

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ М.П.ДРАГОМАНОВА**

На правах рукопису

ЛОПУШАНСЬКИЙ Артур Андрійович

УДК 342 (043.3)

**ПРАВОВА ПОЛІТИКА І ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ:
МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ**

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

Дисертація

на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –
АНДРУСИШИН Богдан Іванович,
доктор історичних наук,
професор

Київ – 2015

ЗМІСТ

ВСТУП	3
Розділ 1. Теоретико-методологічні засади законотворчості ...	11
1.1. Загальна характеристика законотворчості.....	11
1.2. Нормативно-правове регулювання законотворчості в Україні.....	34
1.3. Сучасний стан законотворчості в Україні.....	51
Висновки до першого Розділу.....	64
Розділ 2. Законотворча політика як особливий напрям правової політики	68
2.1. Поняття, особливості, суб'єкти правової політики.....	68
2.2. Особливості законотворчої політики як особливого напрямку правової політики.....	81
Висновки до другого Розділу.....	100
Розділ 3. Механізми взаємодії та тенденції розвитку правової політики і законотворчої діяльності в Україні	104
3.1. Система механізмів взаємодії правової політики і законотворчої діяльності в Україні.....	104
3.2. Сучасні тенденції розвитку правової політики і законотворчої діяльності в Україні.....	133
3.3. Роль законотворчості у підвищенні ефективності правової політики.....	141
Висновки до третього Розділу.....	153
ВИСНОВКИ	156
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	165

ВСТУП

Актуальність теми. За своєю природою правова політика, як і політика взагалі, є відповідною діяльністю держави, яка проявляється у формах правотворчості і правозастосування. Характерною особливістю правової політики є те, що вона невід’ємно пов’язана з багатьма іншими правовими явищами, що, з одного боку, зумовлює суттєві труднощі для її пізнання та наукового опису, а з іншого – дозволяє прослідкувати максимум можливих взаємозв’язків. У сучасних умовах розбудови демократичної, соціальної, правової Української держави вельми актуальною залишається проблема створення ефективної системи національного законодавства. У реалізації цього завдання важливою є роль різних інституцій, проте чільне місце відводиться державі в особі відповідних органів влади. Саме держава покликана регулювати різні сфери суспільного та державного життя, в тому числі через формування правової політики, а також її особливого напрямку – законотворчої політики, спрямованої на побудову ефективної системи національного законодавства.

Теоретична та практична значущість досліджуваної проблематики обумовлена основним призначенням, яке покликане виконувати закон, – регулювати суспільні відносини в державі. Останнім часом посилилася негативна тенденція до надмірного збільшення кількості прийнятих законів, разом із тим одночасно погіршилася їхня якість. Для того, щоб закони були належної якості, а їх приписи виконувалися усіма суб’єктами, необхідно налагодити ефективні механізми взаємодії правової політики та законотворчої діяльності.

Враховуючи важливе значення закону для різних сфер суспільних відносин, питання, пов’язані із законотворчістю, правовою політикою, законотворчою політикою, є предметом дослідження різних наук (юриспруденції, філософії, політології, соціології тощо).

Зокрема, дослідженню законотворчості присвячено чимало наукових праць, а саме: С. Алексеева, Р. Бержерона, С. Бобровник, О. Богачової,

М. Власенка, Г. Дутки, В. Журавського, Н. Задираки, А. Зайця, О. Зайчука, В. Ковальського, О. Копиленка, І. Козінцева, М. Козюбри, Д. Керімова, В. Копейчикова, В. Лазарева, О. Мудрої, С. Погребняка, В. Погорілка, З. Погорелової, А. Ришелюка, О. Рогача, М. Розвадовської, М. Спіріна, В. Тація, А. Ткачука, Ю. Тихомирова, Ю. Тодики, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, О. Ющика та інших вітчизняних і зарубіжних учених.

Проблеми правової та законотворчої політики є предметом наукових досліджень багатьох учених, зокрема, В. Авер'янова, С. Алексєєва, В. Баляєва, С. Бобровник, Л. Герасіної, В. Головченка, С. Дністрянського, Н. Железняка, І. Ільїна, Н. Ісакова, М. Кельмана, А. Колодія, П. Коробова, А. Коробової, В. Коростей, М. Кравчука, В. Лазарева, О. Малька, М. Матузова, Ю. Оборотова, Н. Оніщенко, В. Опришка, М. Панова, О. Панченка, Н. Пархоменко, А. Пашкова, В. Погорілка, С. Поленіної, В. Прозорова, О. Рібакова, В. Селіванова, О. Скакун, В. Соловійова, Ю. Шемшученка, О. Ющика, та інших вітчизняних та зарубіжних науковців.

Незважаючи на постійний підвищений інтерес у науковому середовищі як до правової політики, так і до законотворчості, проблема діалектичного взаємозв'язку та взаємодії цих двох явищ залишається майже не дослідженою. Як правило, наукові праці присвячені більше теоретичним проблемам правової політики, законотворчої діяльності, статусу суб'єктів права законодавчої ініціативи, теоретичним та логічним засадам правотворчості. Натомість майже не дослідженою залишається проблематика механізмів взаємодії правової політики та законотворчості, ролі законотворчості у підвищенні ефективності правової політики тощо. Досить фрагментарно увага дослідників приділяється також особливостям законотворчої політики як особливого напрямку правової політики.

На сьогоднішній день без належної уваги науковців залишається цілий пласт проблем, пов'язаних із розробленням дієвих механізмів реалізації законотворчої політики України, формуванням якісно нової системи управління у сфері законотворчості, підготовкою висококваліфікованих

спеціалістів, які займаються розробкою законодавчих актів тощо, що й обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана в рамках планових наукових досліджень Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова за напрямом „Дослідження проблем гуманітарних наук” (правознавство) (протокол № 5 засідання Вченої ради університету від 22 грудня 2006 р.).

Тема дисертаційної роботи затверджена Вченою радою Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова 5 березня 2009 р. (протокол № 6).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є науково-теоретичне обґрунтування механізмів взаємодії та тенденцій розвитку правової політики та законотворчості, розробка наукових рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання у сфері взаємодії законотворчості та правової політики.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення наступних *завдань*:

- надати загальну характеристику законотворчості;
- висвітлити нормативно-правове регулювання законотворчості в Україні;
- з'ясувати сучасний стан законотворчості в Україні;
- визначити поняття, особливості та суб'єктів правової політики;
- дослідити особливості законотворчої політики як особливого напрямку правової політики;
- розкрити систему механізмів взаємодії правової політики і законотворчої діяльності в Україні;
- обґрунтувати сучасні тенденції розвитку правової політики і законотворчої діяльності в Україні;
- з'ясувати роль законотворчості у підвищенні ефективності правової політики.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері правової політики та законотворчої діяльності держави.

Предметом дослідження є механізм взаємодії та тенденції розвитку правової політики та законотворчості.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації складає комплекс філософсько-світоглядних, загальнонаукових і спеціальних методів. Вибір методів дослідження зумовлений поставленою метою і завданнями, а також предметом дослідження.

Діалектичний метод дозволив окреслити низку проблем, які на сьогоднішній день характерні для законотворчої діяльності та правової політики (підрозділи 1.3., 2.1).

Важливе місце відводиться порівняльному методу, завдяки якому автор порівнює категорії „законодавча діяльність” та „законотворча діяльність” тощо (підрозділ 1.1.).

Особливості нормативно-правового регулювання законотворчої діяльності, шляхи та способи його удосконалення, а також особливості законотворчої політики як особливого напрямку правової політики автор розкрив за допомогою системного підходу, який орієнтується на розкриття цілісності об'єкта, на виявлення багатоманітних типів зв'язків у ньому (підрозділи 1.2, 2.2.).

З допомогою методу типологізації висвітлено основні підходи до визначення механізмів взаємодії правової політики та законотворчості (підрозділ 3.1.).

Структурно-функціональний метод допоміг розглянути механізм взаємодії правової політики та законотворчості з точки зору цілісного системокомплексу, виокремити в його складі телеологічний, функціональний, фундаментальний та інструментальний модулі (підрозділ 3.1.), а метод прогнозування дав можливість визначити основні тенденції розвитку правової політики та законотворчості, визначити шляхи підвищення ефективності правової політики (підрозділи 3.2., 3.3.).

Теоретичну базу дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі юридичної науки, а також теорії управління, філософії, соціології, економічної науки тощо.

Джерельну базу дослідження становлять: Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти України, рішення Конституційного Суду України, законопроекти.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є першим комплексним науковим дослідженням механізмів взаємодії правової політики та законотворчості, а також тенденцій їх розвитку. Автором сформульовано низку новаційних теоретичних положень, висновків та практичних рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання законотворчості та здійснення правової політики в Україні, зокрема:

вперше:

– визначено законотворчу політику як особливий напрям правової політики, в основу формування та реалізації якої повинні бути покладені принцип нормативної визначеності, принцип соціальної обумовленості та принцип практичного втілення;

– розглянуто законотворчу діяльність не лише як правовий процес (процес творення закону), але і як процес управління (державну діяльність), складовими якого є: суб'єкт управління, об'єкт управління, мета управління, результат управління, зв'язки між суб'єктом та об'єктом, засоби й технології управління, планування, координація і контроль у процесі здійснення законотворчої діяльності;

– подано авторську структуру механізму взаємодії правової політики та законотворчості, який розглядається як цілісний системокомплекс, що включає чотири модулі (телеологічний, функціональний, фундаментальний та інструментальний);

удосконалено:

– поняття правової політики як форми державної політики, яка включає комплекс принципів, цілей та методів, що реалізуються за

допомогою права, визначають стратегію і тактику розвитку суспільства та держави, спрямовані на реалізацію та захист прав і свобод людини й громадянина, зміцнення законності та правопорядку, реалізацію принципу верховенства права в державному та суспільному житті тощо;

– положення про те, що незалежність України і її позиціонування як демократичної, правової та соціальної держави, а також проголошений курс на євроінтеграцію визначають вектор розвитку не тільки законотворчості, але й правової політики, який повинен бути спрямований на вдосконалення національної системи законодавства, здатної до виконання державних пріоритетів;

набуло подальшого розвитку:

– дослідження суб'єктів формування правової політики, серед яких виділено: громадян України; вищі органи державної влади (Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України); головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики (Міністерство юстиції України); інші центральні органи виконавчої влади; Конституційний Суд України; судові та правоохоронні органи; органи місцевого самоврядування; об'єднання громадян, засоби масової інформації;

– наукове осмислення тенденцій розвитку та змін правової політики і законотворчої діяльності, які детерміновані тенденціями розвитку суспільства та повинні забезпечувати цілеспрямованість, системність і економічність правової політики та законотворчості, втілювати прогресивний світовий досвід законотворення, мати під собою відповідне наукове підґрунтя та забезпечити виправдання соціальних очікувань.

Практичне значення отриманих результатів. Теоретичні положення, висновки, отримані в результаті дослідження, і розроблені наукові пропозиції та рекомендації можуть бути використані:

– у науково-дослідницьких цілях – при подальших наукових дослідженнях проблем правової політики та законотворчості;

– у правотворенні – при підготовці проектів нормативно-правових актів;

– у навчальному процесі – при написанні підручників, навчальних посібників, навчальних програм, курсів лекцій та у викладацькій діяльності (акт впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження у навчальний процес Національного педагогічного університету імені М.П.Драгоманова від 08.06.2015 р.);

– у освітній роботі – для громадянського та правового виховання громадян України, у тому числі державних службовців, а також підвищення рівня їх загальної та правової культури і свідомості.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження має самостійний характер і виконано на підставі особистих досліджень автора. Усі наукові праці, в яких відображено основні положення роботи, написані без співавторів.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження обговорювались на засіданнях кафедри теорії та історії держави і права Інституту політології та права Національного педагогічного університету імені М.П.Драгоманова.

Основні результати дисертації були оприлюднені на наступних конференціях: Міжнародній науково-практичній конференції „Роль права у забезпеченні законності та правопорядку” (м. Запоріжжя, 11–12 жовтня 2011 р.), Юридичній науково-практичній інтернет-конференції „Правова система в умовах розвитку сучасної державно-правової дійсності: генезис та напрями вдосконалення” (м. Київ, 15 грудня 2011 р.), Міжнародній науковій конференції „Сьомі юридичні читання” (м. Київ, 19–20 травня 2011 р.), Юридичній науково-практичній інтернет-конференції „Правопорядок у державному та суспільному розвитку: національний та міжнародний вимір” (Київ, 24 лютого 2012 р.), Міжнародній науковій конференції „Восьмі юридичні читання” (м. Київ, 10–11 жовтня 2012 р.), Міжнародній науковій конференції „Десяті юридичні читання” (м. Київ,

15–16 травня 2014 р.).

Публікації. Основні результати дослідження, що сформульовані у дисертації, знайшли відображення у таких наукових працях: шести публікаціях у фахових юридичних наукових виданнях, у тому числі одному зарубіжному науковому виданні, та в шести тезах доповідей на наукових конференціях.

Структура роботи обумовлена метою і завданнями дослідження. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які включають вісім підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків та списку використаних джерел (166 найменувань). Загальний обсяг дисертації – 183 сторінки, з них основного тексту – 164 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ

1.1. Загальна характеристика законотворчості

Одним із найважливіших чинників, від яких сьогодні залежить стан справ у нашій країні, її соціальні, політичні та економічні перспективи, добробут громадян України і їх ставлення до держави, є якість українських законів, а також загальний рівень діяльності держави щодо їх підготовки та прийняття, яку найчастіше називають законотворчістю (законотворчою діяльністю).

У юридичній науці дослідженню не лише законотворчості, але й близьких за змістом понять (правотворчості, нормотворчості, законодавчої діяльності) присвячено чимало наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених. На перший погляд, перераховані поняття є дуже близькими, можливо, навіть однаковими за змістом. Насправді, така думка – хибна. Перш за все, вони різняться за суб'єктами та за результатом, на який спрямована відповідна діяльність.

Законотворчість є виключною прерогативою вищих представницьких органів держави (в Україні – Верховної Ради) або народу у передбачених законом випадках. Правотворчість, яка закінчується прийняттям законів, називається законотворчістю. Натомість, результатом правотворчості є всі нормативно-правові акти: закони та підзаконні нормативно-правові акти (укази, розпорядження, постанови, тощо), які з'являються внаслідок діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, уповноважених на прийняття норм права.

Проте право може існувати не лише в конкретних нормативно-правових актах, але й у правосвідомості, правових теоріях, правовідносинах, правомірній поведінці суб'єктів, тощо, і охоплюватися поняттям

„правотворення”, найвищою (проте не обов’язковою) стадією якого є правотворчість.

Необхідно акцентувати увагу, що в юридичній літературі, як правило, не розмежовуються поняття „правотворчість” та „нормотворчість” з огляду на те, що вони обидва охоплюють собою діяльність, спрямовану на прийняття (зміну, скасування) норм права.

Незважаючи на постійний підвищений інтерес у науковому середовищі до проблем законотворчості, багато питань, пов’язаних із цією важливою сферою діяльності держави, залишилися недослідженими або недостатньо вивченими. Як правило, праці дослідників присвячені більше теоретичним проблемам законотворчої діяльності, статусу суб’єктів права законодавчої ініціативи, теоретичним та логічним засадам правотворчості; проте майже не досліджена роль держави в регулюючому впливі на законотворчість, механізми державного регулювання, планування, прогнозування законотворчості, моніторинг (оцінка ефективності) регулюючого впливу органів державної влади на законотворення тощо.

Між провідними науковцями країни тривають гострі дискусії щодо визначення сутності, змісту та особливостей здійснення законотворчої діяльності, але при відносно великій кількості досліджень з теоретичних та практичних проблем правотворчості, у правовій науці спеціалізованих робіт з питань законотворчості надзвичайно мало. Більше того, у сучасній науці відсутня єдність поглядів щодо визначення самого терміну „законотворчість”.

