

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

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

У статті розкрито окремі аспекти організаційної та кадрової складових удосконалення законотворчої діяльності в Україні.

Ключові слова: *правова політика, законотворча діяльність, законодавство.*

Правова політика України, будучи складовою частиною загальнодержавної політики, обумовлена об'єктивними закономірностями сучасного суспільного розвитку, тими потребами, які лежать в основі всіх перетворень, що проводяться в країні. Правова політика спрямована на подальше поглиблення демократичних реформ, розвиток економіки, оздоровлення соціальної сфери, захист національних інтересів, прав і свобод людини, що неможливо зробити без удосконалення законотворчої діяльності та законодавства загалом.

Необхідно зазначити, що надзвичайно багато пропозицій та рекомендацій висловлено вітчизняними науковцями щодо вдосконалення законотворчого процесу в Україні. Зокрема, слушні думки знаходимо у дисертаційних роботах О. Богачової, Ю. Перерви, Н. Задираки, у наукових публікаціях А. Ришелюка, Ю. Бойка, інших дослідників, проте окремі аспекти організаційної та кадрової складових удосконалення законотворчої діяльності в Україні все таки залишаються недостатньо вивченими.

Метою статті є визначення основних організаційних та кадрових векторів удосконалення законотворчої діяльності, а відтак якості законодавства та напрямків правової політики України.

Напрями удосконалення законотворчої діяльності в Україні слід розглядати не лише крізь призму структури законотворчої діяльності, але, передусім, через структуру правового регулювання законотворчості в Україні: суб'єкта правового регулювання законотворчості – держави в особі уповноважених органів державної влади; об'єкта правового регулювання законотворчості – законотворчої діяльності; механізмів правового регулювання законотворчості.

Вважаємо, що удосконалення правового регулювання законотворчості можливо через удосконалення основних механізмів (політичних, правових, організаційно-економічних, психолого-ідеологічних). Проте в межах однієї статті важко визначити всі можливі напрями вдосконалення правового регулювання законотворчої діяльності в Україні, адже сфер, які потребують впливу, досить багато, і кожній з них має приділятися належна увага (як із наукової точки зору, так і з точки зору державної політики). Тому в межах цього дослідження зупинимося лише на найважливіших напрямках, які в першу чергу потребують активного та цілеспрямованого впливу з боку держави.

Саме держава повинна бути тією координуючою та організуючою силою, яка забезпечить належний законотворчий процес та якість проектів, а, отже, і якість законів; проконтролює, наскільки положення прийнятих законів будуть втілені в

практику; передбачить юридичну відповідальність за невиконання або неналежне виконання нормативних приписів у цій площині.

У нинішніх умовах будь-яка раціональна ідея може “загинути”, так і не втілюючись у певну правову форму, або отримати зовсім інший зміст та “бути перекрученою” на якомусь з етапів її реалізації. Тому, на наше переконання, в першу чергу необхідно задіяти вже наявні засоби (нормативні та організаційні) для досягнення ефективного результату. Натомість у сьогоденних умовах маємо ситуацію, коли норми права прийняті, але залишаються “мертвими”, інституції створені, проте не функціонують взагалі або ж функціонують неналежно тощо.

Як відзначає О. Богачова у своєму дисертаційному дослідженні, однією з перспектив подальшого розвитку можна вважати (з досвіду розвинутих демократичних країн) реформування існуючої в Україні розгалуженої системи розробки законів у напрямку її централізації [1, с. 161].

Досвід зарубіжних країн свідчить, що визначення в системі урядових органів централізованої структури, відповідальної за підготовку найбільш важливих законопроектів, є вагомим кроком до вдосконалення законотворчої діяльності в напрямку її уніфікації, прогнозованості, координації та професіоналізації, оскільки 95 % законопроектів у цих державах вносяться на розгляд парламенту урядом. Для України це уявляється вкрай актуальним з огляду на те, що переважна більшість законопроектів вноситься народними депутатами. Слід зауважити, що ці проекти не завжди є досконалими через відсутність у депутатів відповідної кваліфікації [2, с. 65].

Виникає потреба у подальшому орієнтуватися на визначення та вдосконалення єдиного процесу підготовки проектів законів та створення спеціалізованого департаменту по розробці законопроектів при Міністерстві юстиції України (для центральних органів виконавчої влади), а також відповідного підрозділу при Верховній Раді (на допомогу народним депутатам України). Це буде сприяти поліпшенню окремих, чітко зумовлених його стадій, покращенню якості законопроектів та підвищенню професіоналізму учасників законотворчої діяльності [1, с. 162].

