

А.С. СТАЩЕНКО

ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ШЛЯХІВ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СУЧАСНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

В статье рассматриваются пути повышения эффективности современного законодательства, установление их взаимосвязи и их практическая реализация относительно усовершенствования нормативно-правовой базы, форм и методов деятельности.

Ключевые слова: *законодательство, взаимосвязь, нормативно-правовая база, методы деятельности.*

The article deals with the ways of raising the effectiveness of modern legislation, with establishing their interrelation and practical realization in regard of improving regulatory and legal framework, forms and methods of activity.

Key words: *legislation, regulatory and legal framework, methods of activity.*

© СТАЩЕНКО Альона Сергіївна – здобувач Київського університету права НАН України

Демократичні перетворення в українському суспільстві, масштабність державно-правових реформ висувають якісно нові вимоги, спрямовані на вдосконалення нормативно-правової бази, форм і методів їх діяльності. Всебічне вдосконалення державотворчих процесів на рівні соціально-економічного розвитку країни вимагає підвищені вимоги до сучасного законодавства. Юридичне регулювання все глибше пронизує усі сфери життя, роль законодавства зростає, і це є закономірністю розвитку правової системи.

З моменту активного розвитку державності перед науковцями постало питання про необхідність таких характеристик, які б могли оцінити роль і тлумачення держави і права у суспільстві. Це спонукає до пошуку нових шляхів підвищення ефективності сучасного права. Розвиток демократичних інститутів передбачає чітке і розгорнуте їх правове оформлення, забезпечення і охорону правовими засобами самоуправління народу, розширення участі громадян в управлінні справами суспільства, реальне здійснення прав і свобод, посилення організованості і дисципліни.

Актуальність дослідження полягає у визначенні шляхів підвищення ефективності сучасного законодавства, встановлення їх взаємозв'язку та практична їх реалізація щодо вдосконалення нормативно-правової бази, форм і методів діяльності.

Теорія постійно шукає конкретні шляхи підвищення ефективності права, намагаючись чітко визначити умови, від яких залежать останні. У цьому аспекті вітчизняна наука досягла значних успіхів. Так, теоретичні напрацювання С.В. Бобровник, О.Л. Богінич, Н.М. Оніщенко, П.М. Рабіновича, В.Ф. Сіренка, О.Ф. Скакун, А.П. Зайця, В.В. Копейчикова, О.І. Ющика, В.М. Селіванова, Ю.С. Шемшученка та ін. дали можливість обґрунтувати висновки про шляхи підвищення ефективності права.

Сучасна юридична наука стоїть на позиціях, що правові норми продуктивні тоді, коли їх зміст відповідає об'єктивним умовам і закономірностям розвитку суспільства, в якому вони функціонують, коли їх зміст відповідає суспільній свідомості населення, в першу чергу принципам моралі і рівню праосвідомості, і коли норми певної галузі права діють узгоджено з нормами інших галузей.

У сучасних умовах є всі підстави стверджувати, що найслабшою ланкою в системі факторів ефективності чинного українського законодавства є:

1. Низька соціально-правова якість законів. Під якістю прийнято розуміти сукупність властивостей, ознак, особливостей, які відрізняють предмет або явище від інших і які надають йому визначеності. Якість законів відображається у властивостях, які характеризують такі закони як особливий різновид нормативно-правових актів. Якісність (ступінь або рівень якості) залежить від ступеня відповідності таким ознакам¹.

Автор поділяє точку зору О.М. Мельник, яка зазначає, що ознаки належної якості можуть бути сформульовані у вигляді таких вимог: конституційність і законність як предметна і змістовна відповідність конкретного закону іншим джерелам законодавства; відповідність закону тій ролі в суспільному житті, яку він як джерело права має виконувати; наявність в законі юридичних засобів, що забезпечували б досягнення цілей його прийняття; наявність такої форми викладу закону, яка б забезпечувала його точність і узгодженість, зручність у використанні закону як юридичного документа².