У юридичній літературі найчастіше законотворчість визначається як діяльність вищого законодавчого органу в особі народних представників чи безпосередньо самого народу (референдум) по встановленню, зміні чи відміні правових норм, які зовнішньо закріплюються у формі закону, і яка здійснюється в особливому процедурному порядку у відповідності з правом на законотворчість, що закріплюється в конституції держави. Подібної точки

зору на законотворчість дотримуються, зокрема, О. Міцкевич, А. Піголкін, В. Казимирчук, І. Котелевська, Ю. Тихомиров.

Так, за словами Ю. Тихомирова, законотворчість – це законодавчий процес, присвячений стадіям і діям з підготовки, обговорення та прийняття законів [1, с.183]. Натомість О. Ющик дійшов протилежного висновку, що між законотворчістю і законодавчою діяльністю є відмінність, яка, проте, не лише не проводиться, а й нівелюється [2, с.68].

На нашу думку, підхід до законотворчості як до законодавчої діяльності істотно звужує це поняття, а загалом і коло суб'єктів законотворчої діяльності. Як правило, забезпечення законотворчої діяльності здійснюють ті державні органи та посадові особи, які відповідно до правових приписів мають право законодавчої ініціативи та право приймати закони. І хоча в Україні суб'єктами законотворчої діяльності є: Верховна Рада України як законодавчий орган; народні депутати України, Кабінет Міністрів України Президент України як суб'єкти права законодавчої ініціативи, все ж особливістю законотворчого процесу в Україні є перевага депутатського, а не урядового (як в інших країнах) законотворення. Тому не викликає здивування, що найбільш досконало законопроектна робота врегульована саме у парламенті.

Проте, якщо основним суб'єктом законотворчої діяльності є законодавчий орган (як правило – парламент), то зміст поняття „законотворчість” звужується до змісту поняття „законодавча діяльність”. Так, наприклад, А. Кокотов стверджує, що законодавча діяльність містить у собі творчий момент, що дає підстави називати її законотворчою діяльністю, або законотворчістю. Для позначення процесу створення законів – пише автор, поряд з терміном „законодавчий процес” вживають термін „законотворчий процес”, за аналогією з правотворчим. Ці терміни цілком можуть використовуватися як тотожні. Відмінність полягає у смислових акцентах: у терміні „законодавчий процес” на перший план виходить

технологія (процедура) вироблення законів, у терміні „законотворчий процес” – інтелектуально творчий початок діяльності [3, с.53-54].

Законотворчість здійснюється з метою прийняття законів, які є основним джерелом (формою) права в Україні. У свою чергу поняття „нормативно-правовий акт” ширше за поняття „закон”, адже поряд із законами включає також підзаконні нормативно-правові акти. Тому не можемо погодитися з позицією Н. Задираки, яка визначає законотворчість як вид правотворчості у формі особливої специфічної діяльності компетентних уповноважених представницьких органів держави з метою закріплення об’єктивної дійсності у нормативно-правових актах [4, с.52].

Цікавий підхід до розуміння законотворчості запропонувала Ю. Перерва, яка розподіляє її на дві частини: нормативну та ненормативну. Нормативну основу законотворчості становить законодавчий процес, який характеризується як процедура прийняття закону, що складається з жорстко врегульованих стадій; крім того, він має високий рівень нормативного закріплення, як правило, основні його положення містяться в конституціях, законах, регламентах парламентів. Інші дії, які складають законотворчість та виходять за рамки законодавчого процесу, становлять її ненормативну частину, наприклад, оцінка ефективності та можливого наступного коригування, проектна діяльність тощо [5, с.29-30].

Серед усіх запропонованих поглядів найбільш вичерпна характеристика законотворчості відображена в позиції А. Ришелюка, який вважає, що законотворчість (законотворча діяльність) – це діяльність уповноважених державних органів, а в передбачених правом випадках – всього українського народу щодо прийняття, зміни або скасування законів України. Це один із видів правотворчої діяльності, однак її предметом є не будь-який нормативно-правовий акт, а лише закон. Отже, так само, як і правотворчість, законотворчість має виконувати завдання закріплення в законі нових реалій суспільного життя, створення нових бажаних моделей

поведінки людей та впорядкування наявного на сьогодні масиву законів [6, с.82].

Характеристика законотворчості неможлива без чіткого визначення її суб'єктів. На наш погляд, варто розрізняти поняття „суб'єкти права законодавчої ініціативи”, „суб'єкти законотворчої діяльності” та „учасники законотворчої діяльності”, оскільки їх зміст та суб'єктний склад суттєво різняться.

До числа суб'єктів законотворчої діяльності в Україні, перш за все, слід відносити державні органи та посадових осіб, яким відповідно до статті 93 Конституції України надано право законодавчої ініціативи, зокрема Президента України, народних депутатів України, Кабінет Міністрів України [7]. Але цей перелік буде не повним, якщо ми не включимо до нього Верховну Раду України. Як орган державної влади Верховна Рада України не наділена правом законодавчої ініціативи, проте Конституцією України на Верховну Раду покладено прийняття законів, яке є специфічним повноваженням у сфері законотворчості, притаманним лише парламенту.

Отже, ширшим за обсягом є поняття „суб'єкти законотворчої діяльності”, яке включає в себе як суб'єктів права законодавчої ініціативи (народних депутатів України, Президента України, Кабінет Міністрів України), так й інших суб'єктів (Верховну Раду України, яка має виключне право приймати закони, та Президента України у випадку реалізації ним права відкладального вето щодо прийнятих законів).

Видається слушним підтримати позицію А. Ришелюка, який інших осіб, причетних до процесу законотворення (розробників законопроектів, експертів тощо), не відносить безпосередньо до суб'єктів законотворчості, оскільки вони не мають у цій сфері встановлених Конституцією або законами прав та обов'язків, які могли б вплинути на зміст та характер законотворчості [6, с.83].

Визначаючи коло суб'єктів законотворчої діяльності, слід брати до уваги, що до числа таких суб'єктів буде правильно відносити ті державні

органи та посадових осіб, які відповідно до чинних правових приписів користуються певними правами, мають повноваження чи обов'язки в процесі здійснення законотворчої діяльності [6, с.83].

Таким чином, до числа суб'єктів законотворчої діяльності в Україні доцільно віднести:

- 1) Верховну Раду України як орган, що є єдиним органом законодавчої влади і має виключне право приймати закони;
- 2) народних депутатів України, які відповідно до Конституції України мають право законодавчої ініціативи;
- 3) Кабінет Міністрів України як орган, який відповідно до Конституції України має право законодавчої ініціативи;
- 4) Президента України, який не тільки є суб'єктом права законодавчої ініціативи, а й наділений правом відкладального вето щодо прийнятих законів.

Вищенаведений перелік є правильним з точки зору сьогоденної ситуації, проте в майбутньому (за умови розробки належної нормативної та організаційної основи участі) може бути доповнений ще одним суб'єктом – народом.

Верховна Рада України формує основи державної політики у сфері законотворення шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад законотворчої діяльності, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів та обсягів бюджетного фінансування.

Порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій, коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді встановлюються Конституцією України, законами України „Про комітети Верховної Ради України”, „Про статус народного депутата України” та Регламентом Верховної Ради України. Регламент встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування

державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради [8].

Виходячи зі змісту конституційних повноважень Верховної Ради України, можна зробити висновок, що основна її роль у законотворчому процесі полягає не у розробці законопроектів, а у якісному їх розгляді. Однак, Верховна Рада України може впливати і на підготовку законопроектів. У разі виникнення потреби Верховна Рада може доручити розробку проекту закону (його структурної частини) відповідному комітету або тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради, а також уряду, що досить часто відбувається на практиці.

Суб'єктами законотворчої діяльності слід вважати і народних депутатів України. Народний депутат України має право законодавчої ініціативи, яке реалізується у формі внесення до Верховної Ради України законопроектів, проектів постанов Верховної Ради, а також інших законодавчих пропозицій. Порядок внесення законопроекту, проекту постанови чи іншої законодавчої пропозиції на розгляд Верховної Ради України та порядок їх розгляду визначаються Регламентом Верховної Ради України.

Закон України „Про статус народного депутата України” визначає статус (права, обов'язки і відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, встановлює правові і соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх депутатських повноважень [9].

Народний депутат бере участь у роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України; має можливість впливати на законотворчий процес шляхом внесення на розгляд Верховної Ради своїх законопроектів в порядку реалізації права законодавчої ініціативи, а також здійснювати вплив на зміст тексту чужого законопроекту шляхом внесення до нього пропозицій та поправок.

Надаючи народним депутатам право законодавчої ініціативи, закон не містить детальної регламентації підготовки законопроектів народними депутатами України, хоча стосовно підготовки законопроектів у системі органів виконавчої влади така регламентація існує. Але нормативні приписи у цих випадках видаються тими суб'єктами, які наділені правом законодавчої ініціативи (Кабінетом Міністрів України, Президентом України), встановлюють вимоги щодо підготовки законопроектів для цих суб'єктів і стосуються переважно підпорядкованих їм органів та посадових осіб. Тому регламентація законопроектної роботи у цих випадках не накладає обмежень на самих суб'єктів права законодавчої ініціативи, вона лише упорядковує відповідну підготовчу роботу. У той же час запровадження подібної регламентації стосовно підготовки законопроектів народними депутатами України було б певним обмеженням наданого їм права законодавчої ініціативи, а тому її доцільність є сумнівною. Тож, на наш погляд, при здійсненні регулювання законодавчої ініціативи народних депутатів слід обмежитись тільки загальними вимогами щодо оформлення законопроектів та супровідних документів до них.

Наступним суб'єктом законотворчої діяльності є вищий орган у системі органів виконавчої влади – *Кабінет Міністрів України*. Він спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади, має право законодавчої ініціативи та наділений повноваженнями щодо розробки законопроектів. Кабінет Міністрів України організовує розробку та реалізацію загальнодержавних планів законопроектних робіт, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну законотворчу діяльність тощо.

Регламентом Верховної Ради України передбачено, що окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, а також інших державних органів, установ і організацій. Крім того, Кабінет Міністрів

України має виключне право на внесення до Верховної Ради проекту закону про Державний бюджет України.

Порядок та процедуру законопроектної діяльності уряду встановлено розділом 6 Регламенту Кабінету Міністрів України. Так, Розроблення законопроектів, що подаються до Верховної Ради Кабінетом Міністрів у порядку законодавчої ініціативи, здійснюється відповідно до перспективних і поточних планів законопроектних робіт, завдань, визначених законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра [10].

Важливу, проте не єдиновизначальну роль у законотворчій діяльності уряду, на нашу думку, відведено Міністерству юстиції України, на яке покладено виконання декількох важливих функцій: загальне планування законопроектних робіт уряду, безпосередня розробка більшості законопроектів та їх концепцій, а також здійснення правової експертизи законопроектів, які розробляються іншими органами виконавчої влади.

Міністерство юстиції України веде постійний облік законопроектів, розроблення яких передбачено новими завданнями, визначеними законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра після затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт. Про такі законопроекти центральні органи виконавчої влади - головні розробники інформують Мін'юст щомісяця до 20 числа, а Мін'юст про перелік вищенаведених законопроектів інформує Кабінет Міністрів щомісяця.

Законопроекування спрямовується на реалізацію Кабінетом Міністрів наданого йому права законодавчої ініціативи, який розглядає і вносить до Верховної Ради проекти законів України, бере в установленому порядку участь у законодавчій діяльності Верховної Ради, а також у реалізації Президентом України права законодавчої ініціативи [11, с.78].

Одним із суб'єктів законотворчої діяльності є *Президент України*. Його особливе місце у законотворчому процесі зумовлене тим, що, крім права законодавчої ініціативи, він наділений правом відкладального вето щодо прийнятих законів, якого не має жоден інший орган влади в Україні.

Крім того, як глава держави Президент України має свою особливу систему підготовки проектів нормативно-правових актів, у тому числі законопроектів.

Зауважимо, що Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV „Про внесення змін до Конституції України” було виключено Національний банк України з переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи. Натомість визнання рішенням Конституційного Суду України неконституційним цього Закону [12] спричинило втрату чинності його положеннями і, отже, відновлення права законодавчої ініціативи Національного банку України. Згодом, вже у 2014 році, Законом України від 21 лютого 2014 р. № 742-VII „Про відновлення дії окремих положень Конституції України” було відновлено дію окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII, у тому числі було внесено зміни в ст.93 Конституції України і Національний банк України нині відсутній в переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи [13].

Незважаючи на зміни в чинному законодавстві, О. Мудра, аналізуючи законодавчу базу, науковий матеріал та практику діяльності Національного банку України, дійшла висновку, що є чимало причин, з огляду на які даний суб'єкт повинен мати право законодавчої ініціативи. По-перше, це викликано складним економічним становищем країни, по-друге, – складністю сучасних законів, які потребують не лише творчої уяви політичного діяча, а й економічних знань, по-третє, це є одним із надійних інструментів грошово-кредитного регулювання, що дає змогу оперативно реагувати на зміни в суспільстві, підвищувати ефективність функціонування економічної системи тощо. Але попри величезний масштаб дій Національного банку України та

галузеву спеціалізацію, на думку авторки, він має володіти правом законодавчої ініціативи лише з питань його відання, тобто слід дати банкові можливість брати участь у формуванні банківського законодавства у межах його функцій [14, с. 12].

Слід відзначити, що в ініціативному порядку законопроекти можуть розробляти також громадяни та юридичні особи, але подання таких законопроектів до Верховної Ради їх розробниками не створює наслідків правового характеру. Парламент може розглядати такі законопроекти лише у тому разі, якщо вони будуть внесені органами чи посадовими особами, що мають право законодавчої ініціативи. Аналогічною є ситуація і у випадку розробки і подання законопроектів державними органами чи органами місцевого самоврядування, які не наділені правом законодавчої ініціативи. Тому немає підстав вважати такі органи, юридичних осіб, окремих громадян суб'єктами законотворчого процесу.

Опис повноважень та діяльності відповідних суб'єктів у процесі законотворчості свідчить, що їх місце в цьому процесі визначається, перш за все, виконуваними функціями, які є складовими частинами формування та реалізації державної політики у сфері законотворення. Комплексний характер цих функцій визначає багатовекторність і різноманітність діяльності окремих суб'єктів законотворчості, різні обсяги та способи їх участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері законотворення [15].

У вітчизняній науці тривають дискусії навколо питання необхідності розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи. Розмірковуючи про напрями удосконалення правового забезпечення діяльності прокуратури України, Є. Попович наголошує, що право законодавчої ініціативи відповідно до положень ст.103 Конституції УРСР 1978 р. мала прокуратура [16, с.162].

Визначення суб'єктів права законодавчої ініціативи є одним із найважливіших у законодавчій діяльності парламенту. Як зазначається у коментарі змін до Конституції України, кожна держава вирішує це питання,

враховуючи певні національні звичаї і традиції, парламентську практику, суспільні потреби та ін.

У багатьох державах право законодавчої ініціативи надається вищим органам правосуддя (верховним, конституційним, арбітражним, адміністративним судам), парламентським комітетам (комісіям) тощо [17, с.112]. Пропозиції надати це право Верховному Суду України є досить поширеними серед вітчизняних політиків, науковців, експертів, але поки що жодна з них не реалізована на конституційному рівні.

В українському парламенті надання права законодавчої ініціативи пов'язане, насамперед, із головними розробниками законопроектів, їх завданнями та обсягом роботи у цьому напрямі, відповідальністю перед суспільством у забезпеченні необхідної законодавчої бази правового регулювання суспільних відносин. Найбільше навантаження щодо підготовки законопроектів і їх направлення на розгляд Верховної Ради України, як показує практика законодавчої діяльності, покладається на Кабінет Міністрів України.

Однак, необхідно брати до уваги і той факт, що прокурори, здійснюючи нагляд за виконанням і дотриманням законів, аналізуючи стан законності у різних сферах життєдіяльності, не тільки виявляють порушення чинних законів, але нерідко при цьому встановлюють, що самі закони в одних випадках є недосконалими, в інших – суперечать один одному, в третіх – просто відстають від вимог життя. Таким чином, прокурорський нагляд, крім усього іншого, є природним засобом зворотнього зв'язку між законотворчою діяльністю Верховної Ради і Президента України та практикою виконання і дотримання законів. Вилучення з державного механізму цієї ланки без необхідності, як зауважує М. Мичко, є, щонайменше, нераціональним і нелогічним [18, с.221].

