

Лопушанський А. А.
Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ І ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розкрито сучасні тенденції розвитку правової політики і законотворчої діяльності в Україні.

Ключові слова: *правова політика, законотворчість, законодавство, тенденції розвитку.*

Соціально-економічні та політичні зміни в Україні, котрі мають місце в останні два десятиліття, свідчать про необхідність по-новому осмислити роль та місце правової політики в упорядкуванні суспільних відносин, а відтак і в правотворчості та у правозастосуванні.

На наш погляд, в теоретико-практичному плані досі має місце недостатнє усвідомлення того, що правова політика, з одного боку, походить від права, а з іншого – від політики, створюючи симбіоз цих двох категорій. В умовах суспільно-політичних і державно-правових перетворень вочевидь постає важливість концепції правової політики як необхідного шаблону для вірної побудови і ефективного функціонування останньої. Недостатній рівень правової свідомості та правової культури суб'єктів законотворчого процесу в Україні вимагає від представників юридичної науки здійснення певних кроків, спрямованих на їх підвищення у контексті становлення і розвитку правової політики, адже правова політика та законотворчість на рівні теоретико-правового дослідження не отримували комплексного вивчення у взаємозв'язку та взаємодії.

Метою цієї **статті** є аналіз тенденцій розвитку правової політики та законотворчості в Україні.

Сучасні тенденції розвитку правової політики обумовлені стратегією розвитку законодавчої діяльності, яка повинна будуватися на таких пріоритетах:

а) прогнозуванні розвитку законодавства на основі оцінок стану економіки, політичної і соціальної сфер, навколишнього середовища, міжнародних відносин, прогресу науки і техніки;

б) підготовка науково обґрунтованих концепцій законів, які б визначали оптимальні варіанти рішень на основі їх зіставлення і розрахунків наслідків реалізації (як відзначає багато дослідників, поки що це найслабше місце в діяльності законодавців);

в) затвердження на сесіях парламенту дворічних (тактичних) і перспективних (стратегічних) планів підготовки і прийняття законів (із визначенням пріоритетів, послідовності прийняття актів, напрямків розвитку і змін законодавства тощо).

Світова економічна криза поставила вимогу докорінного наукового переосмислення ролі і функцій держави як визначального чинника вирішення економічних та соціальних проблем. З іншого боку, як відзначає В. Литвин, нині стан прозорості й демократизму низки суспільних процесів перебуває на рівні, що не співвідноситься з усталеними європейськими стандартами, тому парламент повинен

вживати необхідних заходів для повернення країни в річище демократичного розвитку на законній основі [1, 7].

Держава виступає як система, що визначає вектор розвитку громадянського суспільства, але це не означає, що провідна роль держави в трансформаційних процесах суперечить саморегулюючій природі громадянського суспільства. Саме таке суспільство визначає параметри і межі державного втручання, функції та завдання держави. Поширеним стало уявлення, що головне завдання держави – обмеження її втручання в економічні та інші соціальні процеси для того, щоб відкрити простір формування ринкових механізмів і громадянського суспільства. У суспільній свідомості домінувала думка: чим сильніше суспільство, тим слабша держава. Однак такий підхід спрощений і неадекватний. Слабке, неефективне державне регулювання не лише уповільнює процеси розвитку, але й згортає активність діяльності у соціальній та інших сферах, призводить до регресу.

Системні трансформації не оминули і сучасне українське законодавство, яке формується стихійно, у надзвичайно складних політичних та економічних умовах, за відсутності чітких програм і планів, під впливом найрізноманітніших, нерідко полярних ідеологічних догм. Вирахувати, в чому полягає на конкретно-історичному етапі державний інтерес з аналізу прийнятих законів по суті неможливо.

Сучасні тенденції розвитку законотворчої діяльності, а відтак і правової політики держави, детермінуються тенденціями розвитку самого суспільства. Сьогодні правова політика і законотворчість перебуває під впливом тенденцій та факторів суспільного розвитку, серед яких варто виділити процеси зовнішнього для них середовища, а саме: глобалізацію, демократизацію та емансипацію, постіндустріальну інформаційно-комунікативну цивілізацію, а також внутрішні рушії розвитку.