2. Неадекватність законів соціально-політичним реаліям. Перехід від однієї соціально-політичної системи до іншої, який відбувся в нашій країні, супровод-

жується порушення сталих відносин, виникнення тимчасових перехідних форм, їх динамічною зміною, а в такий період об'єктивно виникає потреба у адекватних динамічних формах і процедурах правового регулювання, які повинні, до того ж, орієнтуючись на демократичні засади життя забезпечувати реалізацію принципу законності в політико-правовій сфері³.

Саме дійове правове забезпечення проведення радикальних економічних трансформацій в Україні є одним із вирішальних чинників подолання важкої системної кризи в країні. Загальна логіка розвитку системи законодавства у цьому плані полягає в наступному: в оперативному реагуванні на всі зміни сфер та предметів правового регулювання; у створенні доцільних концептуальних моделей розвитку національного законодавства із паралельною оцінкою результатів їх впровадження; у постійному соціально-правовому моніторингу (відслідковуванні) застосування чинних правових актів та юридичних процедур⁴.

3. Нездатність законодавства забезпечити узгодження соціальних інтересів. Дотримання «паритету інтересів» необхідно для зниження конфліктності в суспільстві за рахунок, як влучно відзначила В.В. Лапаєва, узгодження соціальних інтересів, які сприяють нормальному, вільному розвитку суспільних відносин⁵. Для цього повинні бути враховані всі точки зору на ситуацію (права та інтереси всіх зацікавлених суб'єктів)⁶ і має бути виключено необгруновану перевагу інтересів одних осіб за рахунок порушення прав та інтересів інших осіб. При цьому слід визначити саме інтереси осіб, відокремивши їх від позицій сторін⁷.

На сьогоднішній день можна визначити такі загальні засоби забезпечення належної якості законодавства: 1) планування законопроектних робіт; 2) розробка і закріплення у нормативно-правовому порядку найбільш ефективних шляхів правотворчості; 3) подальше вдосконалення системи законодавства і підвищення його внутрішньої узгодженості; 4) використання досягнень науки у законотворчості і систематизації законодавства; 5) вдосконалення демократичних основ правотворчості, і підвищення участі громадськості у правопідготовчій діяльності; 6) кодифікація.

Поряд із перерахованими засобами є й інші, спрямовані в першу чергу на вдосконалення форми законодавства. Це розвиток і запровадження в практику правил законодавчої техніки, покращення системи публікацій і доведення до відома виконавців діючих нормативно-правових приписів, проведення інкорпорації і консолідації діючих актів.

Зупинимося на деяких основних способах забезпечення належної якості сучасного законодавства.

1. *Планування законопроектних робіт.* Цей спосіб добре зарекомендував себе у попередній період⁸. Планування дозволить краще пов'язувати вдосконалення законодавства із планами економічного і соціального розвитку країни, посилювати їх наукову обгрунтованість, а також суттєво скорочувати строки підготовки найважливіших проектів при одночасному забезпеченні їх належної якості. Як правило, всі заплановані проекти готуються у визначені терміни, а потім у визначеному конституційному порядку приймаються відповідними правотворчими органами.

Досить часто говориться про занадто велику кількість діючих нормативних актів. Тому одним із основних завдань вдосконалення законодавства на сучасному етапі є підготовка і видання укрупнених актів з питань, що регулюються великою кількістю пов'язаних між собою, а інколи і тих, які мають протиріччя між собою актів. Потрібно «переплавити» інколи десятки діючих актів, об'єднати їх, вибрати в об'єднанні акти всі діючі регулювання з одночасним додаванням не-

обхідних новел. Це завдання потрібно враховувати при підготовці планів правопідготовчих робіт. Але не потрібно вдаватися до крайніх заходів і планувати розробку занадто масивних актів, що регулюють численні сфери суспільних відносин. Вони будуть дуже великі і незручні для користування. Виникне ряд складнощів і у процесі їх проходження – на проєкти буде нашаровуватися стільки розбіжностей між відомствами, що інколи буде досить складно їх узгоджувати.

2. *Нормативно-правове закріплення ефективних способів законотворчості.* Одним із важливих способів вдосконалення якості законодавства є закріплення добре зарекомендованих себе на практиці способів і прийомів підготовки нормативно-правових актів у законодавчому порядку, удосконаливши і доповнивши деякі із них.