Наслідки позбавлення Генерального прокурора України права законодавчої ініціативи, на думку Є. Поповича, негативно впливають на якість законотворчого процесу, оскільки саме прокуратура здатна оперативно

й висококваліфіковано виявляти застарілі положення, які утруднюють правокористування, подавати пропозиції щодо усунення прогалин у законодавстві та усунення суперечностей у ньому. Однак це має ще один наслідок, небезпечний для реалізації принципу деполітизації прокуратури. Оскільки законними засобами внести певний законопроект на розгляд Верховної Ради України прокуратура можливості не має, то виникає ситуація, за якої для цього залучаються інші суб'єкти законодавчої ініціативи – переважно народні депутати України. Таким чином, органи держави поставлені самою державою у таке становище, коли необхідність внести певні законопроекти, спрямовані на підвищення рівня законності у державі та удосконалення діяльності самої прокуратури зумовлює необхідність контактувати, звертатися з проханнями до народних депутатів України, які за умов пропорційної виборчої системи завжди є представниками певних політичних партій. Повернення Генеральному прокурору України права законодавчої ініціативи, на думку Є. Поповича, потрібно не для посилення впливу органів прокуратури на учасників суспільних відносин, а для підвищення рівня законопроектної роботи, швидкого усунення прогалин та суперечностей у правових актах, особливо тих, що призводять до можливості деяких посадових осіб уникати відповідальності за порушення закону і тим самим дискредитують в очах громадськості всю систему державної влади [16, с.162-164].

Схожу позицію в напрямку розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи висловлюють й інші науковці. Зокрема, на думку А. Хальоти та К. Закоморної, необхідно надати Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини право законодавчої ініціативи, яке дасть йому реальну можливість не лише виявляти прогалини правової бази України, але й усувати їх, вносячи в парламент законопроекти, спрямовані на удосконалення законодавства України про права і свободи людини відповідно до міжнародних стандартів у цій галузі [19, с.50; 20, с.33].

Директор правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив,

Д. Ковриженко зазначає, що для європейської практики нетиповим є віднесення до суб'єктів права законодавчої ініціативи органів судової влади, органів прокуратури та певних установ (наприклад, національних банків). Адже процес прийняття законів за своєю природою є політичним, а відтак закріплення права законодавчої ініціативи за правоохоронними органами створило б умови для політизації їх діяльності, а отже – поставило б під сумнів їх незалежність [21, с.3].

На нашу думку, важливішим завданням є підвищення якості законопроектів, які вносяться суб'єктами права законодавчої ініціативи, а також підвищення якості нормативно-правових актів, які приймаються (передусім, законів), а не розширення кола цих суб'єктів. Останнє можливе лише шляхом внесення змін до Основного Закону України, проте не є обгрунтованим та доцільним у сучасних умовах.

Останнім часом актуальним є питання забезпечення участі громадян у законотворчій діяльності. Враховуючи, що даний напрям може бути предметом окремого дисертаційного дослідження, визначимо лише окремі аспекти цього питання.

Під поняттям народної правотворчої (законодавчої) ініціативи розуміють складний інститут, яким передбачено, що певна кількість громадян може запропонувати проекти правових актів, в тому числі проект закону про внесення змін до конституції або інших правових актів, шляхом внесення їх до представницького органу або винесення на референдум. Ініціатива, яка реалізується шляхом референдуму має назву прямої, а через представницький орган – непрямої. В обох випадках вона може бути сформованою (якщо громадянами висувається підготовлений акт) або несформованою (у вигляді пропозиції представницькому органу розробити документ, який пізніше може бути або внесеним на референдум, або на розгляд представницького органу). Крім того, залежно від предмету ініціативи розрізняють конституційну і законодавчу ініціативу. Серед країн,

у правових системах яких існує даний інститут, – Австрія, Угорщина, Литва, Латвія [22, с.16].

Однією з форм участі громадян у законотворчій діяльності є прийняття законів шляхом референдуму. Вказана правомочність впливає із змісту закріпленого ст. 38 Конституції України права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Ця норма деталізує зафіксоване у ст.5 Основного Закону України положення про народовладдя, яке базується на міжнародних документах, серед яких важливе місце займають Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [23] та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. [24].

М. Паламарчук зазначає, що впродовж новітньої політичної історії нашої держави громадяни України двічі мали змогу взяти участь у безпосередньому вирішенні найважливіших питань суспільного життя у ході всеукраїнських референдумів – у 1991 р. та 2000 р. Перший всеукраїнський референдум, засвідчивши єдність прагнення абсолютної більшості наших співвітчизників до національного суверенітету та власної державності, набув особливого статусу, ставши символом утвердження Українського народу як рівноправного члена світової спільноти. Ставити його результати під сумнів не наважується жодна впливова політична сила в Україні та й поза її межами. Натомість наслідки проведення другого референдуму є досить неоднозначними. З одного боку, маємо підтримані українським народом зміни до Конституції, які у разі їх впровадження радикально знизили б роль законодавчої влади у політичній системі. З іншого – стався надзвичайний прецедент – носій суверенітету здійснив своє волевиявлення, але воно залишилося фактично проігнорованим, внаслідок чого особливий механізм народного волевиявлення фактично спрацював безрезультатно [25, с.42]. За висловом директора Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, академіка НАН України Ю. Шемшученка, реальність

конституційної формули, за якою „носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”, істотно похитнулася і у зв'язку з тяганиною щодо реалізації результатів квітневого 2000 р. всеукраїнського референдуму. До використання референдуму як форми безпосередньої демократії треба підходити обережно, з урахуванням світового досвіду і правової урегульованості порядку проведення референдуму, а також перспектив впровадження його результатів у життя [26, с.13-14].

Як вітчизняні, так і зарубіжні науковці вказують на наявність невирішених проблем, що можуть виникнути через проведення референдумів, таких, зокрема, як: загроза правам меншин, загострення політичних, соціальних, етнічних протиріч; референдум не передбачає процесу домовленостей зацікавлених сторін і може перетворитися на інструмент „тиранії більшості”; проблема некомпетентності виборців; маніпулювання ними шляхом некоректно поставлених запитань. Л. Кривенко вважає, що у пострадянських країнах інститут референдуму використовується для послаблення і без того слабких парламентів [27, с.10]. Наявні і протилежні аргументи: проведення референдумів може сприяти вирішенню таких складних проблем, як слабкий вплив пересічних громадян на „народних обранців”, недостатнє залучення широких верств населення до безпосереднього прийняття найважливіших політичних рішень [28, с.13-14, 29].

Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, який втратив чинність у 2012 році, визначав референдум як спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Чинний нині Закон „Про всеукраїнський референдум” визначає всеукраїнський референдум як одну з форм безпосередньої демократії в Україні, як спосіб здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування в порядку,

встановленому законом. Предметом всеукраїнського референдуму можуть бути будь-які питання за винятком тих, вирішення яких референдумом не допускається Конституцією України, законами України. На всеукраїнський референдум можуть виноситися декілька питань з однієї проблеми. За предметом всеукраїнський референдум може бути:

1) конституційним: про схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України;

2) ратифікаційним: про зміну території України;

3) законодавчим: щодо прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України;

4) загальним: з будь-якого питання за винятком тих, щодо яких референдум не допускається згідно з Конституцією України [29].

Крім прийняття законів шляхом референдуму, автори видання „Законотворчий процес в Україні” О. Богачова, О. Зайчук, О. Копиленко виділяють інші форми участі громадян у законотворчій діяльності:

– входження представників громадських об'єднань до складу робочих груп з розробки окремих законопроектів, що становлять особливий інтерес для діяльності відповідного об'єднання;

– участь у парламентських слуханнях;

– проведення незалежних експертиз;

– всеукраїнські опитування громадян (консультативні референдуми), що проводяться з метою виявлення волі громадян при вирішенні важливих питань загальнодержавного значення. При цьому результати дорадчого опитування повинні розглядатися і враховуватися при прийнятті рішень відповідними державними органами. Якщо проекти законів, інших рішень Верховної Ради України не відповідають результатам всеукраїнського дорадчого опитування, такі закони, рішення можуть бути прийняті лише більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів України;

– розробка проектів законів.

У теорії права досить часто піднімається питання про необхідність закріплення на конституційному рівні права народної законодавчої ініціативи, що потребує відпрацювання самої процедури здійснення народної законодавчої ініціативи. Проте це можливо лише після створення необхідних організаційно-правових передумов [30, с.105-110].

Розглянувши суб'єктів законотворчості, варто зупинитися на тому, що в юридичній науці законотворчість розглядається передусім як правовий процес створення закону.

Зокрема, Ю. Бойко визначає законотворчість як цілеспрямовану і функціонально окреслену діяльність суб'єктів у межах як законодавчого, так і законопроектного процесів, при цьому, виступаючи ядром правотворчості, законотворчість набуває ознак юридичного процесу і об'єктивується у певну процесуальну форму [31, с. 18].

На думку А. Ришелюка, згадуючи про „законотворчість”, маємо на увазі, перш за все, змістовне наповнення дій, які провадяться з проектами законів та прийнятими законами, натомість у терміні „законотворчий (законодавчий) процес” наголос робиться на процедурній стороні справи, тобто на порядку вчинення цих дій, стадіях просування самого законопроекту та прийняття закону аж до набрання ним чинності [6, с.84].

Виходячи із „соціально-юридичного трактування названих явищ”, російська дослідниця С. Поленіна вважає, що законотворчість, як і будь-який інший різновид правотворчості, охоплює процес створення правової норми, починаючи із зародження ідеї про неї у зв'язку з виявленням потреби у правовій регламентації відповідних суспільних відносин і закінчуючи її прийняттям і введенням в дію. Цей процес розпадається на два різних етапи. Перший передуює початку офіційної роботи над законопроектом за ініціативою самого законодавчого органу або суб'єкта законодавчої ініціативи. Другий включає період офіційної роботи над проектом суб'єкта законодавчої ініціативи, самого законодавчого органу або, згідно із

затвердженим ним планом, відповідної державної, наукової установи чи громадського об'єднання [32, с.4-5].

Прийняття навіть невеликого законопроекту, як правило, триває місяцями. Великі законодавчі акти, наприклад, кодекси, зазвичай готуються кілька років. Але навіть якби парламент засідав цілодобово, йому не під силу було б безпосередньо врегулювати усі питання, які потребують нормативно-правового регулювання. Тому в законах вирішуються лише найважливіші питання, що становлять суть політики держави. Регулювання менш значимих питань, а також питань спеціального характеру відповідно до Конституції України може здійснюватися главою держави або органами виконавчої влади. І такий стан справ існує практично у всіх країнах.

На нашу думку, законотворчість доцільно розглядати не лише як суто юридичну процедуру, правовий процес створення закону, але і як управлінський процес, на який здійснює регулюючий вплив держава, в першу чергу, за допомогою норм права. Зрештою, від того, як налагоджений процес державного регулювання законотворчої діяльності, через які механізми він реалізується на практиці, залежить і кінцевий результат – самі закони.

У законотворчому процесі фігурують компоненти речові, процесуальні, ідейні та людські. Речі – це матеріальні предмети, які використовуються при здійсненні законотворчого процесу. Різноманітні суспільні процеси (політичні, соціальні, навчання, виховання тощо) супроводжують діяльність суб'єктів законотворчого процесу, стаючи, відтак, його процесуальними компонентами. Ще одну групу компонентів складають суспільні ідеї, якими керуються учасники законотворчого процесу, відбиваючи ті чи інші потреби й інтереси суспільства. Нарешті, усі ці компоненти так чи інакше концентруються довкола людини.

Спосіб взаємозв'язку, взаємодії зазначених компонентів характеризує структурний аспект законотворчого процесу, внутрішню організацію його змісту. Від того, які суб'єкти і в який спосіб використовують ті чи інші

предметні засоби законотворчого процесу, під впливом яких суспільних процесів вони перебувають, якими суспільними ідеями керуються при виробленні законів держави, залежить структурна будова цього процесу, його цілісність і усталеність як певного явища.

Системне буття законотворчого процесу забезпечується доцільним функціонуванням кожного з його компонентів у межах його структурної будови, яке підпорядковується функціональному призначенню вказаного процесу в державній організації суспільства. Таке доцільне функціонування, на думку В. Афанасьєва, потребує відповідної координації (узгодження функцій компонентів системи як рівнозначних складових), а також субординації (узгодження функцій компонентів системи в їх підпорядкованості та з функціями системи в цілому) [33, с.21-27]. При цьому важливо усвідомлювати необхідні та випадкові функціональні зв'язки, в яких перебувають різні компоненти законотворчого процесу.

А. Цветков, розмірковуючи над проблемою співвідношення стихійного та свідомого в регулюванні суспільного життя, стверджує, що управління може бути як свідомим, так і стихійним, а вплив на об'єкт за своїм характером як об'єктивним, так і суб'єктивним. Стихійний механізм управлінського діяння – пересічний результат зіткнення, переплетення та перехрещування різних сил, що інколи суперечать одна одній. Подібні управлінські діяння здійснюються автоматично, і людина не може у даній якісній визначеності самокерованої системи відмінити примхливу гру випадку та свавілля, а в змозі тільки пристосуватися до неї та відносно впливати на розмах і силу гри випадку [34, с.25-26].

Разом з тим, соціальні системи належать до класу самокерованих, тобто систем, яким властиві механізми, фактори управління, що забезпечують цілісність системи, її функціонування, удосконалення та розвиток. Соціальні системи, до яких належить законотворчий процес, функціонують заради реалізації певних цілей, що можуть бути досягнуті різними засобами та шляхами. Очевидно, що протидія стихійним факторам управління, які

спричиняють непродуктивні витрати людських сил і ресурсів у процесі вироблення законів держави, гальмують його розвиток та удосконалення, потребує свідомого управління законотворчим процесом.

Зрозуміло, що здійснення національного законотворчого процесу відбувається у державному середовищі, головним чином, у рамках функціонування законотворчих органів. Це означає, що продуктивність вказаного процесу значною мірою залежить від діяльності законотворчих органів, в тому числі від ефективності системи управління ними як специфічними організаціями.

Вважаємо слушною думку В. Афанасьєва стосовно необхідності враховування принципової відмінності суб'єкта й об'єкта управління та, відповідно, розрізняти власне законотворчий процес, як об'єкт керівного впливу, і процес управління ним, як власне сам вплив на вказаний об'єкт з боку суб'єкта управління. Якщо змістом законотворчого процесу є вироблення законів (яке, звичайно, має доцільний характер і супроводжується відповідним „внутрішнім” управлінням на кожній стадії), то зміст управління законотворчим процесом зводиться до розроблення та практичного здійснення керівного впливу на процес вироблення законів, взятий у цілому, в тому числі на „внутрішнє” управління ним (яке, відтак, надає виробленню законів вигляду самокерованого процесу). Результатом законотворчого процесу як такого є певне управлінське рішення у формі законодавчого акта. Результатом управління законотворчим процесом як об'єктом управління стає нова якість цього процесу, досягнення ним певних характеристик завдяки керівному впливу на нього суб'єкта управління [33, с.76-79].

У загальному вигляді управління законотворчістю уявляється як цілеспрямований вплив держави в особі спеціально уповноважених органів влади на законотворчу діяльність суб'єктів на етапах розроблення, розгляду, прийняття законів і введення їх у дію.

Національна законотворча діяльність є складною цілісністю, з властивими їй якісною специфікою, особливою сутністю, складом і структурою, зв'язками із зовнішнім середовищем, своєю історією становлення та перетворення на якісно нову цілісну систему.

Створення ефективної системи законотворчої діяльності вимагає ґрунтовного наукового аналізу української законотворчості і як суто правового явища, так і управлінського процесу та як об'єкта державного управління та регулювання. Здійснення такого аналізу, визначення на його основі основних елементів та специфічних ознак законотворчості є однією з актуальних проблем державного управління.