У Континентальній Європі підготовкою проектів законів займається група службовців відповідного міністерства, які також виконують функцію розробки концепції цих законів. Цей досвід цікавий тим, що досвідчений розробник на етапі підготовки законів здатний помітити нюанси, які впливають з концепції, що дозволяє при нормативному формулюванні тексту закону отримати гарантію його реалізації. Обов'язковою при прийомі на роботу цих фахівців є їх професійна підготовка з теоретичних та практичних питань законотворчої діяльності.

Як правило, у зарубіжних країнах існує координуюча структура – централізована законопроектна служба: для уряду – це Міністерство юстиції, або спеціальний орган, підлеглий уряду, для парламентів – це спеціалізовані комісії.

Більшість європейських країн, що не мають центральної законопроектної служби, запроваджують спеціальні посади з підготовки законів.

Ще один варіант організації законопроектної діяльності полягає у певному поєднанні існуючих механізмів, зокрема у підготовці законів фахівцями міністерства і централізованої законопроектної служби, яка у разі потреби надає консультації, а

також координує та перевіряє законопроекти для уряду [3, с. 63].

Досить цікавим є досвід підготовки законопроектів у деяких парламентах зарубіжних країн. Щоб допомогти депутатам, закони у парламенті готуються спеціальним штатом фахівців. У Литві редакційні та юридичні послуги при парламенті забезпечує Юридичне управління Сейму, у Словенії – Секретаріат з питань законодавства та юридичних справ, у Словаччині – законодавче управління Канцелярії Національної Ради тощо. Фахівці парламенту мають бути компетентними та кваліфікованими щодо цієї роботи, „парламентські укладачі проходять професійну підготовку” [4, с. 79].

Останнім часом не лише у наукових публікаціях, але й на науково-практичних заходах лунають пропозиції створити певний орган, який би координував роботу у сфері законотворчості. Така необхідність обґрунтовується тим, що державне регулювання розосереджено: воно здійснюється державою через різні державні органи в рамках їх компетенції, проте єдиний центральний орган відсутній.

У зв'язку з цим виникає низка питань. Одне з найголовніших: яким має бути статус такого органу? По-перше, державне регулювання має здійснювати орган державної влади, а не інститут громадянського суспільства. По-друге, цей орган не може бути конституційним, адже на сьогоднішній день Основний Закон України не передбачає можливість його утворення, а враховуючи те, що Конституція повинна мати підвищену стабільність, характеризуватися, „жорсткістю”, вносити до неї зміни з цього приводу не є доречним. По-третє, відповідний орган не може бути також органом виконавчої влади, адже порушуватиметься принцип поділу державної влади, в тому числі статті 6 та 19 Конституції України. По-четверте, постає питання чіткого законодавчого визначення обсягу повноважень даного органу.

Вважаємо, що питаннями фахової розробки законопроектів, відстеженням тих сфер суспільних відносин, які вимагають законодавчого врегулювання, виявленням законів, які потребують внесення змін, здійснення моніторингу ефективності прийнятих законів, розробкою Планів законодавчих робіт (причому, парламент має бути зв'язаний цими планами та не відступати від них) повинно займатися Управління у складі Апарату Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади, що має виключне право приймати закони.

Необхідність створення зазначеної структури саме в Апараті українського парламенту обумовлена багатьма недоліками в законодавчій роботі Верховної Ради, що, у свою чергу, зумовлені низкою чинників, насамперед об'єктивного характеру. Серед таких чинників, визначених В. Погорілко, акцентувати увагу можна на наступних: 1) згідно з Конституцією України (ст. 75) Верховна Рада є єдиним органом законодавчої влади і на відміну від більшості парламентів світу не поділяє законодавчу діяльність і відповідні поноваження з іншими органами державної влади – Президентом, Урядом тощо, що істотно ускладнює її роботу; 2) Верховна Рада України є однопалатним парламентом, що не характерно для більшості великих і середніх країн. Це не дозволяє парламенту належним чином зосередитись на законодавчій діяльності, адже він (парламент) за Конституцією має здійснювати також установчу, контрольну, бюджетно-фінансову та інші функції, і часом більшою мірою, ніж законодавчу функцію; 3) Верховна Рада України на відміну від більшості