Найбільш дієвим способом підвищення ефективності законодавства буде прийняття в Україні Закону «Про нормативно-правові акти», про що не раз зазначалося в правовій літературі⁹. В ньому повинні бути відображені цілі, основні завдання, межі дії законів певних видів та їх ієрархія. Крім того, такий закон має містити положення про нормативні характеристики актів і способи забезпечення їх правильного співвідношення між собою. Приклади подібних законодавчих актів ми маємо в Італії, де ще в 1942 р. королівським декретом були утверджені «Загальні положення про Закон», в яких встановлений перелік джерел права (закони, регламенти, корпоративні норми, звичаї), а також визначені межі регулювання кожним актом. У Болгарії існує Закон «про нормативні акти» від 29 березня 1973 р., що складається з наступних розділів: загальні положення, планування законопроєктів, підготовка законопроєктів, посвідчення та опублікування нормативних актів.

За деяких обставин практичного характеру (головним чином відомчих) видаєти єдиний узагальнюючий акт виявляється досить складною справою. Можливо, хоча і менш ефективно, але допустиме рішення проблеми по частинам, тобто видання декількох актів, що закріплюють найбільш раціональну технологію підготовки окремо законодавчих, урядових, а також відомчих нормативно-правових актів (у вузькому значенні цього слова), очевидно, повинні бути вирішені теж законодавчим актом; відповідні питання стосовно урядових і відомчих актів можуть бути вирішені (в умовах нашої країни) урядовими актами.

Ці акти з питань законотворчості можуть закріпити найбільш суттєві стабільні способи і технології підготовки нормативно-правових актів стосовно досягнень законотворчої техніки, що вироблена наукою і практикою, як у нас так і за кордоном, в тій частині, де вони можуть бути закріплені в акті на кшталт Правил законодавчої техніки чи Методичних вказівок по підготовці нормативно-правових актів. Практика свідчить, що ці акти повинні мати надвідомчий, загальнообов'язковий характер. Найбільш доцільно, щоб вони були санкціоновані Верховною радою України чи Кабінетом міністрів України. У зв'язку з цим заслуговує на увагу досвід країн, де подібні акти видаються від імені парламенту чи уряду. Такий досвід є, зокрема, у Болгарії і Румунії.

Особливо гостро стоїть проблема забезпечення належної якості відомчих нормативно-правових актів. Тут виникають такі питання, як скорочення невиправданої кількості цих актів, забезпечення їх законності і доцільності, вдосконалення публікації і систематизації, доведення до виконавців (особливо громадян), ефективність мір попереднього і подальшого контролю.

3. *Підвищення внутрішньої узгодженості законодавства.* Важливо, щоб нові закони і підзаконні акти знайшли своє місце у системі законодавства, зокрема «ввійшли» в існуючу структуру окремих галузей права.

Необхідно зауважити, що зміна окремих компонентів системи законодавства викликає деякі зміни в інших. Неможна, наприклад, розширити права підприємств і об'єднань без відповідного корегування прав і обов'язків вищих органів управління. Не принесе успіху і розширення повноважень органів місцевого самоврядування, якщо при цьому не будуть вирішені питання матеріального забезпечення здійснення переданих їм повноважень.

Деякі іншими у світлі розвитку сучасного законодавства вбачаються завдання вдосконалення регулювання у сфері політичного життя. Основні акти – Конституція України, закони, що прийняті на її основі, – створюють можливість подальшої демократизації суспільства. Необхідно поглиблювати роль місцевого самоврядування у сфері державного і суспільного життя. Для цього немає підстав для будь-якої корінної перебудови політичної системи, а вимагається лише суттєве покращення форм, методів і стилю роботи державного апарату, місцевого самоврядування, громадських організацій.

Важливо правильно обрати форми законодавчого закріплення запропонованих змін, виходячи із позицій не порушувати стрункість і узгодженість правового регулювання. Так, не завжди нові політичні рішення вимагають прийняття нового закону. Якщо, наприклад, законодавство про місцеве самоврядування «спроможне» вмістити в собі нові форми про подальше вдосконалення його діяльності в нових умовах, то необхідно обмежитися внесенням змін в діючі закони. Це буде лінією на кодифікацію законодавства і скорочення великої кількості актів, які регулюють одні і ті ж правовідносини.