Складовими законотворчості як управлінського процесу, на нашу думку, є:

1) суб'єкт управління – органи державної влади, що координовано здійснюють управління законотворчістю. Його специфіка обумовлена тим, що суб'єкт управління та суб'єкт законотворчої діяльності частково збігаються. Не можуть вважатися суб'єктами управління народні депутати України, які в даному випадку виступають лише як суб'єкти права законодавчої ініціативи;

2) об'єкт управління – діяльність суб'єктів та учасників законотворчої діяльності, яка потребує цілеспрямованого впливу на етапах розроблення, розгляду, прийняття законів і введення їх у дію. Особливістю об'єкта управління є також часткове співпадіння його з суб'єктом управління. Наприклад, прийнятий Верховною Радою України Регламент, який визначає законодавчу процедуру, є нормативно-правовим засобом впливу суб'єкта управління на об'єкт управління (не лише на суб'єктів, але й інших учасників законотворчої діяльності);

3) мета управління – налагодження ефективного та самокерованого механізму законотворення. Важливо докласти зусиль до того, щоб управління було свідомим, а також протидіяти стихійним факторам, які

спричиняють нераціональні людські та матеріальні затрати, гальмують розвиток законотворчого процесу;

4) результат управління (управлінське рішення) – закон як нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, прийнятий органом законодавчої влади у спеціально визначеному порядку, що містить норми права, які регламентують певне коло (сферу) суспільних відносин. Очевидно, що результатом ефективного управління має бути орієнтація не на кількість, а на якість законодавчих актів;

5) зв'язки між суб'єктом та об'єктом (прямі та зворотні), які, по суті, формують зміст управлінських відносин.

Особливості прямих та зворотніх зв'язків дослідив В. Малиновський. На думку науковця, якщо прямі зв'язки здійснюються переважно суб'єктом управління, то зворотні зв'язки у вигляді елементів співробітництва, взаємодії, ініціатив йдуть переважно знизу, зі сторони об'єкта управління. Прямий зв'язок сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до об'єкта управління. Зворотній зв'язок, який надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень є базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотній зв'язок, таким чином, дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи і засоби організації процесу регулювання об'єкта управління. Він синтезує дії зовнішнього та внутрішнього середовищ (стосовно певного об'єкта управління), що відображають численні причинно-наслідкові зв'язки [35, с.163].

У даному контексті важливе значення має інформація. Як відзначає Ф. Шамхалов, інформація виступає як предмет управлінської праці і одночасно як інструмент втягнення виконавців в процес управління державними справами [36, с.212-213], тобто через отримання інформації про прогалини правового регулювання, колізії правових норм тощо суб'єкти управління визначають основні напрямки їх впливу на об'єкт управління для досягнення мети управління;

6) засоби і технології управління (наукове, інформаційне, кадрове, фінансове, правове забезпечення тощо);

7) планування, координація і контроль у процесі здійснення законотворчої діяльності.

Виходячи з вищевикладеного, слід підсумувати, що законотворчу діяльність (законотворчість) слід розглядати не лише як правовий процес, але й як процес управління, складовими якого є: суб'єкт управління – органи державної влади, що координовано здійснюють управління законотворенням; об'єкт управління – діяльність суб'єктів та учасників законотворчої діяльності, яка потребує цілеспрямованого впливу на етапах розроблення, розгляду, прийняття законів і введення їх у дію; мета управління – налагодження ефективного та самокерованого механізму законотворення; результат управління (управлінське рішення) – закон; зв'язки між суб'єктом та об'єктом (прямі та зворотні); засоби і технології управління (наукове, інформаційне, кадрове, фінансове, правове забезпечення тощо); планування, координація і контроль у процесі здійснення законотворчої діяльності.

1.2. Нормативно-правове регулювання законотворчості в Україні

Законотворчість (законотворча діяльність) є однією з основних функцій держави, яка спрямована на розробку та прийняття законів, що регулюють відносини в різноманітних сферах суспільного й державного життя. Держава в особі законодавчого органу (парламенту) не лише здійснює законотворчу діяльність, але й забезпечує її регулювання за допомогою норм права, від ефективної реалізації яких залежить прийняття якісних законів та створення належної, гармонійної та цілісної системи національного законодавства.

Про зростаюче навантаження на законодавчий орган свідчить значна кількість зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів, а також відповідне збільшення кількості прийнятих законодавчих актів. Зокрема, протягом роботи Верховної Ради України IV скликання було одержано та

zareєстровано 7786 проектів законів, протягом роботи Верховної Ради України V скликання – 2621 проекти законів, а за роботу Верховної Ради України VI скликання ця цифра сягнула понад 4500 проектів законів. Парламентом щорічно приймається велика кількість законодавчих актів. Так, Верховна Рада України IV скликання за час своєї роботи прийняла 1138 законів та 6 кодексів. За роки незалежності України Верховною Радою України було прийнято майже 5,4 тисячі законів (проте переважна більшість з них – закони про внесення змін до чинних законів). Тільки за другу сесію Верховна Рада України VIII скликання прийняла 216 законодавчих актів¹. Для порівняння у Англії діє не більше 70 початкових законів, США – 80, Швеції – 56. Складна законодавча база гальмує розвиток держави.

Щорічно з державного бюджету України на фінансування законотворчої діяльності виділяються значні кошти. Зокрема, тільки на здійснення законотворчої діяльності Верховної Ради України у 2012 році було виділено 460 295,2 тис. грн. [37], в 2013 році – 516 052,1 тис. грн. [38], в 2014 році – 380 171,2 тис. грн. [39], в 2015 році – 440 498,7 тис. грн. [40].

Така інтенсивність законотворчої роботи свідчить не стільки про її ефективність, як про нагальну потребу її оптимізації (розумної організації), яка можлива через удосконалення нормативно-правового забезпечення цієї діяльності.

Національне законодавство України сьогодні охоплює собою всі правовідносини, які складаються у державі, хоча оцінка якості законів, які ухвалюються Верховною Радою України, є досить стриманою. Відбувається постійна зміна прийнятих законів, яка обґрунтовується необхідністю їх удосконалення, що свідчить про недостатню якість „первинних” варіантів законів, які приймаються парламентом. Часті зміни до законів негативно впливають на національну систему законодавства, ставлячи під загрозу стабільність суспільного та державно-правового розвитку.

¹ Статистичні дані отримані в результаті аналізу інформації з офіційного веб-сайту Верховної Ради України www.rada.gov.ua.

У юридичній науці дослідженню законотворчості присвячено чимало наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених. Проте аналіз останніх досліджень і публікацій у сфері законотворчості дає підстави для висновку, що відсутність ефективного правового регулювання законотворчої діяльності є наслідком відсутності у вітчизняній науці комплексних досліджень правового регулювання законотворчої діяльності в Україні, в тому числі його нормативно-правового забезпечення.

Натомість, вирішення практичних завдань (удосконалення механізмів державного регулювання законотворчої діяльності; покращення якості законопроектів та, зрештою, законодавства і підвищення ефективності реалізації його норм; забезпечення законності та правопорядку в державі) неможливе без ґрунтовних теоретичних досліджень та впровадження їх результатів у практичну площину.

Оскільки законотворча діяльність відноситься до публічно-правової сфери, що спрямована на встановлення регулятивного впливу держави на суспільні відносини, тобто є формою встановлення зв'язків між владою і громадянами, порядок її здійснення має бути точно й детально зафіксований з метою запобігання можливості будь-яких порушень прав і свобод людини та громадянина. Ось чому нормативно-правове забезпечення закладає своєрідні підвалини регулювання відносин у сфері законотворчого процесу [41, с.35-36]. Така позиція авторів видання „Законотворчий процес в Україні” О. Богачової, О. Зайчука, О. Копиленка заслуговує на увагу.

Через нормативно-правове забезпечення можна вирішити низку завдань у сфері правового регулювання законотворчої діяльності в Україні, зокрема, удосконалити (упорядкувати, систематизувати, спланувати) власне законотворчий процес, чітко визначити та розмежувати компетенцію учасників та суб'єктів цього процесу, а також вплинути на якість майбутніх законів через визначення вимог до законопроектів та вироблення критеріїв ефективності законотворчої діяльності.

На сьогодні законотворча діяльність в Україні ґрунтується на досить широкій нормативно-правовій базі, яка складається не лише із законів, але й з підзаконних нормативно-правових актів. Вона включає Конституцію України, закони України, які регулюють загальні питання законотворення в Україні, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та деякі відомчі акти нормативного характеру, якими затверджуються різноманітні інструкції, положення, правила щодо здійснення процесу розробки проектів законів, встановлюються процедури реєстрації, погодження та доопрацювання текстів законопроектів, проведення правової експертизи та регулюються інші питання, віднесені до компетенції суб'єктів законотворчої діяльності.

Чільне місце в ієрархії нормативно-правових актів України, в тому числі й тих, які регулюють законотворчу діяльність в Україні, відводиться Конституції України від 28 червня 1996 року [7], яка як Основний Закон держави визначає загальні засади законотворчої діяльності в Україні; конституційний предмет закону; конституційні процедури внесення законопроектів до Верховної Ради України, розгляду та прийняття законів; вимоги щодо внесення законопроектів до парламенту та порядку їх розгляду Верховною Радою України; порядок прийняття бюджету; право і обов'язок Кабінету Міністрів України на розробку та внесення до парламенту законопроекту про Державний бюджет України на відповідний рік; повноваження Президента України стосовно підписання та офіційного оприлюднення законів, а також право вето щодо них; офіційне тлумачення законів, підстави та порядок визнання законів чи окремих їх положень неконституційними; спеціальну процедуру розгляду та прийняття законопроектів про внесення змін до Конституції України [42, с.12].

Проаналізувавши положення рішень Конституційного Суду України, можна зробити висновок про досить широкий спектр питань у сфері законотворчості, які ними охоплюються.

Значна частина рішень Конституційного Суду України присвячена питанням, пов'язаним із суб'єктами права законодавчої ініціативи, їх повноваженнями у сфері законотворчості (рішення від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 (щодо повноважності Верховної Ради України) [43], рішення від 13 січня 2009 року № 1-рп/2009 (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) [44]).

Деякі рішення стосуються реалізації принципу народовладдя, а також участі громадян у сфері законотворчості (рішення від 05 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) [45], рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) [46]).

Окремо варто виокремити рішення, які регламентують стадії законодавчого процесу, зокрема: рішення від 03 жовтня 1997 року № 4-зп (справа про набуття чинності Конституцією України) [47], рішення від 07 липня 1998 року № 11-рп/98 (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) [48], рішення від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001 (справа про позачерговий розгляд законопроектів) [49], рішення від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003 (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) [50].

Існують різні точки зору на предмет того, чи може бути рішення єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні джерелом права. Зокрема, С. Шевчук вважає, що рішення Конституційного Суду України поступово перетворюються на джерела права [51, с.101], а на підтвердження своєї думки наводить позицію відомих українських науковців – професорів Ю. Шемшученка та В. Погорілка. Серед функцій Конституційного Суду України вони виділяють також законодавчу (нормотворчу), яка полягає у негативній нормотворчості та тлумаченні, хоча при цьому робиться застереження, що судова правотворчість суттєво відрізняється від нормотворчості, здійснюваної законодавчою та виконавчою владою [52, с.54-56].

На нашу думку, незважаючи на важливе значення рішень Конституційного Суду України, за своєю природою, змістом та формою ці акти слід вважати актами тлумачення норм права. Тому вони не можуть бути віднесені до системи нормативно-правового забезпечення законотворчості в Україні. У свою чергу, особливістю національної правової системи України є те, що суд не створює нових норм права, а лише застосовує і тлумачить існуючі норми.

Чільне місце серед нормативно-правових актів, які забезпечують державне регулювання законотворчого процесу в Україні, відводиться законодавчим актам парламенту.

В. Тацій не безпідставно висловлює думку, що закон посідає особливе місце у правових системах романо-германського типу, характеризуючись надзвичайною цінністю в системі нормативно-правового регулювання цих країн, оскільки:

- здатен відображати загальну волю народу, яка покликана бути продуктом актуального соціального компромісу на основі базових для всього соціуму цінностей;

- є внаслідок такої соціальної зумовленості основою системи законодавства держави, що передбачає, передусім, особливий статус та захист Конституції як Основного Закону, а також необхідність узгодження із законом усіх інших нормативно-правових актів, які внаслідок цього кваліфікуються юристами як підзаконні;

- дає змогу найбільшою мірою реалізувати основоположний принцип права щодо однаковості (рівності) вимог до різних суб'єктів, забезпечуючи єдиний у масштабах суспільства та держави правопорядок [53, с.24].

Частина законів регулює діяльність суб'єктів законотворчості. Наприклад, Закон України від 17 листопада 1992 року №2790-ХІІ „Про статус народного депутата України” [9] у статті 12 деталізує конституційну норму, яка наділяє народного депутата правом законодавчої ініціативи. Остання реалізується у формі внесення до Верховної Ради України:

законопроекту; проекту постанови; іншої законодавчої пропозиції (частина перша статті 12 Закону). Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII „Про Кабінет Міністрів України” приділяє увагу регулюванню питання здійснення Кабінетом Міністрів України права законодавчої ініціативи (стаття 29) [54].

Крім діяльності суб’єктів законотворчості в Україні, законодавчі акти спрямовані на закріплення правового статусу інших учасників цієї діяльності. Зокрема, Закон України від 4 квітня 1995 року №116/95-ВР „Про комітети Верховної Ради України” [55] у статті 12 формулює зміст законопроектної функції комітетів, яка полягає в розробці проектів законів, інших актів Верховної Ради України; попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб’єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацюванні за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому); попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на обов’язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; внесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.

Кількість законопроектів, які розглядаються у комітетах, як правило, є досить великою, при цьому нерідко комітети одночасно розглядають законопроекти про внесення змін до одного й того ж закону. Тому заслуговує на увагу думка А. Ришелюка, який пропонує в Регламенті Верховної Ради України передбачити положення, які надають комітетам можливість самостійно здійснювати об’єднання проектів законів про внесення змін, які тематично пов’язані між собою [56, с.9].

Закон України від 29 червня 2004 року №1906-IV „Про міжнародні договори” [57] встановлює порядок укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України з метою належного забезпечення національних інтересів, здійснення цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції України та законодавстві України. Статтею 9 закону передбачено, якщо на ратифікацію подається міжнародний договір, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, проекти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом з проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно.

Закон України від 11 вересня 2003 року №1160-IV „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [58] визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Цей закон стосується порядку підготовки, прийняття та дії нормативних актів, спрямованих на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами (органами, до повноважень яких віднесено регулювання такого типу правовідносин) або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Крім того, цим законом унормовано процедури розробки проектів нормативно-правових актів у зазначеній сфері, консультування з громадськістю, погодження проектів, аналіз практики застосування таких нормативних актів тощо.

Закон України від 10 лютого 1995 року №51/95-ВР „Про наукову і науково-технічну експертизу” [59] визначає правові, організаційні і фінансові основи експертної діяльності в науково-технічній сфері, а також загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин у галузі організації та проведення наукової та науково-технічної експертизи з метою забезпечення наукового обґрунтування структури і змісту пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, наукових, науково-технічних, соціально-економічних, екологічних програм і проектів, визначення напрямів науково-технічної

діяльності, аналізу та оцінки ефективності використання науково-технічного потенціалу, результатів досліджень.

Порядок подання та розгляду законопроектів, які впливають на доходну чи видаткову частину бюджетів, визначений статтею 27 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року [60]. Кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, протягом п'яти днів направляється до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. Кабінет Міністрів України у двотижневий строк з дня отримання законопроекту подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів України за участю інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади. Розгляд проекту закону про Державний бюджет України та проектів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України відбувається за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Зауважимо, що переважній більшості проектів бракує належного фінансово-економічного обґрунтування, і якщо у пояснювальній записці до проекту зазначається, що реалізація його положень не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України, то на практиці ці твердження нерідко не відповідають дійсності. Натомість відповідно до п. 8 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України „якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі „Перехідні положення” цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття” [8].