Геополітична близькість до Заходу сформувала у нас відчутний прозахідний вектор, і не лише в настроях політичних еліт, але й серед населення. У політичному плані – зміцнення авторитарних тенденцій (під гаслами стабільності та злагоди), поряд з повільним розвитком окремих елементів громадянського суспільства, орієнтація на НАТО та ЄС при намаганні максимально врахувати близькість і баланс національних інтересів з інтересами Росії; в економіці – це формування олігархічно-кланового капіталізму. Нестабільність загострюється беззаконням, правовим нігілізмом, низьким рівнем виконавчої дисципліни, відсутністю елементарної політичної та правової культури. Зневажливе ставлення до існуючого правопорядку керівної верхівки держави проектується на нижчі рівні. Посилює кризовий стан корупція, яку називають його хронічною і невиліковною хворобою, корозією, що підточує підвалини влади.

Нині відсутня науково обґрунтована ідеологія управління державою. Часто представники влади діють з міркувань особистої, а не суспільної вигоди. Як наслідок, через посилення лобістських тенденцій в парламенті законотворення стає прибутковим бізнесом. До цього додається політичні переслідування, боротьба за владу, “загравання” один з одним різних політичних сил, донедавна перманентні заклики до необхідності зміни Конституції та, передусім, виборчого законодавства, які, як правило, зумовлені не суспільною необхідністю, а політичною доцільністю. Усі ці негативні тенденції суспільно-політичного життя країни дестабілізують і так непросто ситуацію у законотворенні та дезорієнтують правову політику держави.

Орієнтири стратегічного розвитку України пов'язуються з правовою реформою, вирішенням проблем подальшого зміцнення і розвитку демократичних засад державного і суспільного життя, подоланням кризових явищ у політичних, економічних, соціальних відносинах, здійснення необхідних реформ тощо.

Напрямки розвитку національного законодавства, а, відповідно, і тенденції розвитку правової політики держави і її законотворчості, серед інших чинників визначаються і тим, що Україна вже стала членом низки впливових міжнародних і регіональних організацій та готується до вступу до інших таких організацій (ЄС, НАТО тощо), що вимагає постійного оновлення та реформування законодавства шляхом прийняття нових законів або внесення змін і доповнень до чинних, імплементації в них міжнародних та європейських стандартів і нормативів.

Як відзначають окремі дослідники, для досягнення поставленої мети та бажаного, перспективнокорисного для нашої держави результату такої діяльності важливо використовувати різноманітні форми міжнародної співпраці, як двосторонньої, так і багатосторонньої. Національні правові традиції та досвід законодавчих реформ країн-сусідів, країн сталої демократії, правові надбання міжнародних організацій, інспіровані сучасними інтеграційними та глобалізаційними процесами, є орієнтиром поступального руху України у ході розвитку її права та законодавства. Але, що не менш важливо, членство нашої держави у міжнародних і регіональних організаціях, що формують певний правовий простір, забезпечує можливість Україні впливати на правотворчі процеси міжнародного рівня, враховуючи національні традиції та інтереси [1, с. 292].

Аналіз визначених вище тенденцій розвитку суспільства сьогодні сигналізує про нагальну потребу переосмислення, вироблення і втілення в життя нових критеріїв ефективної законотворчої діяльності та правової політики держави.

Пріоритетним принципом державної політики має стати дихотомічний постулат “сильне суспільство – сильна держава”. Держава та громадянське суспільство перебувають у діалектичному зв'язку, і, не зважаючи на їх різний характер, їх розмежування не означає їх протистояння, вони потрібні і доповнюють один одного.

Слід відмітити, що поглиблення і розвиток демократичних перетворень стосується основоположних принципів взаємовідносин між державною владою, її органами і інститутами, та громадянами, громадянським суспільством. По суті змінюється сам характер впливу держави на суспільні процеси: він має ставати дедалі відкритішим і прозорішим. Зважаючи на це, держава, займаючись законотворчістю та реалізуючи відповідну правову політику, повинна зосереджуватися не на обмеженні своєї ролі в соціально-економічних процесах, а на посиленні власних функцій, потенціалу шляхом реструктуризації та підвищення ефективності правового регулювання.