парламентів світу не має постійно діючого органу загальної компетенції типу президії чи бюро, який міг би розглядати значну частину нескладних питань, в тому числі деякі законопроекти, що забирає нині в парламентаріїв надзвичайно багато часу; 4) невисока професійність народних депутатів, яка зумовлена тим, що під час кожних парламентських виборів змінюється майже на дві третини, хоча в більшості країн парламенти оновлюються під час виборів як правило, не більш як на третину. До того ж, в українському парламенті порівняно мало юристів, тим часом як у парламентах деяких країн вони складають половину парламентаріїв; 5) основними суб'єктами вияву законодавчої ініціативи у Верховній Раді є народні депутати. Вони вносять більшість законопроектів, але вони, як правило, вкрай неякісні і не можуть бути якісними через непрофесійність народних депутатів. У абсолютній більшості країн абсолютна більшість законопроектів (95%) вноситься урядами. Ці законопроекти найбільш якісні; 6) на відміну від усіх парламентаріїв світу народні депутати Верховної Ради України користуються абсолютною депутатською недоторканістю, їх не можна ні затримати, ні заарештувати, ні притягти до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради – за будь-яких обставин. Тому до парламенту часом ідуть не ті, хто бажає приймати закони на благо народу, а ті, хто відчуває невпевненість у безпеці через неповагу до закону. Вони практично не займаються законодавчою діяльністю або займаються лобіюванням лише прийнятих їм законів [2, с. 64-65].

Вважаємо, що основними напрямками роботи в даному Управлінні, а, відповідно, й головними службами, мають бути служба з планування законотворчої діяльності та нормопроєктувальна (законопроектувальна) служба.

Служба з планування законотворчої діяльності повинна здійснювати довгострокове та короткострокове планування законотворчої діяльності. Довгострокове (стратегічне) планування законотворчої діяльності повинно відображати стратегії державної та правової політики щонайменше на наступне десятиліття і містити конкретний перелік законів, кодексів, що потребують прийняття, удосконалення, прийняття в новій редакції тощо.

При плануванні законотворчої діяльності доцільно взяти до уваги позитивний досвід Європейського Союзу, у якому, згідно з Правилами процедур Європейського парламенту, законотворча діяльність здійснюється виключно в рамках Річної законодавчої програми. За термінових та непередбачуваних обставин до цієї річної програми можуть бути внесені зміни, однак винятково згідно з вимогами Правил процедури (правило № 57). Відповідно до Правила № 59 на рівні Парламенту ЄС розгляд проектів нормативних актів, які не внесено до Програми, не допускається.

Короткострокове (тактичне) планування повинно відбуватися в контексті стратегічного планування законотворчої діяльності і, крім визначення переліку необхідних законів, містити конкретні строки та відповідальних за їх розробку. Оптимальним було б планувати законотворчу діяльність парламенту на дворічні терміни, зважаючи на строк повноважень Верховної Ради України для того, щоб за строк своїх повноважень сам парламент міг проконтролювати виконання цих планів та визначити перспективи і напрями законотворчої діяльності для парламенту наступного скликання.

Нормопроєктувальна (законопроектувальна) служба повинна працювати за

такими напрямками: від створення концепції майбутнього закону (або аналізу законодавчої ініціативи народного депутата України на предмет можливості втілення її у концепції майбутнього закону) до аналізу існуючих норм, що регулюють дані відносини, і вивчення відповідного світового досвіду, безпосередньої роботи над текстом проекту.

Кадрову основу такої служби мають складати державні службовці – наукові консультанти – фахівці з нормопроекування (законопроекування), проте це не виключає інших форм залучення фахівців до розробки законопроектів. Зокрема, у літературі наведено приклади, коли за кордоном фахівців наймають за разовими договорами (контрактами) для виконання певного виду робіт (переважно аналітико-дослідницької роботи) [5].