Окремо слід зупинитися на нормативно-правовому регулюванні стадій законотворчого процесу. Найбільш докладно процедурні аспекти законотворчості регулюються у Регламенті Верховної Ради України від 10

лютого 2010 року [8]. Розділ IV Регламенту визначає законодавчу процедуру та встановлює порядок внесення та відкликання законопроектів; розгляду законопроектів у Верховній Раді України за процедурою трьох читань; повторного розгляду Верховною Радою України законів з пропозиціями Президента України; а також порядок опублікування, зберігання законів, постанов та інших актів, прийнятих Верховною Радою України. Відповідно до статті 89 Регламенту право законодавчої ініціативи здійснюється суб'єктами (Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України) шляхом внесення до Верховної Ради: проектів законів, постанов; проектів інших актів Верховної Ради; пропозицій до законопроектів; поправок до законопроектів. Крім того, Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України. Проект закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України вносить Президент України або Кабінет Міністрів України. Таким чином, у Регламенті Верховної Ради України здійснено досить докладне регулювання таких стадій законотворчості (законотворчого процесу) як внесення законопроекту та його розгляд у парламенті.

Незважаючи на те, що ключова позиція у сфері нормативно-правового регулювання законотворчості в Україні належить законам, не менш вагомою є і роль підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, Постанова Верховної Ради України від 6 травня 1996 року № 170 „Про затвердження Правил оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України” [61] визначає основні вимоги, яким повинен відповідати проект Закону України про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік.

Постанова Президії Верховної Ради України від 31 жовтня 1994 року № 180 „Про впорядкування організації і здійснення законодавчого процесу Верховної Ради України” [62] містить пропозиції про впорядкування організації і здійснення законодавчого процесу Верховною Радою України, які передбачають самостійну розробку і прийняття законів та змін і

доповнень до чинного законодавства, проведення контрольної та аналітичної діяльності щодо стану реалізації діючих законів і виявлення у них суперечностей, попереднього впровадження норм найважливіших законів в окремих регіонах, галузях, сферах, групах підприємств, організацій та установ у порядку експериментальної перевірки їх ефективності; розгляд проектів законодавчих актів, поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи. Однією з основних пропозицій є планування законотворчої діяльності, яка передбачає розробку і затвердження Верховною Радою України Плану законодавчих робіт.

На сьогоднішній день таких планів не існує, що є суттєвою прогалиною у сфері регулювання законотворчої діяльності в Україні.

Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 22 травня 2006 року № 428 „Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України” [63] затверджено положення, яким встановлено порядок реєстрації законопроектів.

Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 20 березня 1995 року № 01-2/2 „Про впровадження реєстрації законопроектів і законодавчих пропозицій у Секретаріаті Верховної Ради України” [64] було запроваджено, починаючи з 1 березня 1995 року, єдину реєстрацію у секторі реєстрації законопроектів Секретаріату Верховної Ради України законопроектів і законодавчих пропозицій, що подаються до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи. Згаданим розпорядженням затверджено Інструкцію, яка встановлює порядок реєстрації, обліку та ведення справ законопроектів і законодавчих пропозицій у Секретаріаті Верховної Ради України з метою удосконалення організації законодавчого процесу, раціонального і ефективного використання інформаційно-комп'ютерних технологій у плануванні і контролі законопроектних робіт.

Предметну компетенцію комітетів Верховної Ради України як учасників законотворчої діяльності визначає Постанова Верховної Ради

України від 4 грудня 2014 року № 22-VIII „Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання” [65]. Відповідно до пункту 5 зазначеної постанови у разі внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту, проекту Постанови Верховної Ради України чи іншого акта Верховної Ради України, зміст якого стосується предметів відання двох або більше парламентських комітетів, головний комітет з опрацювання такого проекту визначатиметься на підставі статті 88 Конституції України Головою Верховної Ради України, у тому числі за пропозицією Погоджувальної ради депутатських фракцій (груп), внесеною відповідно до Регламенту Верховної Ради України.

Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 року № 448 „Про Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України” [66] закріплює порядок документування законотворчої діяльності, підготовки і оформлення документів у Верховній Раді України, технічного забезпечення їх підготовки, контролю за виконанням документів і доручень, а також здійснення ділових процесів – організації документообігу, формування справ і зберігання документів та поширюється на всю службову документацію, в тому числі на документи, які містять інформацію з обмеженим доступом.

Указ Президента України від 30 березня 1995 року № 270/95 „Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України” [67] визначає порядок роботи з законопроектами та законодавчими пропозиціями, які вносяться Президентом України в порядку законодавчої ініціативи до Верховної Ради України, з законопроектами та законодавчими пропозиціями, які подані іншими суб’єктами права законодавчої ініціативи та надійшли з Верховної Ради України, в разі підготовки зауважень, змін і доповнень до них. Так, відповідно до Положення, законопроекти та інші документи законодавчої ініціативи Президента України готують радники та наукові консультанти Президента України, а також відповідні структурні

підрозділи Адміністрації Президента України за дорученням Глави Адміністрації Президента України або за їх власною ініціативою. Як законодавча ініціатива Президента України на розгляд Верховної Ради України можуть бути подані проекти найважливіших законів, опрацьованих у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, наукових установах.

Розпорядження Голови Верховної Ради України від 24 травня 2001 року № 462 „Про затвердження Положення про Веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет” [68] визначає статус Веб-сайту Верховної Ради України як інформаційного ресурсу про діяльність Верховної Ради України у мережі Інтернет та встановлює порядок розміщення на ньому інформації, яка включає: базу даних законів України, постанов Верховної Ради України, міжнародних договорів; базу даних законопроектів, інформацію щодо стану їх проходження у Верховній Раді України та порівняльні таблиці до них; інформацію про пленарні засідання Верховної Ради України: розклад засідань Верховної Ради України, інформацію про хід пленарних засідань, результати розгляду та результати поіменних голосувань народних депутатів України з питань порядку денного, стенограми пленарних засідань; інформацію про депутатський корпус, відомості про народних депутатів України, депутатські фракції і групи, комітети Верховної Ради України; інформаційні повідомлення про перебіг пленарних засідань Верховної Ради України, поточну діяльність комітетів Верховної Ради України, здійснення парламентських зв'язків; інформацію про Апарат Верховної Ради України; посилання на Веб-сайти органів державної влади України та органів влади інших держав, місцевого самоврядування, політичних партій, джерела інформації тощо.

Розпорядженням Керівника Апарату Верховної Ради України від 16 грудня 2003 року встановлюється порядок внесення інформації про законопроекти, подані на розгляд до Верховної Ради України та документи, пов'язані з ними (висновки Кабінету Міністрів України, комітетів і

Головного науково-експертного та Головного юридичного управління Апарату парламенту тощо) на веб-сторінці Верховної Ради України.

Порядок законопроектної діяльності уряду визначається розділом 6 Регламенту Кабінету Міністрів України [10]. Так, розроблення законопроектів, що подаються до Верховної Ради Кабінетом Міністрів у порядку законодавчої ініціативи, здійснюється відповідно до перспективних і поточних планів законопроектних робіт, завдань, визначених законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра.

Окрім актів регулювання у сфері законотворчої діяльності діють також акти суто управлінського характеру, які безпосередньо законотворчу діяльність не регулюють, проте впливають на неї.

На вдосконалення роботи з підготовки законопроектів та поліпшення організації законопроектної діяльності спрямовані укази Президента України. Зокрема, Указом Президента України від 26 листопада 2003 року № 1348/2003 „Про поліпшення організації законопроектної діяльності” [69] удосконалюється порядок розроблення проектів законів України. Так, на Міністерство юстиції України покладаються функції головного розробника проектів законів, що вносяться Президентом України та Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, крім проектів, щодо яких законами України та актами Президента України встановлено інший порядок розроблення. Проекти законів розробляються відповідно до планів законопроектних робіт робочими групами, які утворюються Міністерством юстиції України. До складу таких робочих груп включаються також представники інших заінтересованих державних органів, установ та організацій, учені, фахівці. Організаційне та інше забезпечення діяльності робочих груп, надання їм інформації про міжнародний досвід правового розв'язання актуальних проблем розвитку суспільства і держави здійснює Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції

України. На сьогоднішній день розробниками законопроектів зі своїм обсягом компетенції поряд з Міністерством юстиції України виступають й інші міністерства. У розпорядженні Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 р. № 185-р „Про затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт на 2009 рік” серед розробників законопроектів згадуються фактично всі міністерства та центральні органи виконавчої влади [70].

Варто пригадати, що з метою прискорення формування системи національного законодавства, вдосконалення порядку вироблення і реалізації державної правової політики та організації підготовки проектів законів на основі використання сучасних наукових розробок, повнішого врахування вимог законодавства Європейського Союзу, міжнародних конвенцій та інших міжнародно-правових актів, стороною яких є Україна, кращого світового досвіду, а також поліпшення умов для координації законотворчої діяльності в Україні було утворено Національний законотворчий центр [71]. Водночас згаданий указ про створення цього Центру наступного 2002 року втратив чинність.

Окрім нормативно-правових актів органами державної влади розробляються та впроваджуються у практику власні методичні рекомендації, які регламентують законотворчу діяльність. Так, Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 року затверджені „Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектувальної техніки” [72], а Головним юридичним управлінням апарату Верховної Ради України розроблені „Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки” [73]. Ці методичні рекомендації цікаві, насамперед, тим, що містять не тільки правила та вимоги законодавчої техніки, але й приклади написання різних видів законодавчих положень та оформлення законопроектів. Разом з тим, проблема полягає у тому, що розроблені правила та рекомендації мають необов’язковий характер, а їх недотримання при розробці законопроектів не

звільняє Верховну Раду України від обов'язку розглянути по суті всі зареєстровані проекти незалежно від їх якості та змісту. Тому актуальним залишається питання нормативно-правового закріплення певних техніко-юридичних вимог до законопроектів.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що на сьогоднішній день нормативно-правові акти, які закладають основу правового регулювання законотворчості в Україні, досить детально регламентують переважно сам законотворчий процес (статус його суб'єктів та учасників), власне законодавчу процедуру та її стадії.

Проте залишається невирішеною низка проблем, розв'язання яких можливе шляхом перегляду діючих норм права, подолання колізій та усунення прогалин у національному законодавстві. Так, незважаючи на досить вичерпне формулювання напрямів, які складають зміст законопроектної функції комітетів парламенту, нагальною є необхідність наділення їх ширшим обсягом прав у сфері законотворчості. Суттєвим недоліком є відсутність норм, які б регламентували питання залучення громадськості до участі в обговоренні законопроектів. Залишилися поза увагою законодавця питання контролю, моніторингу та оцінки ефективності діючого законодавства з метою визначення напрямів його перегляду та корекції.

На сьогоднішній день у поточній роботі українського парламенту склалася негативна практика лобіювання окремих інтересів певними групами, коли всупереч здоровому глузду замість кількох десятків найбільш вагомих за своїм значенням та нагальністю законопроектів парламент розглядає сотні законопроектів на вимогу певних політичних сил, представлених парламентськими фракціями. Стає очевидним, що вузькополітична доцільність, яка домінує при прийнятті рішень про порядок денний сесій та розклад пленарних засідань парламенту, істотно відрізняється від реальних потреб суспільства. З огляду на це, планування законодавчої роботи та зосередження законодавчого органу на пріоритетних

її напрямках є першочерговим завданням правової політики держави.

В Україні до цього часу не прийнято базовий закон, який би системно регламентував зазначену сферу правовідносин. Його відсутність негативно впливає на законотворчий процес в цілому, оскільки ті чи інші аспекти законотворчої діяльності в Україні регламентуються значною кількістю різних за юридичною чинністю нормативно-правових актів, і тому далеко не всі їх вимоги виконуються суб'єктами законотворчості. Звичайно, що зведення всіх процедур в одному законі не вирішить всіх існуючих проблем, однак, це дасть змогу створити дієвий і прозорий організаційно-правовий механізм законопроектування [42, с.16].

Аналіз нормативно-правової бази, яка є підґрунтям законотворчої діяльності в Україні, свідчить про відсутність концептуального підходу до системного регулювання законотворчості з боку держави. По-перше, це пов'язане з тим, що суб'єкти законотворчої діяльності мають різний обсяг повноважень на тій чи іншій стадії законотворчого процесу, а тому діють самостійно та неузгоджено. По-друге, нормативно-правова база, яка регулює законотворчу діяльність в Україні, є громіздкою і значною мірою застаріла; норми, які регламентують законотворчу діяльність, розміщені у великій кількості нормативних актів, а тому вони не завжди виконуються суб'єктами законопроектування. По-третє, не розроблені та не затверджені на законодавчому рівні загальні вимоги щодо якості законопроектів та правила законодавчої техніки. На сьогоднішній день вони мають рекомендаційний характер, а, отже, їх дотримання залежить від рівня професійної підготовки фахівців з нормопроектування та свідомості й сумління суб'єктів законодавчої ініціативи. По-четверте, відсутнє загальнодержавне довгострокове та поточне планування законопроектних робіт та поетапний перегляд норм діючого законодавства. Все це в свою чергу свідчить про необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення самої законотворчої діяльності в Україні, яке повинно охопити три предметні

сфери (площини): законодавчої політики, організації законотворчого процесу та законодавчої техніки.

Метою удосконалення нормативно-правового регулювання законотворчості в Україні має стати підвищення якості одержаного в результаті законотворчого процесу нормативно-правового матеріалу. Цього можливо досягнути завдяки чіткості, однозначності, узгодженості між собою приписів нормативно-правових актів, які регулюють законотворчість, та ефективній діяльності держави, спрямованій на реалізацію цих положень на практиці.

1.3. Сучасний стан законотворчості в Україні

Від якості законодавчої бази залежить добробут і рівень життя громадян, захист прав та свобод людини і громадянина, стан законності та правопорядку в суспільстві та державі. Проте ефективні закони неможливі без належно організованого законотворчого процесу, дотримання всіма суб'єктами законотворчої діяльності адресованих їм норм, використання науково-обґрунтованого підходу до розробки законопроектів з урахуванням соціально-економічних прогнозів, закріплення чітких вимог до законопроектів, планування та прогнозування законотворчої діяльності, зрештою ефективного державного регулювання законотворчості в Україні.

З проголошенням України суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1 Конституції України) [7] постало завдання сформувати національну систему законодавства, яка, за висловом І. Кураса, „здатна ефективно регулювати соціальні процеси, спрямовувати їх у напрямі прогресу, досягнення нашим суспільством рівня загально визнаних високих стандартів життєдіяльності сучасної цивілізації, забезпечення всьому народові і кожній людині гідних умов існування на засадах якнайповнішої реалізації їх творчого потенціалу і благородних, гуманістичних прагнень” [74, с.18].

Як відзначали науковці, з прийняттям Основного Закону України чітко визначилися два напрями його вдосконалення.

Перший – це розробка законів, необхідність прийняття яких безпосередньо впливає із змісту Основного Закону. Йдеться про принципово нові для правової системи України законодавчі акти, спрямовані на врегулювання прав людини та громадянина, забезпечення основ функціонування держави та суспільства, діяльності політичних партій тощо.

Другий напрям – це своєчасне внесення змін до чинних законів з метою їх узгодження з конституційними положеннями та нормами [75, с.15].

С. Станік виділила ще й третій пріоритетний напрям розвитку законодавства – адаптація чинного законодавства до норм європейського, міжнародного права [76, с.3].

Маємо констатувати, що реалізація першого напрямку триває. Прийняті Закони України: „Про Кабінет Міністрів України”, „Про Регламент Верховної Ради України”, „Про центральні органи виконавчої влади”, розроблено та внесено до Верховної Ради України проекти законів: „Про закони і законодавчу діяльність”, „Про нормативно-правові акти” тощо. Крім того, досі триває робота щодо узгодження приписів чинного законодавства України до конституційних норм.

Якщо мета регулювання державою законотворчої діяльності полягає у створенні такого механізму законотворчої діяльності, продуктом якої є ефективні закони, необхідні для суспільства та держави, то метою законотворчої діяльності є вдосконалення чинного законодавства. Проте, для визначення пріоритетних напрямів удосконалення правового регулювання законотворчості в Україні необхідно з’ясувати сучасний її стан: здобутки та прорахунки держави на шляху формування такого механізму законотворення.