Незалежність України і її позиціонування як демократичної, правової та соціальної держави, а також проголошений курс на євроінтеграцію визначають сучасні тенденції розвитку законотворчості, правової політики вектор яких спрямований на вдосконалення національної системи законодавства, здатної до виконання державних пріоритетів. По суті основний механізм цих процесів – законотворча діяльність, яка має сприяти активним, глибинним та історично значущим суспільним перетворенням.

Варто відмовитися від застарілого уявлення про державу як про надбудову над соціальними та економічними процесами. Держава нині покликана виконувати роль забезпечення нормального функціонування апарату держави, захищати законні права та інтереси громадян, допомагати пристосовуватися до трансформаційних змін, створювати ефективні умови для результативної законотворчої діяльності, орієнтованої на якість, а не на кількість законів.

Нам імponує позиція Б. Топорніна, у якого “сильна держава у справжньому сенсі слова – це демократична держава, яка знає тільки одну владу – владу закону, права. І завдання юридичної науки полягає в тому, щоб вирішувати складне завдання збігу понять “сильна держава”, “демократична держава”, “правова держава”, “соціальна держава” [2, с. 22].

Як відзначив у своєму виступі в Верховній Раді України 22 лютого 2000 р. Л. Кучма, “у переважній більшості наші закони несуть на собі відбиток, такі собі родимі плями попередньої системи, коли пріоритет беззастережно віддавався державі, владі, а вже потім йшли громадянин, особистість” [3, 6].

Проведений аналіз дає можливість визначити основні недоліки законотворчої діяльності в Україні на сьогоднішньому етапі:

- 1) у державному апараті відсутні органи або структурні підрозділи, єдиним або головним завданням яких є законопроектна робота;
- 2) немає чітко сформульованих вимог до якості підготовки та оформлення законопроектів;
- 3) положення про планування законопроектних робіт носить формальний та фрагментарний характер;
- 4) ресурсне, передусім, кадрове забезпечення законотворчої діяльності не здійснюється на належному рівні.

Для подолання цих негативних явищ необхідно сформувати оптимальний склад державних органів та інших управлінських структур, які здійснюють керівництво розробленням і реалізацією цільових програм, закріплення завдань і функцій, повноважень та відповідальності вказаних органів і структур, їх керівників та 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).

Ми підтримуємо позицію М. Рассолова, що сьогодні необхідно долати консерватизм механізму правотворчості й інших правових утворень, зорієнтувати їх на більш гнучкі, демократичні та прості структури й методи регулювання та управління. Одним із найважливіших напрямів цієї роботи має стати організація ефективного управління правовою системою та її підсистемами на основі науково обґрунтованих цілей. Організаційна структура управління правовими системними утвореннями повинна будуватися за принципом так званої матриці, де перехресно накладаються одна на одну структури – функціональна та забезпечувальна [4, с. 50-51].

Як відзначає Ю. Сурмін, нині спостерігається прискорення процесу

демократизації влади, використання партнерських підходів у прийнятті рішень, розвиток і диверсифікованість форм і методів взаємодії з населенням, сприяння посиленню відкритості влади, участі у ній громадян, парсипативні форми взаємодії з людьми з метою їх залучення до участі в прийнятті рішень; система управління змінюється від бюрократичного патерналізму до представництва територіальних громад й активного залучення недержавних організацій; посилюється вплив на управління громадянського суспільства, починаючи від недооцінки громадянського суспільства або патерналістського до нього ставлення з боку держави і його органів до налагодження з ним багатосторонніх зв'язків на основі партнерства; розвивається професійний поділ управлінської праці з виділенням відповідних професій, спеціалізацій і кваліфікацій: від домінування в системах управління адміністраторів до збільшення чисельності консультантів, радників та аналітиків... інтенсивне залучення в державну бюрократію університетських професорів, бізнесменів, діячів громадських організацій; поглиблюється проблема патологій державного управління, як наслідок, йде інтенсивний пошук ефективних інструментів та технологій боротьби з корупцією, зловживанням службовим становищем, порушенням прав і свобод людини та громадянина [5, с. 7-8].