Внутрішній розподіл у відповідній службі може бути за галузями законодавства, які можливо систематизувати у напрями законотворчої роботи, які були б приблизно наближені до внутрішньої структури Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

На сьогоднішній день нормопроекувальна функція здійснюється державними службовцями Секретаріатів Президента України та Кабінету Міністрів України. Натомість складається ситуація, коли у народних депутатів України працює значний штат помічників, на який витрачається чимало коштів з Державного бюджету України, проте ефективність законопроектної роботи надзвичайно низька, адже кількість переважає якість, відсутній фаховий підхід у питанні розробки законопроектів. В цьому якраз і полягає “раціональне зерно”: державні службовці, які займатимуться такою законопроектною роботою, не будуть абсолютно залежними від народних депутатів, на відміну від їх помічників.

Підтримуємо думку, що народні депутати повинні мати політичну волю, певну ідею, а вже завдання фахівців – оцінити її на предмет можливості втілення у формі законопроекту, визначити, наскільки цей проект органічно вписуватиметься в систему чинного законодавства, спрогнозувати можливі наслідки реалізації його положень тощо. Такий своєрідний “фільтр” надзвичайно важливий, адже дасть можливість відсіяти абсурдні, безперспективні ідеї, і, навпаки, втілити у певну матерію раціональні пропозиції, а також зекономити бюджетні кошти.

Повернемося до висловленої вище думки про відсутність єдиного, центрального органу, який би займався координацією та узгодженням дій всіх учасників законотворчої діяльності.

Припускаємо, що орган, про який йшла мова, на сьогоднішній день у існуючій системі координат може бути створений лише указом Президента. Проте з огляду на політичні події, які відбуваються у нашій державі, мабуть, навряд чи його діяльність буде справді ефективною та такою, що відповідатиме соціальним очікуванням і досягне поставленої мети. Натомість, створення такого органу потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України. У зв'язку із цим виникає питання: чи не обмежуватиметься при цьому статус суб'єктів законотворчої діяльності та не порушуватиметься принцип поділу державної влади?

Безумовно, участь держави у регулюванні законотворчої діяльності на етапі розробки законопроекту надзвичайно важлива. Проте це не означає, що інститути

громадянського суспільства в такому випадку будуть усунуті від законотворчого процесу.

Важливе значення для забезпечення ефективної законотворчої роботи Верховної Ради України має співпраця парламенту зі спеціалізованими науковими та експертними установами [6, с. 48].

Наведемо зарубіжний досвід у цій сфері. Джек Девіс, професор Коледжу права імені Вільяма Мітчела, сенатор штату Мінесота 1959–1982 років, у своїй книзі “Законодавство та законотворчий процес у горіховій шкаралупі”, досліджуючи таке складне явище, як законотворчий процес у США, приділяє увагу не тільки фундаментальним основам зазначеного процесу, а й тим державним та недержавним інституціям, які беруть участь у розробці законопроектів на тому чи іншому етапі.

Автор книги впевнений, що розробка законопроекту – це важка праця, яку можливо порівняти зі шляхом чистого листа паперу до чогось великого, і це може когось злякати. Проте, робота рухається по мірі того, як розробник законопроекту остаточно усвідомлює, що проект ймовірно буде переписаний, перероблений декілька разів і це допоможе йому уникнути багатьох грубих плям пізніше.

Наприкінці роботи, розробник законопроекту виготовляє продукт, який умовно готовий або не зовсім – такий законопроект направляється іншим установам для надання коментарів, вивчення та додаткової доробки. Заслугує на увагу думка, що тільки найпростіші законопроекти повинні пройти шлях від початку складання до формального внесення на розгляд з одним розробником. Натомість, між першим варіантом законопроекту та тим проектом, який готовий для внесення на розгляд – дуже тривалий шлях, уздовж якого розробник багато разів його переробляє.

Кожна влада має “офіс”, який створений для виконання усіх видів робіт, пов’язаних з розробкою законопроектів. Звичайно ці “офіси” одержують законопроекти, що були розроблені іншими установами, при цьому, їх головне завдання полягає у проведенні експертизи тексту законопроекту щодо відповідності нормам законопроектувальної техніки. Іншими словами, ці “офіси” повинні зробити завершальну технічну поліровку законопроекту та оформити його для подальшого внесення на розгляд у Парламент [7, с. 49].