Слід виокремити наступні ключові проблемні сфери, які характеризують сучасний стан законотворчості в Україні:

1. Відсутність належної державної політики у сфері законотворчості, за якої суспільні інтереси превалювали б над індивідуальними інтересами окремих політиків, а прийняття нових законів залежало б виключно від суспільної необхідності врегулювати ті чи інші відносини, призводить до хаотичного розвитку системи законодавства. Зокрема, проблеми, які об'єктивно існують у різних сферах суспільних відносин, замість того, щоб вирішувати шляхом внесення змін та доповнень до відповідних законів України з одночасним посиленням державного контролю за їх виконанням, намагаються розв'язати через прийняття нових законодавчих актів. Такі акти лише розширяють обсяг системи законодавства, проте досить сумнівним є чи сприятимуть вони досягненню поставлених завдань.

Проте М. Оніщук дещо під іншим кутом зору бачить зазначену проблему. На його думку, про певні недоліки вітчизняного законодавства свідчить структура поточного законотворення, в якому внесення змін до законів, на жаль, суттєво превалює над прийняттям нових законодавчих (особливо – кодифікованих) актів. Це говорить про те, що деякі закони первісно приймаються з певними вадами [77, с.47].

А. Ришелюк обґрунтовано вважає, що пріоритети розвитку законодавства, безумовно, залежать від того, на якому етапі знаходиться національне законодавство. Зокрема, в періоди глобальної реконструкції величезні прогалини у законодавстві вимагають якнайскорішого заповнення. Тому в такі періоди, можливо, й справді важливо приймати якомога більше необхідних законодавчих актів в одиницю часу, а питання про якість закону, про юридичну досконалість його норм нерідко відходить на другий план. Проте необхідність забезпечити належну якість закону не знімається з порядку денного.

Закінчення періоду руйнування старої та побудови основ нової державної та правової системи з точки зору права означає закінчення періоду екстенсивної законотворчості. Тепер набагато більш значимим стає питання про якість наявних законів, зокрема, про правильність закріплених у них

нормативних юридичних приписів, про їх повноту, чіткість, ясність, узгодженість між собою.

Але якщо законодавцю вже в перші роки після прийняття якого-небудь закону пропонують вносити в нього чисельні зміни, і ці пропозиції приймаються, то це свідчить про низьку юридичну якість такого закону, адже якщо він ґрунтовно підготовлений і прийнятий, то не повинно виникати потреби в його негайному корегуванні. У випадках, коли часті зміни діючого закону стають звичайним явищем протягом кількох років, слід визнати, що і „корегувальна” законодавча робота також здійснюється на невисокому професійному рівні, адже розумним методом роботи з удосконалення змісту діючих законів є не багаторазове „смикання” одного й того ж первинного закону, а комплексний аналіз його недоліків і внесення всіх необхідних змін за один, а не за п’ять, сім чи десять разів.

Прийняття багаточисельних законів про внесення змін суттєво збільшує загальну, „валову” кількість прийнятих парламентом законів. З цього слідує висновок: велика кількість законів, прийнятих парламентом за рік або протягом скликання, зовсім не свідчить про високу якість таких законів [56, с.5-6].

Незважаючи на те, що подібна оцінка законодавчої бази була дана в період роботи Верховної Ради України IV скликання, наведені тези залишаються актуальними для парламенту нинішнього VI скликання.

Про негативну практику постійного внесення змін, наприклад, до податкового законодавства зазначив і Президент України у одному із своїх виступів. Крім того, глава держави зауважив, що поряд із змінами, спрямованими на вдосконалення окремих норм Кодексу, простежується лобіювання вузьких інтересів в частині розширення податкових пільг. Натомість податкові правила мають бути однакові для всіх [78, с.3].

2. Актуальною залишається сфера взаємодії законодавчої політики та законодавчої техніки.

Автор погоджується з думкою В. Риндюк, яка вважає, що народні

депутати мають вирішувати питання з точки зору законодавчої політики, а юристи-професіонали за допомогою кодифікаційної та законодавчої техніки повинні реалізувати думку законодавця техніко-юридично, юридично грамотно та адекватно задумові втілити ідею законодавця у конкретних положеннях законодавчого акта. Законодавча політика має давати відповіді на питання: які відносини потребують регулювання і якого саме? А законодавча техніка має знайти спосіб як це зробити техніко-юридично, за допомогою засобів, що містяться в її арсеналі [79, с.181].

3. Погорелова визначає, що підготовка законів – це вид юридичної діяльності, що здійснюється уповноваженими суб'єктами, які володіють відповідними спеціальними та практичними знаннями. Головним завданням укладача проекту повинно стати перенесення наукової концепції у площину єдиної системи нормативних правил. Між тим, законодавець повинен діяти так, щоб законопроект відповідав іншим законодавчим текстам, був доступним для розуміння, легким у застосуванні [80, с.10].

Проте відсутність базової юридичної освіти (тим паче спеціалізованої з нормотворчої (законотворчої) діяльності) у переважної більшості розробників законопроектів призводить до багатьох помилок, які зустрічаються не лише у законопроектах, але й у вже діючих законах. Так досить часто у законопроектах зустрічаються положення, яким властивий ненормативний характер, що не узгоджується з природою закону як нормативно-правового акту, котрий покликаний врегулювати найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення конкретних прав і обов'язків їх учасників.

Непоодинокі випадки, коли в законопроектах плутають ті чи інші юридичні поняття, а підчас і свідомо здійснюють їх підміну.

Істотним зауваженням є те, що розробники проектів часто наділяють вищі органи держави, характерною особливістю яких є те, що їх повноваження визначаються виключно Конституцією України і не можуть бути розширені або звужені на законодавчому рівні (Верховну Раду України

та Президента України), не передбаченими Основним Законом України повноваженнями.

Слід пам'ятати, що недоліки кожного конкретного законопроекту згодом можуть стати додатковою проблемою, а не способом розв'язання завдань, задля вирішення яких було прийнято законопроект.

Зазначене є результатом не лише невисокого рівня загальної та правової культури й свідомості суб'єктів законотворчості, але й наслідком відсутності цілеспрямованої та ефективної державної політики з їх підвищення, а також удосконалення професійної підготовки фахівців із законотворення.

3. Незважаючи на чітко сформульовану позицію Конституційного Суду України щодо питання визначення предмету законодавчого регулювання, який у п. 2 мотивувальної частини свого рішення № 2-рп/99 від 2 березня 1999 року зазначив, що законами України можуть регулюватися питання, „вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування” [81], до сьогодні суб'єкти права законодавчої ініціативи інколи свідомо нею нехтують.

Проілюструвати дану проблему можна таким прикладом. З метою реалізації статей 19, 92, 106 Конституції України зареєстрованим у Верховній Раді України законопроектом (№ 3215 від 24 вересня 2008 року) пропонувалося законодавчо врегулювати діяльність допоміжних, консультативних, дорадчих та інших органів і служб, що забезпечують діяльність Президента України.

Здійснивши експертизу, Головне науково-експертне управління у своєму висновку відзначило, що відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, віднесено до виключної компетенції Глави держави. Оскільки створення таких органів і

служб Конституцією віднесено до повноважень Президента України, то очевидно, що і положення про ці органи та служби повинні затверджуватися відповідними актами Президента України. Регулювання питань організації, комплектування, підпорядкування, обсягу повноважень цих органів та служб законом не відповідає конституційним положенням. Таким чином, відповідно до вимог Конституції України питання, які пропонується врегулювати у даному законопроекті, є предметом правового регулювання актів Президента України, а не закону [82].

Зауважимо, що зазначена проблема характерна не лише для нашої національної правової системи. Зокрема, російський дослідник Ю. Тихомиров зауважує, що якщо зараз у парламенту, уряду і Президента Російської Федерації налічується майже 450 законопроектів, то лише третина або чверть з них належать до предмета власне законодавчого регулювання. Якщо раніше у сфері регуляції закон використовували мало, то зараз є прагнення до тотального, суцільного законодавчого регулювання. З будь-якого приводу вважається необхідним мати закон [83, с.19-20].

З іншого боку, наявна негативна тенденція невиправдано стрімкого зростання кількості відомчих нормативних актів, що суперечить принципу поділу державної влади. Акти уряду та Глави держави захоплюють сферу законодавчого регулювання, „продовжуючи” чи „корегуючи” закони, що не відповідає загально визнаному у теорії права принципу, за яким закони мають вищу юридичну силу порівняно з підзаконними нормативно-правовими актами.

4. Важливим напрямом, стан якого не можна вважати задовільним на сьогоднішній день, є діяльність парламенту зі систематизації законодавства, зокрема проведення кодифікаційних робіт.

Кодифікація є одним із основних шляхів удосконалення українського законодавства, а кодекс – це великий систематизований законодавчий акт, що регулює відносини, які складають предмет певної галузі права чи значної її частини, і підлягає безпосередньому застосуванню. Він є оптимальним

варіантом узагальнення і систематизації законодавства за певним напрямом, дієвим засобом ліквідації множинності актів з одного і того ж питання [84, с.413].

Як відзначається у науковій праці англійських авторів Джеймса Холланда та Джуліан Веб „Вивчення юридичних правил”, багато науковців вважає, що основна мета кодифікування – це очищення закону від двозначності у формулюванні юридичних правил...Але це тягне за собою іншу проблему для законодавця: необхідність вибору одного формулювання правила над іншим [85, с.122-123].

Проблемами у кодифікаційній діяльності парламенту є неналежний рівень наукового осмислення, відсутність послідовності у проведенні кодифікації національного законодавства. Якоїсь цільної концепції здійснення першої національної кодифікації дотепер не існує. Зокрема, не вироблено загальних методологічних підходів щодо її проведення, не визначено її часових меж, предмета, структури. Все це й зумовлює такий стан, коли у сфері законотворення Верховна Рада України змушена просуватися виключно емпіричним шляхом – залежно від того, чи підготовлені ті чи інші законопроекти до розгляду [77, с.49].

О. Ющиком висловлюється думка, що у питанні ініціювання нових кодексів чи прийняття нової редакції чинних кодексів доцільно було б обмежити коло суб'єктів права законодавчої ініціативи, оскільки мова йде про упорядкування чинного законодавства, а не про запровадження нових правил регулювання суспільних відносин. Зокрема, таким правом доцільно було б наділити лише Кабінет Міністрів України та, наприклад, не менш як 20 народних депутатів України (профільний комітет Верховної Ради) [79, с.122].

На наше переконання, така пропозиція є суттєвим обмеженням конституційно-правового статусу інших суб'єктів права законодавчої ініціативи – Президента України, кожного окремого народного депутата України, який має право подавати законопроекти (базові та про внесення

змін до чинних законів) як індивідуально, так і у співавторстві з іншими народними депутатами.

Для кодифікації чинного законодавства важливо визначити характер необхідності її проведення, оцінити реальний стан існуючого законодавства та використати весь арсенал юридичної техніки, що стосується такої юридичної діяльності, якою є систематизація законодавства. З цієї точки зору прийняття будь-якого кодексу (крім Кримінального та процесуальних кодексів) повинно розглядатися, на думку О. Ющика, лише як перший крок на шляху систематизації відповідного законодавства. При цьому саме кодекс є, як правило, найбільш оптимальною формою упорядкування основоположного нормативно-правового матеріалу у відповідній сфері законодавства.

Разом з тим, будь-який кодекс, складаючи основу відповідного законодавства, має відігравати роль методологічного акта в систематизації вказаної законодавчої сфери, навколо якого організується вся сукупність існуючих нормативно-правових актів цієї сфери; з іншого боку, він стає орієнтиром для формування програми законодавчих робіт у даній сфері законодавства. Таким чином, з прийняттям нового кодексу виникають організаційно-методичні передумови для упорядкування хаотичного законодавчого процесу в частині правового забезпечення розвитку законодавства України [79, с.122-123].

Разом з тим, останні тенденції розвитку цієї сфери юридичної діяльності свідчать про те, що непоодинокими стали спроби під назвою „кодекс” подати нормативно-правовий акт, який за своїм змістом більше нагадує звичайний закон, і лише за формою та обсягом – кодекс. У якості такого прикладу наведемо Адміністративно-процедурний кодекс, проект якого було внесено Кабінетом Міністрів України (реєстр. №2789 від 18 липня 2008 року).

У своєму висновку Головне науково-експертне управління, проаналізувавши його положення, дійшло висновку, що коло відносин, які

охоплюються предметом регулювання поданого проекту та підпадають під сферу його дії, є надзвичайно широким і різноплановим (видача дозволів, реєстрація суб'єктів, легалізація актів, призначення пенсій, субсидій, вирішення інших нагальних питань повсякденного життя громадян тощо) у зв'язку з чим ці відносини регулюються численними правовими нормами, які містяться у багатьох нормативно-правових актах. Не викликає сумнівів, що це суттєво утруднює ґрунтовне та детальне врегулювання всіх адміністративних процедур, однак проект не виконує завдання уніфікації і зведення в один нормативно-правовий акт усіх цих розрізнених положень.

Поданий проект може претендувати на назву „кодекс” лише за деякими формальними ознаками. Проте очевидно, що він не є результатом узагальнення та систематизації діючих нормативно-правових актів у галузі адміністративного права і не є кодексом за змістом. Згідно з ч.ч. 2 та 3 ст. 4 проекту „для окремих видів адміністративних справ законом встановлюються особливості провадження з визначенням переліку документів, необхідних для розгляду справи, строків її розгляду, розмірів адміністративного збору, якщо такий стягується. Особливості, встановлені згідно з частиною другою цієї статті, не повинні суперечити принципам та правилам адміністративної процедури, встановленим цим Кодексом”. Постає питання: навіщо потрібен Кодекс, якщо безліч адміністративних процедур, наприклад, порядок ліцензування певних видів господарської діяльності, порядок державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та багато інших видів адміністративних проваджень будуть досить вичерпно регламентуватись відповідними законами і після прийняття даного „кодексу”? [86].

Не можна не звернути увагу й на те, що внаслідок уніфікації та упорядкування нормативного масиву, що піддається кодифікації, загальна кількість правових норм, які діють у відповідній галузі, повинна зменшуватись. У той же час при аналізі, наприклад, проекту Виборчого кодексу України спостерігається протилежна тенденція. Якщо чинні виборчі

закони („Про вибори Президента України”, „Про вибори народних депутатів України”, „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”), а також Закони України „Про Центральну виборчу комісію”, „Про Державний реєстр виборців” разом нараховують 382 статті, то внаслідок їх кодифікації пропонується Кодекс, що налічує аж 584 статті [87].

5. Виокремлені нами проблеми є наслідком відсутності Загальнодержавної програми прогнозування та планування законотворчої діяльності, що спричиняє відсутність будь-якого заздалегідь сформованого плану роботи всіх суб'єктів законотворчої діяльності.

Не можна не погодитися із думкою С. Науменко, яка вважає, що суттєвий вплив на законотворчу діяльність має планування як законопроектних, так і законодавчих робіт [88].

Проблема в тому, що планування законотворчого процесу поки що не стало визначальною рисою Верховної Ради України. Таке становище певною мірою є природним, оскільки суб'єкти законодавчої ініціативи вправі у будь-який час вносити запропоновані ними законопроекти, які підлягають розгляду парламентом.

М. Оніщук, будучи головою Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, зазначав, що попри наявність певного плану роботи, він все-таки формується, головним чином, як певна реакція на законодавчі пропозиції народних депутатів та інших суб'єктів законодавчої ініціативи.

Комітетом вживаються певні заходи з метою ширшого залучення громадськості до обговорення законопроектів. Треба сказати, що законотворчий процес не оминає громадськість, зокрема, фахівців відповідних галузей. Адже відомо, що той чи інший законопроект, коли він народжується у надрах галузевого міністерства, або ж проект закону, розроблений народними депутатами, як правило, опрацьовується групою фахівців-експертів, до яких залучаються і науковці, і практики. Через це

можна стверджувати, що законотворчий процес саме і починається зі з'ясування думки громадськості та вчених.

Крім того, є практика, що парламентський Комітет з питань правової політики за необхідності звертається до фахівців для підготовки і надання висновку щодо законопроектів, які вносяться на розгляд Верховної Ради України. Нерідко фахівців права – вчених, практиків запрошують на засідання Комітету при обговоренні важливих законопроектів [77, с.48-49].