Така збалансованість системи законів і правових актів виступає як закономірність розвитку правової системи і умовою її успішного впливу на суспільні відносини.

4. *Запровадження здобутків науки і досвіду в законотворчість* – один із важливих способів покращення нашого законодавства. Цей спосіб досить широко використовувався у нашій правотворчій практиці.

Із-за постійних ускладнень системи суспільних відносин, накопичення кількості знань, зараз практично всі важливі питання соціально-економічного, а тим паче технічного, технологічного характеру вимагають змістовної наукової розробки. Це повною мірою відноситься і до вдосконалення законодавства.

Деякі важливі законопроекти спершу готуються науковими групами. Виникла необхідність крім прямої участі вчених у законотворчій роботі поглиблювати і вдосконалювати використання у правотворчості загальних наукових досліджень, що спеціально виконані під ті чи інші законопроектні роботи. Особливо важливо значення набуває дослідження ефективності діючого законодавства як основи подальшого вдосконалення його якості, правозастосовчої практики, підвищення результатів всього правового регулювання.

На нашу думку, перспективним є новий напрямок цієї сфери – прогнозування очікуваної ефективності законодавчих актів ще на стадії їх підготовки. Удосконалення методики, накопичення досвіду такого прогнозування дозволило б вносити за його результатами необхідні зміни в проект, що готується, і тим самим суттєво підвищуючи якість майбутнього правового акта.

Важливим резервом збільшення внеску юридичної науки у підвищення наукової обґрунтованості законодавства може стати координація планів наукових досліджень із планами законопроектних робіт. Багато із цих пропозицій вже реалізується на практиці, але не стали ще загальнообов'язковими нормами.

Підсумовуючи вище викладене, можна зробити **висновки**, що основними передумовами, що визначають шляхи підвищення ефективності сучасного законодавства України є:

– відповідність норми права об'єктивним законамирностям існування й розвитку суспільства;

– визначення місця правової форми в загальній системі соціальних регуляторів для виявлення таких сфер соціального простору, які на даний час і в перспективі не потребують правового регулювання, сфер, де правові норми стримують розвиток соціального прогресу, а тому доцільно застосовувати інші регулятори;

– постійне вдосконалення законодавства, яке є наслідком відповідності юридичних форм реально існуючим суспільним відносинам і здійснюється завдяки своєчасному прийняттю важливих правових актів, упорядкуванню системи законодавства;

– домінування у громадській думці шанобливого ставлення до права, його високий престиж серед посадових осіб і населення;

– відповідність правової норми стану правосвідомості і моралі, рівню загальної культури громадян та ін.

Отже, підвищення якості законодавства, його наукової обґрунтованості, наближення до потреб життя, посилення ефективності впливу юридичних норм на соціально-економічний розвиток країни – ось в чому проявляється його роль.

1. Рабінович П.М. Юридична техніка законотворення в Україні і загальні проблеми. // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – №2(13). – С. 21– 34. **2. Мельник О.М.** Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності. Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2004. – 20 с. **3. Юцук О.І.** Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. – К., 1997. – С. 17. **4. Селіванов В.М.** Право і влада суверенної України. – К., 2002. – С. 6. **5. Ланаєва В.В.** Эффективность закона и методы ее изучения // Эффективность закона (методология и конкретные исследования). – М., 1997. – С. 6. **6. Иванец Г.И.** Взаимосвязь интересов с целями, мотивами и волей субъектов правового общения // Право и политика. – 2001. – № 7. – С. 10–15. **7. Фишер Р., Юри У.** Путь к согласию и переговоры без поражения. – М., 1990. – С. 31. **8. Гуценко К.Ф.** Развитие законодательства: основные направления и средства дальнейшего совершенствования // Сов. государство и право. – 1985. – № 4. – С. 4. **9. Поленина С.В., Колдаева Н.П.** О долгосрочном планировании развития законодательства // Сов. государство и право. – 1979. – № 6. – С. 55–56.