Важливою формою впливу держави на регулювання законотворчої діяльності має стати організація підготовки спеціалістів у цій сфері. Зрозуміло, що дане завдання не зможуть вирішити лише одні вищі навчальні заклади, які готують юристів. Проте, на наше глибоке переконання, фахівці з нормопроекткування повинні обов’язково готуватися на базі вищої юридичної освіти. У подальшому це не виключає необхідності поповнювати та вдосконалювати знання з інших дисциплін (як гуманітарного, так і технічного циклу) – в залежності від тієї сфери суспільних відносин, в якій спеціалізується нормопроектувальник. Подальше підвищення кваліфікації можливе через тренінги, курси, стажування, у тому числі за кордоном, які б здійснювалися за рахунок бюджетних коштів. Це не означає, що інститути громадського суспільства не повинні бути задіяні у цьому процесі, проте регулююча роль держави має бути визначальною. Надалі такі фахівці мають працювати на державній службі і не бути залежними від швидкоплинної політичної ситуації.

Досить влучно різницю між професійними державними службовцями і

політичними призначеннями визначає Л. Антошук. Професійні державні службовці звичайно наймаються керівником апарату парламенту. Термін їхньої роботи не залежить від результатів виборів. Політичні призначенці добираються законодавцями, а тому термін їхньої роботи не перевищує терміну повноважень депутата, який їх залучив до роботи. Питання полягає в тому, яке поєднання політичних призначенців і професійних державних працівників забезпечило б законодавцям послуги найліпшої якості. На якість послуг, що їх апарат надає законодавцям, впливають два основних чинники: лояльність апарату до законодавця і професіоналізм його апарату. Службовці часто лояльні до того, хто їх наймає і має право звільнити. Тому якщо законодавець призначає працівників апарату, він матиме лояльних членів апарату, оскільки їхня робота залежатиме від його політичних успіхів. У системах, де використовуються державні службовці, термін перебування апарату на посаді не пов'язаний з конкретними законодавцями. Основа їхніх повноважень не залежить від політичної долі законодавців. Дуже ймовірно, що такий апарат буде служити тій особі, яка першою наймає його, а вже потім він допомагатиме законодавцям. Бажати добре працювати не обов'язково означає бути здатним це робити. Навіть з меншою лояльністю досвідчений апарат може працювати більш продуктивно. Апарат з більшим досвідом роботи імовірно матиме кращі професійні навички. Чим вищий професіоналізм апарату, тим вищою буде якість послуг, які він надає законодавцям. Тому для адміністративного апарату професійні державні службовці були б найкращим вибором.

Одним із звичних міркувань, які виникають у зв'язку з використанням професійних державних службовців, є те, що вони не будуть чутливими до потреб законодавців, оскільки особисто від них не залежать. Водночас використання політичних призначенців викликає побоювання, що вони будуть зважати на якусь певну групу законодавців, а тому не надаватимуть послуги законодавцям на рівній основі. Такий неоднаковий підхід може призвести до позбавлення меншості можливості користуватися послугами апарату.

Бездоганного рішення, яке б забезпечувало всім законодавцям однаковий доступ до послуг апарату, не існує. Через це парламенти мають у своїх апаратах різне поєднання професійних державних службовців і політичних призначенців. Більшість парламентів прагнуть забезпечити рівний доступ до певних послуг апарату, як правило, адміністративного характеру.

Підбір кандидатів для надання послуг іншого характеру у різних парламентах дуже відрізняється. Наприклад, деякі парламенти мають професійних державних службовців, які працюють в адміністративному відділі і забезпечують законодавців інформацією і науково-дослідними розробками. З одного боку, таке рішення завдяки зменшенню політичного тиску на апарат забезпечує рівний доступ всіх депутатів до його послуг. З іншого боку, менш вразливий до політичного тиску апарат буде одночасно і менш чутливим до потреб законодавців. В окремих парламентах дозволяється мати особистий апарат парламентарів тієї чи іншої чисельності. В усіх цих парламентах депутати мають рівні права в утриманні свого апарату. Ці парламенти відрізняються обсягами коштів парламенту, партійних груп та депутатів, наявних у законодавців для утримання особистого апарату. Для того, щоб подолати

цю нерівність, у деяких парламентах введено пропорційну систему розподілу коштів, згідно з якою той законодавець (або партійна група), який одержав більшу кількість голосів на останніх виборах, отримує від парламенту більше коштів. У своєму виборі державні службовці керуються, передусім, технічними критеріями. Їхня відданість конкретному законодавцеві меншою мірою впливає на їхню поведінку. Навпаки, політичні призначенці поділяють певні політичні погляди, які вони відстоюють у своїй професійній діяльності [4, с. 33-34].