6. Надзвичайно важливою проблемою залишається пошук балансу між співвідношенням якісного та кількісного показників в процесі законотворчої діяльності.

А. Ришелюк, досліджуючи дане питання, посилається на статистичні дані, отримані з офіційного веб-сайту Верховної Ради України, та зазначає, що з кожним роком кількість законопроектів, які вносяться до законодавчого органу України зростає, в результаті чого процедура розгляду все більше спрощується, прийняття багатьох законів у залі парламенту стало зводитися до простого натиснення кнопок. Відношення до закону стає усе більш легковажним, а підготовка проектів до розгляду – менш прискіпливою. Говорячи про роботу Верховної Ради України IV скликання, до кінця скликання депутати та керівники парламенту, здається, взагалі забули про положення Регламенту, згідно з якими законопроект зазвичай розглядається у трьох читаннях.

Отже, стає очевидним, що велика кількість законів, які приймаються парламентом, принаймні на сьогоднішній день свідчить про невисоку якість чинних законів. І якщо скоро прийняття чисельних безсистемних змін не привело до серйозного покращення змісту законів, то в подальшому при збереженні цієї тенденції навряд чи варто очікувати позитивного результату. Крім того, не секрет, що часті перманентні зміни закону не сприяють його правильному застосуванню і створюють додаткові проблеми та труднощі для тих, на кого покладений обов'язок дотримуватися, виконувати чи застосовувати цей закон. Тому немає жодних підстав говорити про

ефективну законотворчу роботу парламенту або окремих депутатів на підставі „валових” кількісних показників такої роботи [56, с.5-6].

Істотним чинником, що негативно впливає на якість законодавства, є домінування політичної доцільності швидкого ухвалення законів над об’єктивно необхідним дотриманням законодавчих процедур. Надзвичайно показовим з цього погляду є розгляд і прийняття Закону України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV „Про внесення змін до Конституції України”, здійснені Верховною Радою України з порушенням вимог статті 159 Конституції України, що полягало в так званому „пакетному” голосуванні за звичайний закон.

Отже, вищезазначені проблеми є лише частиною проблем у сфері законотворчості в Україні, які характеризують її сучасний стан і впливають на тенденції її подальшого розвитку.

На наше переконання, з’ясувати сучасний стан законотворчої діяльності в Україні можливо лише шляхом комплексного аналізу законотворчості, а не лише стану національного законодавства (що було б дуже вузьким та спрощеним підходом до вирішення поставленого перед автором завдання).

Отже, підсумовуючи викладене у цьому підрозділі роботи, слід виокремити найвагоміші проблеми, які характеризують сучасний стан законотворчої діяльності в Україні та вказують на тенденції її розвитку:

– відсутність належної державної політики у сфері законотворчості, за якої суспільні інтереси превалювали б над індивідуальними інтересами окремих політиків чи політичних партій, а прийняття нових законів залежало б виключно від суспільної необхідності врегулювати ті чи інші відносини, призводить до хаотичного розвитку системи законодавства; крім того, до останнього призводить також вплив лобістських груп на законотворчий процес, законотворчість у режимі так званого «ручного реагування»;

– відсутність базової юридичної освіти (особливо спеціалізованої з нормотворчої (законотворчої) діяльності) у переважній більшості

розробників законопроектів призводить до багатьох помилок (як концептуального характеру, так і техніко-юридичного), які зустрічаються не лише у законопроектах, але й діючих законах;

- непоодинокі випадки свідомого нехтування суб'єктами права законодавчої ініціативи питанням визначення предмету законодавчого регулювання (стаття 92 Конституції України);

- незадовільний стан діяльності парламенту з систематизації законодавства, зокрема проведення кодифікаційних робіт, що обумовлено неналежним рівнем наукового осмислення, відсутністю послідовності у проведенні кодифікації національного законодавства;

- відсутність Загальнодержавної програми прогнозування та планування законотворчої діяльності, що спричиняє відсутність будь-якого заздалегідь сформованого плану роботи всіх суб'єктів законотворчої діяльності;

- проблема співвідношення якісного та кількісного показників в процесі законотворчої діяльності в Україні.

Висновки до першого Розділу

1. Законотворчу діяльність (законотворчість) слід розглядати не лише як правовий процес, але й як процес управління, складовими якого є: суб'єкт управління – органи державної влади, що координовано здійснюють управління законотворенням; об'єкт управління – діяльність суб'єктів та учасників законотворчої діяльності, яка потребує цілеспрямованого впливу на етапах розроблення, розгляду, прийняття законів і введення їх у дію; мета управління – налагодження ефективного та самокерованого механізму законотворення; результат управління (управлінське рішення) – закон; зв'язки між суб'єктом та об'єктом (прямі та зворотні); засоби і технології управління (наукове, інформаційне, кадрове, фінансове, правове забезпечення тощо); планування, координація і контроль у процесі

здійснення законотворчої діяльності.

Особливостями законотворчої діяльності в Україні є:

- самостійність та самоорганізація суб'єктів права законодавчої ініціативи, а також Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади, що має виключне право приймати закони;
- неузгодженість діяльності суб'єктів законотворчості, їх різний обсяг повноважень на тій чи іншій стадії законотворчого процесу;
- застарілість та громіздкість нормативно-правової бази, яка регулює законотворчу діяльність в Україні;
- відсутність загальних затверджених вимог до якості законопроектів;
- епізодичність планування законопроектних робіт.

Виокремлені нами особливості законотворчої діяльності в Україні свідчать про відсутність належного нормативно-правового регулювання законотворчості та необхідність його удосконалення.

2. Нормативно-правові акти, які закладають основу правового регулювання законотворчості в Україні, досить детально регламентують переважно сам законотворчий процес (статус його суб'єктів та учасників), власне законодавчу процедуру та її стадії. Проте залишається невирішеною низка проблем, розв'язання яких можливе шляхом перегляду діючих норм права, подолання колізій та усунення прогалин у національному законодавстві.

Аналіз нормативно-правової бази, яка є підґрунтям державного регулювання законотворчої діяльності в Україні, свідчить про відсутність концептуального підходу до системного регулювання законотворчості з боку держави.

По-перше, це пов'язане з тим, що суб'єкти законотворчої діяльності мають різний обсяг повноважень на тій чи іншій стадії законотворчого процесу, а тому діють самостійно та неузгоджено. По-друге, нормативно-правова база, яка регулює законотворчу діяльність в Україні, є громіздкою і значною мірою застарілою; норми, які регламентують законотворчу

діяльність, розміщені у великій кількості нормативних актів, а тому вони не завжди виконуються суб'єктами законопроекування. По-третє, не розроблені та не затверджені на законодавчому рівні загальні вимоги щодо якості законопроектів та правила законодавчої техніки. На сьогоднішній день вони мають рекомендаційний характер, а, отже, їх дотримання залежить від рівня професійної підготовки фахівців з нормопроекування та свідомості й сумління суб'єктів законодавчої ініціативи. По-четверте, відсутнє загальнодержавне довгострокове та поточне планування законопроектних робіт та поетапний перегляд норм діючого законодавства. Все це свідчить про необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання самої законотворчої діяльності в Україні, яке повинно охопити три предметні сфери (площини): законотворчої політики, організації законотворчого процесу та законодавчої техніки.

Метою удосконалення нормативно-правового регулювання законотворчості в Україні має стати підвищення якості одержаного в результаті законотворчого процесу нормативно-правового матеріалу. Цього можливо досягнути завдяки чіткості, однозначності, узгодженості між собою приписів нормативно-правових актів, які регулюють законотворчість, та ефективній діяльності держави, спрямованій на реалізацію цих положень на практиці.

3. На сьогоднішній день для законотворчої діяльності в Україні характерні такі проблеми, які вказують на тенденції її розвитку:

– відсутність належної державної політики у сфері законотворчості, за якої суспільні інтереси превалювали б над потребами окремих політиків чи політичних партій, призводить до хаотичного розвитку системи законодавства; крім того, до останнього призводить також вплив лобістських груп на законотворчий процес, законотворчість у режимі так званого «ручного реагування»;

– відсутність базової юридичної освіти (тим паче спеціалізованої з нормотворчої (законотворчої) діяльності) у переважній більшості

розробників законопроектів призводить до багатьох помилок, які зустрічаються не лише у законопроектах, але й діючих законах;

- непоодинокі випадки свідомого нехтування суб'єктами права законодавчої ініціативи питанням визначення предмету законодавчого регулювання (ст. 92 Конституції України);

- незадовільний стан діяльності парламенту з систематизації законодавства, зокрема проведення кодифікаційних робіт, що обумовлено неналежним рівнем наукового осмислення, відсутності послідовності у проведенні кодифікації національного законодавства;

- відсутність Загальнодержавної програми прогнозування та планування законотворчої діяльності, що спричиняє відсутність будь-якого заздалегідь сформованого плану роботи всіх суб'єктів законотворчої діяльності;

- проблема співвідношення якісного та кількісного показників в процесі законотворчої діяльності в Україні.

РОЗДІЛ 2

ЗАКОНОТВОРЧА ПОЛІТИКА ЯК ОСОБЛИВИЙ НАПРЯМ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Поняття, особливості, суб'єкти правової політики

В умовах розбудови демократичної, соціальної, правової Української держави та формування громадянського суспільства більш виразним стає усвідомлення ключової ролі права у реформуванні всіх сфер життєдіяльності держави, вирішенні нагальних соціальних проблем, втіленні в практику суспільних відносин конституційного принципу, суть якого полягає в наступному: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [7].

Реалізувати наведені та інші, стратегічно важливі для розвитку суспільства та держави, завдання неможливо без науково обґрунтованої, комплексної концепції правової політики, розробка якої об'єктивно вимагає системного дослідження цього явища, визначення його поняття, особливостей, суб'єктів, напрямів, пріоритетів тощо.

Незважаючи на те, що на сьогоднішній день правова політика визнається сучасним важливим компонентом процесів формування і функціонування ефективної правової системи суспільства [89, с. 15–16], у вітчизняній юридичній науці правова політика залишається недостатньо дослідженим явищем.

Цілком погоджуємося з тезою, що визначення сутності правової політики має виходити зі змісту родового поняття „політика” як інтеграційного і більш загального [90, с. 36].

Термін „політика” ще у Стародавній Греції означав мистецтво управляти державою. У сучасній науковій літературі цей термін визначається по-різному. Зокрема, з точки зору політології політика – це одна з найважливіших сфер життєдіяльності суспільства, взаємин різних соціальних груп та індивідів щодо утримання й реалізації влади задля здійснення своїх суспільно значущих інтересів і потреб, вироблення обов’язкових для всього суспільства рішень [91]. У „Юридичній енциклопедії” політика визначається як система цілей та засобів їх досягнення тієї чи іншої держави у сфері внутрішнього і зовнішнього життя [92, с. 629]. На думку В. Котюка, політика – це складне явище класового суспільства, що полягає у відносинах між класами, спрямованих на утримання або завоювання державної влади [93, с. 315]. Білоруські вчені, В. Лазарєв та С. Липень, визначають політику як сукупність норм, відносин і політичної свідомості, пов’язаних з боротьбою людей за владу та її використання. Вимоги політики по відношенню до права і вимоги права по відношенню до політики в сукупності утворюють сферу правової політики. Вона є різновидом, частиною політики [94, с. 184-185].

О. Скакун обґрунтовано вважає, що взаємозв’язок права та політики полягає у взаємному впливі цих двох явищ суспільної дійсності. Зокрема, право залежить від політики наступним чином: а) будь-які інтереси людей перед тим, як стати правом, мають бути опосередковані державною політикою (діяльністю законодавчих та інших правотворчих органів держави); б) політика в праві формується у вигляді формально закріплених прав та обов’язків. Політичні вимоги стають правом лише в тій мірі, у якій вони закріплені в системі загальнообов’язкових норм, що охороняються державою. Політика залежить від права, яке є засобом вираження політики, її реалізації, гарантом пропаганди на користь визначеної політики.

Разом із тим, на думку О. Скакун, право впливає на політику наступним чином: а) конституційно закріплює політичний лад суспільства, механізм дії політичної системи (поділ влади, політичний плюралізм, статус партій, виборче право та ін.), політичні права та свободи громадян; б) робить

легітимними політичні рішення і органи державної влади, що забезпечує їм підтримку населення (у тому числі не допускає протидії владі у разі прийняття непопулярних рішень), визначає межі та можливості діяльності як опозиції, так і правлячих структур; в) гарантує (охороняє і захищає) політичні права і свободи громадян, забезпечує механізм їх реалізації. У демократичній державі легітимація офіційної політики передбачає її відповідність праву, а легалізація – закріплення в правовому законі [95, с. 236].

Відносно поняття правової політики у юридичній науці склалися різні точки зору. Так, В. Селіванов зазначає, що правова політика – це певна форма безпосереднього правового виразу державної політики у будь-якій загальнозначущій сфері суспільного життя, яка упорядковується і управляється органами державної влади [96, с. 321]. М. Матузов визначає правову політику як процес формування (на принципі верховенства права) і здійснення за допомогою правових засобів ідей, цілей, принципів, програм, заходів реалізації державної влади у різних сферах життєдіяльності суспільства [97, с. 8].

Має місце визначення правової політики як науково обумовленої, послідовної і системної діяльності державних та муніципальних органів по створенню ефективного механізму правового регулювання, цивілізованому використанню юридичних засобів для досягнення таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав та свобод людини і громадянина, закріплення дисципліни, законності та правопорядку, формування правової державності та високого рівня правової культури і життя суспільства та особистості [98, с. 96].

Правова політика визначається також через діяльність, суть якої полягає у виробленні та реалізації юридичних ідей стратегічного характеру, тобто таких ідей, які: по-перше, пов'язані зі сферою правового регулювання; по-друге, покликані визначати перспективні напрямки розвитку суспільства та держави на певному етапі їх становлення [99, с. 62].

На думку В. Нерсисянца, правова політика – це державна політика в сфері розвитку права (внутрішнього і міжнародного), стратегія і тактика правового шляху розвитку суспільства, держави, країни; система ідей, принципів, норм, форм і процедур визнання, здійснення і розвитку засад і вимог панування права в суспільному і державному житті [100].

Н. Железняк вважає, що правова політика – це специфічна міжгалузєва правова категорія, яка визначає ґрунтовані на загальних та специфічних закономірностях розвитку національної правової системи принципи, стратегічні напрямки та шляхи створення і реалізації правових норм, спрямована на зміцнення режиму законності та безпеки, формування у громадян розвиненої правової культури, здатності використовувати правові засоби для задоволення своїх інтересів, захисту прав та свобод і одночасно є статичним елементом правової системи [101, с. 11-12].

Сучасна енциклопедична література визначає правову політику у широкому (це політика держави, заснована на праві) та вузькому (державна політика в правовій сфері суспільного життя) розуміннях. Правова політика – це особлива форма вираження державної політики, засіб юридичної легітимації, закріплення і здійснення політичного курсу країни, реформування різних галузей суспільного життя. Ця політика має державно-владний характер і спрямована на створення ефективно діючого механізму правового регулювання суспільних відносин, найбільш повне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зміцнення дисципліни, законності й правопорядку, формування правової свідомості та правової культури населення тощо [102, с. 38].

Підсумовуючи наведені наукові погляди щодо питання визначення правової політики, зазначимо, що вчені акцентують увагу на різних аспектах правової політики, визначаючи її як процес або діяльність; розглядаючи її як форму державної політики; підкреслюючи роль правової політики у реалізації прав та свобод людини і громадянина, а також їх захисті, зміцненні законності та правопорядку у державі тощо.