До цього переліку хотілося б додати і виділені нами тенденції зміни законотворчої діяльності, а саме:

– зважаючи на проведену конституційну та адміністративну реформи поглиблюється проблема недосконалості організації системи державної влади взагалі, зациклення державних органів на власних піар-акціях без вирішення нагальних проблем життєдіяльності суспільства;

– значні витрати державного бюджету на роботу вищих органів державної влади, які себе не виправдовують.

Як бачимо, виокремлені в науковій літературі та виділені нами тенденції мають як позитивний, так і негативний характер. Як наслідок, вони взаємозбалансовуються і виходять на нульовий рівень відповідності соціальним очікуванням.

Усі ці зміни та виклики сучасності детермінують необхідність зміни законодавства через цілеспрямовану та системну законотворчу діяльність.

Зважаючи на викладене вище вважаємо, що законотворчість та реалізовувана через неї правова політика повинні:

– забезпечувати цілеспрямованість, системність та економічність законотворчості;

– втілювати прогресивний світовий досвід законотворення;

– мати під собою відповідне наукове підґрунтя;

– сприяти ефективному використанню сучасних методів соціального управління в їх взаємозв'язку, удосконаленню стилю керівництва, підвищенню управлінської дисципліни.

Підсумовуючи викладене вище, можемо дійти висновків, що тенденції розвитку суспільства детермінують тенденції розвитку правової політики держави та її законотворчої діяльності.

Законотворчість, у якій повною мірою реалізується обрана правова політика держави, повинна забезпечувати цілеспрямованість, системність і економічність цієї

діяльності; втілювати прогресивний світовий досвід законотворення; мати під собою відповідне наукове підґрунтя; сприяти ефективному використанню сучасних методів соціального управління, забезпечити виправдання соціальних очікувань.

Використані джерела:

1. Законодавча діяльність в Україні: стан, пріоритети, шляхи вдосконалення (за матеріалами Верховної Ради України четвертого і п'ятого скликань) [Текст] / за заг. ред. В. М. Литвина. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, Вид-во “Фенікс”. – 736 с.
2. *Топорнин Б. М.* Сильное государство – объективная потребность времени [Текст] / Б. М. Топорнин // Вопросы философии. – 2001. – № 7. – С. 22.
3. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 рр. [Текст]: послання Президента України до Верховної ради України. 2000 р. // Уряд. кур'єр. – 2000. – № 34. – С. 5-12.
4. *Расолов М. М.* Проблемы управления и информации в области права [Текст] / М. М. Рассолов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 208 с.
5. *Сурмін Ю.* Тенденції розвитку державного управління [Текст] / Ю. Сурмін // Вісник Національної академії державного управління. – 2006. – № 2. – С. 5-14.

Лопушанский А. А. Современные тенденции развития правовой политики и законотворческой деятельности в Украине

В статье раскрыты современные тенденции развития правовой политики и законотворческой деятельности в Украине

Ключевые слова: *правовая политика, законотворчество, законодательство, тенденции развития.*

A. Lopushanskiy. Modern progress of legal policy and legislation activity in Ukraine

In the article are exposed modern progress of legal policy and legislation activity in Ukraine

Keywords: *legal policy, legislation activity, legislation, progress trends.*

Макарова О. В.
Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова

**МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ
В ГАЛУЗІ ПРАВА**

У статті розкрито роль, значення та необхідність застосування різноманітних методів, підходів і принципів наукового пізнання при дослідженні державно-правових явищ і процесів з метою забезпечення достовірності, об'єктивності та всебічності розкриття проблеми.

Ключові слова: *методологія юридичної науки, принципи наукового пізнання, методи дослідження.*

Однією з особливостей сучасного розвитку суспільства є вплив науки практично на всі сфери суспільного життя. Саме завдяки науці відбувається зміна, розширення та оновлення знань про різноманітні явища дійсності в цілому і правової зокрема.

Для здійснення наукової діяльності від дослідника вимагається не лише оволодіння певним обсягом необхідних правових знань, а й методологією наукових досліджень. Адже без використання загальнонаукових і спеціально-наукових методів