В. Тацій висловлює думку, що алогічним є положення, коли самі депутати, які не завжди мають фахову юридичну підготовку, пишуть закони без залучення відповідних спеціалістів і лише потім до надання висновків стосовно законопроекту залучаються фахівці. На думку науковця, все повинно бути навпаки. Депутати мають працювати вже з готовим проектом закону, який розроблений на відповідне замовлення фахівцями у певній галузі знань. До того ж, як свідчить практика, розробники законопроектів не дуже часто враховують думку фахівців, здійснюють соціально-економічний аналіз необхідності його прийняття, обґрунтовують економічну доцільність проекту закону, практично не прогнозують можливі наслідки його прийняття для країни [8, с. 30].

Відомий американський професор Барбара Чайлд у розділі п'ятому "Законодавство" книги "Розробка юридичних документів: принципи та практика" зазначає, що законодавчі органи широко використовують штати професійних розробників. Вони звичайно мають посібники законодавчої техніки, які пояснюють їм складові частини, формати, стилі, а іноді мову, визначену державними конституціями або статутами для законопроектів, які вони розробляють.

Професійні розробники законопроектів також мають можливість брати участь у Національній Конференції Державної Законодавчої Влади, в межах якої проводять законопроектні семінари, щоб відточити навички розробників.

Директор Флоридського університету розробки юридичних документів Барбара Чайлд багато років займалася вивченням законодавчої техніки, та дійшла висновку, що більшість студентів, які вивчають процес розробки законопроектів в правовій школі, не підготовлені для роботи в державному законопроектному офісі [9, с. 302].

Вважаємо, що нормопроектувальна діяльність – це найскладніший вид юридичної діяльності, якому неможливо навчитися виключно у навчальному закладі чи на курсах, де можна отримати лише деякі знання, оволодіти методикою складання законопроектів. Далі відповідні уміння та навички "шліфуються" під час практичної роботи.

Справді, вирішити питання підготовки таких фахівців неможливо шляхом їх підготовки у вищих навчальних закладах за спеціальністю "правознавство" та кваліфікацією, умовно названою нами "нормопроектувальник". Може виникнути ситуація, коли пропозиція перевищуватиме попит. Натомість підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за професією з досить незвичною назвою також не означатиме, що такі фахівці працюватимуть у цій сфері.

З огляду на важливе стратегічне для держави та суспільства значення підготовки фахівців у сфері законопроектування (нормопроектування), вважаємо, що в межах пропонуваного чинним законодавством варіантів для такої підготовки (згідно статті 10

Закону України “Про вищу освіту” [10] післядипломна освіта включає: перепідготовку, спеціалізацію, розширення профілю (підвищення кваліфікації), стажування) найбільш оптимальною формою буде підвищення кваліфікації з отриманням відповідного документу про післядипломну освіту.

Виходячи із вищевикладеного, можна підсумувати, що аналіз сучасного стану законотворення в Україні та його нормативно-правового регулювання показує, що рівень державного регулювання законотворчої діяльності в Україні не відповідає сучасному стану розвитку суспільства. Причинами цього є відсутність загальнодержавної науково обґрунтованої концепції правової політики; поточних та довгострокового планів законопроектної роботи; чітких критеріїв оцінювання якості законопроектів; прогнозування політичних та соціально-економічних наслідків прийняття нових законів; необхідних теоретико-методологічних розробок щодо запровадження системного підходу до вироблення та реалізації механізмів державної кадрової та правової політики.

Для розв’язання зазначених проблем ми і виокремили кілька важливих аспектів удосконалення законотворчої діяльності в Україні.

Використані джерела:

1. *Богачова О. В.* Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Богачова Олена Вікторівна. – К., 2006. – 238 с.
2. *Погорілко В. Ф.* Проблеми розвитку і вдосконалення законодавчої діяльності Верховної Ради України [Текст] / В. Ф. Погорілко // Спільна сесія Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, Академії правових наук України та Інституту законодавства Верховної Ради України з питань розвитку правової системи та наукового забезпечення законотворчого процесу. – К. : Парламентське вид-во, 2005. – С. 63-74.
3. Dale, Sir William. *Legislative Drafting – a New Approach.* – Carolina Academic Press, 1977. – 331 p.
4. *Антощук Л. Д.* Законотворчість. Організація апарату парламентів. Світовий досвід [Текст] / Лариса Дмитрівна Антощук. – К. : Програма сприяння парламенту, 2007. – 98 с.
5. Підготовка законів та управління нормотворчістю в країнах Центральної та Східної Європи [Текст]. – К. : УАДУ, 1998. – 330 с.
6. *Оніщук М. В.* До проблеми вдосконалення використання науково-правового потенціалу в діяльності парламентських комітетів Спільна сесія Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, Академії правових наук України та Інституту законодавства Верховної Ради України з питань розвитку правової системи та наукового забезпечення законотворчого процесу [Текст] / Микола Васильович Оніщук. – К. : Парламентське вид-во, 2005. – 175 с.
7. *Davies J.* *Legislative law and process in a nutshell* / Davies J. – 3-rd ed. – St. Paul, Minn. : Thomson/West, 2007. – 255 p.
8. *Тацій В. Я.* Проблеми наукового забезпечення законотворчості в умовах становлення національної правової системи України [Текст] / В. Я. Тацій // Спільна сесія Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, Академії правових наук України та Інституту законодавства Верховної Ради України з питань розвитку правової системи та наукового забезпечення законотворчого процесу. – К. : Парламентське вид-во, 2005. – 175 с.
9. *Child B.* *Drafting legal documents: principles and practices.* – 2d ed. – West Publ. Co., 1992. – 348 p.
10. Про вищу освіту [Електронний ресурс]: закон України від 17 січ. 2002 р. № 2984-III. – Режим доступу до закону: <http://portal.rada.gov.ua>.

Лопушанский А. А. Направления усовершенствования законотворческой деятельности: отдельные аспекты.

В статье раскрыты отдельные аспекты организационной и кадровой составляющих усовершенствования законотворческой деятельности в Украине.

Ключевые слова: правовая политика, законотворческая деятельность, законодательство.

Lopushanskiy A. A. The constituents of improvement of legaslation activity: the separate aspects.
In the article the separate aspects of organizational and skilled constituents of improvement of legaslation activity in Ukraine are exposed.

Keywords: legal policy, legislation activity, legislation.

Луцький Р. П.
Івано-Франківський університет права
імені Короля Данила Галицького

СУТНІСТЬ СУЧАСНОГО ПРАВОРОЗУМІННЯ: ПОЗИТИВНИЙ ПІДХІД

Актуальною проблемою в галузі юриспруденції є визначення сутності та змісту такої категорії як праворозуміння. Це питання потребує подальшого розвитку і вдосконалення. Дана проблема відіграє значну роль і викликає великий інтерес в сучасному суспільстві.

Ключові слова: суспільство, держава, позитивізм, позитивне право, природне право.

Проблемі розуміння права завжди приділялось багато уваги. Спроби дати змістовну відповідь на запитання “що таке право?” прослідковуються із глибокої давнини й не припиняються й досі.

Право – це надзвичайно складне соціальне явище, оскільки воно відображає складні економічні, політичні та соціальні відносини. Протягом усієї історії розвитку юридичної науки різні мислителі прагнули з’ясувати, що являє собою право, яка його природа та суть.

Поняття права – найважливіший компонент правознавства. Від вірного розкриття його сутності залежать правильна постановка наукових досліджень та загальна орієнтація юридичної практики. Сутність права – це не застигла категорія, а поняття, що розвивається в якому відображаються історичні традиції та суспільна ситуація конкретної епохи.

Саме ці положення визначають актуальність піднятої проблематики.

Методологічною основою статті стали праці С. С. Алексєєва, В. Д. Бабкіна, В. А. Бачиніна, В. С. Журавського, М. В. Костицького, В. С. Нерсисянца, Н. М. Оніщенко, М. І. Панова, О. Л. Копиленка, Н. М. Пархоменко, С. С. Сливки, Л. Л. Фуллера, Р. О. Халфіна, Ю. С. Шемшущенка, які сприяють осмисленню поточних процесів в теорії права та мають важливе значення для подальшого їх дослідження.

Виходячи уже з тих фундаментальних основ, які вони заклали, вважаю за доцільне провадити власні дослідження визначеної проблематики.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою написання даної статті є аналіз визначальної концепції розуміння сутності права, якою являється нормативістська концепція праворозуміння (її ще називають позитивістською) та з’ясування причин які проджують таке багатоманіття розумінь сутності й соціальної природи права.