Зважаючи на плюралізм думок відносно наведеної вище категорії, який обґрунтовано має місце у юридичній теорії, спробуємо зробити свій внесок у розвиток термінологічної бази, запропонувавши наступне визначення терміну „правова політика” – це форма державної політики, яка включає комплекс принципів, цілей та методів, які реалізуються за допомогою права, визначають стратегію і тактику розвитку суспільства та держави, спрямовані на реалізацію та захист прав та свобод людини і громадянина, зміцнення законності та правопорядку, реалізацію принципу верховенства права в державному та суспільному житті тощо. Наведене визначення акумулює існуючі у науці (на наш погляд, найбільш цікаві) підходи до розуміння терміну „правова політика”. Вважаємо, що ключовою позицією у наведеному нами формулюванні є акцент на реалізації принципу верховенства права в державному та суспільному житті як одного із основних принципів функціонування демократичного суспільства та правової держав, що, по суті, означає обмеження правом держави в особі її органів, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами, а також визнання пріоритету прав людини і громадянина.

Необхідно зауважити, що у визначеному аспекті „людського виміру”, тобто орієнтації на захист прав та свобод людини і громадянина, правова політика може розглядатися лише за умов демократичного режиму. Натомість, якщо право розглядається як засіб політики, але при цьому на нього відбувається політичний тиск з метою забезпечення політичної влади [103, с. 152], тоді при такому політичному режимі термін „правова політика” не може бути застосований. Отже, в умовах демократичного режиму право не може розглядатися тільки як засіб політики, воно одночасно є засобом впливу на саму політику.

Діалектичний взаємозв’язок державної та правової політики полягає у наступному. Правова політика є важливою складовою державної політики, а необґрунтована правова політика рано чи пізно спричиняє проблеми у реалізації інших різновидів політики, є неефективною, адже не досягає

цілей, які стоять перед нею.

Особлива соціальна цінність та значимість правової політики обумовлена тим, що право виступає регулятором усіх суспільних відносин (соціальних, економічних, політичних, екологічних тощо), а, отже, правова політика опосередковує реалізацію економічної, демографічної, екологічної та інших видів політики, що здійснюються в різних сферах життєдіяльності суспільства. І цей „опосередкований” вплив не є примарним чи ілюзорним, адже він здійснюється через законодавство. В підтвердження наведеної думки необхідно навести міркування О. Рибаківа, за переконанням якого правова політика – це не фікція, не позахмарний, відірваний від реальностей життя ідеал. Її обов’язковим компонентом, навіть базисом, виступає право, що завжди є категорією реальності, відображеною в законодавстві [104, с. 6].

Крім того, необхідно підкреслити ще одну важливу особливість правової політики. Внаслідок втілення правової політики у вигляді загальнообов’язкових правил поведінки, які забезпечуються примусовим впливом держави, їй притаманний державно-владний вольовий характер. Правова політика – це форма державної політики, яка юридично оформлюється державою як політичною організацією державної влади та виражається, перш за все, в конституції, законах, кодексах, інших нормативно-правових актах.

Проте правотворчість є головною, але не єдиною формою реалізації правової політики. Остання реалізується також у формі правозастосування як державно-владної діяльності компетентних органів держави та посадових осіб із реалізації правових норм стосовно конкретних життєвих ситуацій шляхом винесення індивідуально-правових рішень [105, с. 329].

Крім того, у науковій літературі досить поширеною є точка зору, за якою правова політика не обмежується лише двома формами реалізації (правотворчістю та правозастосуванням). Зокрема, О. Бідей визначає форми реалізації правової політики як сукупність об’єктивно виражених, взаємозалежних відносин, урегульованих на основі права за допомогою

політичних засобів, прийомів для досягнення конкретних цілей формування й розвитку правової, соціальної, демократичної держави, правління права й верховенства закону. Науковець виділяє наступні форми реалізації правової політики: правотворча, правозахисна, правозастосовна, правове забезпечення органів державної влади; доктринальна; правове виховання; розвиток юридичної науки [106, с. 43].

Крім форм реалізації вирізняють також основні пріоритети правової політики – головні напрямки її здійснення, тобто те, без чого сьогодні неможливо обійтися. Правовий пріоритет у політиці може мати кілька сторін прояву: по-перше, він свідчить, що особистість, суспільство, держава орієнтовані на здійснення низки заходів правового характеру для задоволення потреб, інтересів на певному етапі свого розвитку; по-друге, він нагадує про невирішені завдання у сфері створення й перетворення в життя права; по-третє, дозволяє побачити як найближчі, так і перспективні цілі й тим самим вибудувати стратегічні напрями реалізації правової політики [107, с. 5].

М. Панов та Л. Герасіна визначають наступні невід’ємні риси правової політики: по-перше, вона засновується на праві та здійснюється юридичними методами і засобами; по-друге, охоплює головним чином правову сферу діяльності; по-третє, спирається, коли це необхідно, на узаконений примус „спеціального апарату” держави; по-четверте, є публічною, офіційною; по-п’яте, вирізняється нормативно-організаційними засадами, які тісно поєднуються з політичними рішеннями влади [108, с. 38].

Разом із тим, серед наведених основних, притаманних правовій політиці рис, відсутня будь-яка вказівка на суб’єктів формування правової політики. Натомість, вважаємо, що визначення кола суб’єктів формування правової політики надасть можливість досліднику якомога повніше розкрити сутність та зміст цього явища.

Проте, виходячи, наприклад, з вище названого „офіційного характеру” правової політики, можна дійти висновку, формування правової політики

пов'язують виключно з діяльністю державних органів. На наше переконання, такий підхід до визначення суб'єктів формування правової політики є досить вузьким, навіть, спрощеним, адже, крім державних органів, значна кількість інститутів громадянського суспільства, та й самих громадян у той чи інший спосіб здійснюють вплив на формування правової політики.

Автор пропонує віднести до суб'єктів формування правової політики органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства (політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації тощо), громадян України, які здійснюють прямий або опосередкований вплив на визначення правової політики та її реалізацію в суспільному та державному житті.

Необхідно виокремити наступних суб'єктів формування правової політики:

- 1) громадяни України;
- 2) вищі органи державної влади – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України;
- 3) головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики – Міністерство юстиції України;
- 4) інші центральні органи виконавчої влади;
- 5) єдиний орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України;
- 6) судові та правоохоронні органи;
- 7) органи місцевого самоврядування;
- 8) об'єднання громадян, засоби масової інформації тощо.

Громадяни України здійснюють безпосередній вплив на формування правової політики у державі. Обумовлена можливість впливає зі змісту закріпленого ст. 38 Конституції України права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та

органів місцевого самоврядування. Ця норма конкретизує закріплене приписом ст. 5 Основного Закону України положення про народовладдя [7].

Крім того, як зазначає О.В. Минькович-Слободяник, „також громадяни можуть формувати правову політику шляхом самостійної реалізації своїх законних прав та інтересів, виконання своїх юридичних обов’язків, участі в різноманітних політичних та суспільних організаціях, а також шляхом вираження своєї громадянської позиції. Громадяни України володіють правом контролю за формуванням та проведенням правової політики компетентними державними органами та іншими структурами суспільства. Таке право громадяни можуть здійснювати шляхом оскарження незаконних та недоцільних дій та актів суб’єктів державного апарату в установленому законодавством порядку” [109, с. 48]. Проте, одразу необхідно зауважити, що на сьогоденньому етапі суспільного та державного розвитку нормативні та організаційні основи участі громадян у формуванні правової політики залишаються досить слабкими.

Верховна Рада України як „єдиний орган законодавчої влади в Україні” (ст. 75 Конституції України) уповноважена: 1) вносити зміни до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України; 2) приймати закони (п.п. 1 і 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Конституційною основою для реалізації парламентом України своїх установчих повноважень є стаття 92 Конституції України [7], у якій вміщено перелік питань, що є предметом виключно законодавчого регулювання, проте, це не виключає можливості прийняття законів з інших питань, коли виникає необхідність у законодавчому (а не підзаконному) регулюванні суспільних відносин. Законами України можуть регулюватися питання, вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Приймаючи нормативно-правові акти вищої юридичної сили, встановлюючи в них загальнообов’язкові правила поведінки, Верховна Рада України є одним із основних суб’єктів формування правової політики.

Президент України також визначає основні напрямки правової політики в Україні шляхом видання на основі та на виконання Конституції і законів України указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України, а також реалізуючи своє конституційне право законодавчої ініціативи, звертаючись з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 2 ч. 1 і ч. 3 ст. 106, ст. 93 Конституції України) [7].

Кабінет Міністрів України, який є „вищим органом у системі органів виконавчої влади” (ч. 1 ст. 113 Конституції України), забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади тощо (ст. 116 Конституції України) [7].

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції (ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 16 Закону України „Про центральні органи виконавчої влади”) [110].

Зауважимо, що Закон України від 17 березня 2011 року №3166-VI „Про центральні органи виконавчої влади” до основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, відніс „забезпечення нормативно-правового

регулювання” (п. 1) ч. 1 ст. 7). За іншими центральними органами виконавчої влади було закріплено повноваження у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видавати накази організаційно-розпорядчого характеру, організувати та контролювати їх виконання (ч. 1 ст. 23) [110].

Серед усіх центральних органів виконавчої влади головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики є Міністерство юстиції України. Про особливу роль Міністерства юстиції України у сфері формування правової політики свідчать його основні завдання. Зокрема, відповідно до п. 3 Положення про Міністерство юстиції України основними завданнями Мін'юсту України є: 1) формування і забезпечення реалізації державної правової політики, політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, політики з питань банкрутства; 2) формування і забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері захисту персональних даних, у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану, з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; 3) здійснення загального управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги; 4) забезпечення представництва інтересів держави у судах України, здійснення захисту інтересів України у Європейському суді з прав людини, під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ

за участю іноземних суб'єктів та України; 5) експертне забезпечення правосуддя; 6) організація роботи нотаріату; 7) виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування засвідчувальних центрів органів виконавчої влади або інших державних органів та центрів сертифікації ключів; 8) протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (щодо нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги); 9) здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань [111]. Незважаючи на різноманіття напрямів діяльності Міністерства юстиції України, кожен із них цілком свідомо можна віднести до напрямів реалізації правової політики нашої держави.

Конституційний Суд України формує та реалізує правову політику України в процесі здійснення конституційного контролю за відповідністю нормативно-правових актів правотворчих органів та офіційного тлумачення Конституції України та законів України. З цих питань Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на всій території України, остаточними та не можуть бути оскаржені. Необхідно зауважити, що єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні своїми рішеннями здійснює суттєвий вплив на розвиток конституційно-правової доктрини, правотворчої і правозастосовної діяльності, що обумовлено особливою роллю й значенням конституційної юстиції в правовій системі. Незважаючи на те, що акти Конституційного Суду України є інтерпретаційними актами, вони не встановлюють нових норм права, а лише роз'яснюють зміст чинних, очевидно, що правові позиції Конституційного Суду України активно впливають на розвиток національної системи законодавства.

Судові органи займають особливе місце в процесі формування правової політики через таку форму як правозастосування. Необхідно окремо

наголосити на тому, що повноваження Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції, зазнали суттєвих змін у зв'язку з прийняттям Закону України „Про судоустрій і статус суддів”. Проектом Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення роботи Верховного Суду України № 7447 від 09 грудня 2010 року пропонується надати праву Пленуму Верховного Суду України за результатами перегляду справ узагальнювати судову практику та давати роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування судами законодавства при вирішенні справ, а також вносити зміни до роз'яснень рекомендаційного характеру з питань застосування судами законодавства при вирішенні справ з метою приведення їх у відповідність до закону [112].

Прокуратура України здійснює нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами (ст. 1 Закону України від 05 листопада 1991 року №1789-ХІІ „Про прокуратуру”) [113].

Органи місцевого самоврядування беруть участь у формуванні правової політики, приймаючи рішення в межах своєї компетенції, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Об'єднання громадян беруть участь у формуванні правової політики шляхом вираження думки певної верстви населення з приводу конкретних політико-правових проблем, доводячи її до відома органів державної влади, інших інститутів громадянського суспільства.

Про вплив на формування правової політики об'єднань громадян (політичних партій та громадських організацій) свідчать приписи чинного Закону України „Про об'єднання громадян”. Зокрема, для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, всі зареєстровані об'єднання громадян користуються правом: брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо) (абз. 4 ч. 1 ст. 20); вносити пропозиції до органів влади і управління (абз. 8 ч. 1 ст. 20); брати участь у розробленні проектів рішень з питань гендерної рівності, що приймаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (абз. 12 ч. 1 ст. 20); делегувати своїх представників до складу консультативно-дорадчих органів з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, що утворюються при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування (абз. 13 ч. 1 ст. 20) [114].

Отже, суб'єктами формування правової політики є як правотворчі, так і правозастосовчі органи. Незважаючи на те, що основним суб'єктом формування правової політики, її організуючою та координуючою силою, є держава в особі державних органів, проте громадяни, їх об'єднання, інші інститути громадянського суспільства приймають участь у формуванні правової політики через засоби масової інформації, передбачені чинним законодавством можливості доступу громадян до державного управління тощо.

2.2. Особливості законотворчої політики як особливого напрямку правової політики

Питання створення надійної та ефективної системи законотворення в Україні є об'єктом постійної уваги з боку науковців, політиків та законодавців. Їх інтерес до цієї проблеми обумовлений потребами сучасного українського суспільства, прагненням побудови в Україні правової держави. Однак, у даний час очевидно, що про правову державу поки що доречно

говорити як про ідеал, якого наше суспільство намагається досягти протягом уже досить тривалого часу.

Однією із головних передумов побудови такої держави є розробка, прийняття, впровадження і дія справедливих, ефективних і досконалих законів, норми яких регулюють відносини в різноманітних сферах суспільного та державного життя. Саме закони є результатом законотворчості як однієї з основних функцій (напрямів діяльності) держави.

Велика кількість законів, яка приймається щороку в Україні, свідчить про обсяг та масштаби законотворчості, а також інтенсивність законотворчої роботи, але, на жаль, не про її ефективність. Необхідність постійного вдосконалення прийнятих законів негативно впливає на стабільність правовідносин у суспільстві.

Проблему ефективної підготовки і прийняття законів у правовій державі можливо поділити на три предметні сфери: проблему законодавчої політики; проблему організації законодавчого процесу; проблему юридичної техніки [115, с.13].

Поряд з позитивними тенденціями розвитку національної правової системи (прийняття Конституції України, кодексів, законів та інших нормативно-правових актів загального та галузевого характеру) мають місце негативні процеси та явища (відсутність єдиної та узгодженої правової політики, в тому числі у сфері законотворчості, низька якість результатів законотворчої діяльності, наявність правових колізій та прогалин у законодавстві, значний вплив на правотворчість та правозастосування негативних факторів корпоративно-лобістського характеру). Однією із причин такої ситуації можна назвати відсутність науково-обґрунтованої концепції як правової політики в цілому, так і її окремих напрямів, зокрема законотворчої політики, без чого неможливо реалізувати подальшу стратегію розвитку суспільства, держави і права.

Необхідно зазначити, що різні аспекти як правової політики, так і законотворчості стали предметом наукових досліджень багатьох учених,

зокрема: В. Авер'янова, С. Алексєєва, Р. Бержерона, С. Бобровник, О. Богачової, Л. Герасіної, В. Головченка, Г. Дутки, Н. Железняк, В. Журавського, Н. Задираки, О. Зайчука, Д. Керімова, А. Колодія, В. Ковальського, М. Козюбри, В. Копейчикова, П. Коробова, А. Коробової, Н. Кудерської, В. Лазарева, О. Малька, М. Матузова, О. Минькович-Слободяник, В. Нерсєсянца, Н. Оніщенко, Ю. Оборотова, М. Панова, Н. Пархоменко, З. Погорелової, В. Погорілка, С. Полєніної, О. Рибаківа, А. Ришелюка, М. Розвадовської, В. Селіванова, В. Соловійова, О. Скакун, Ю. Тихомирова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, О. Ющика та інших вітчизняних і зарубіжних учених.

Проте, незважаючи на постійний та підвищений інтерес у науковому середовищі як до правової політики, так і до законотворчості, проблема діалектичного взаємозв'язку та взаємодії правової політики та законотворчої діяльності залишається майже не дослідженою.

Переважна більшість науковців акцентують увагу саме на законодавчій (а не законотворчій) політиці.

Н. Кудерська вважає, що в Україні законодавча політика має ґрунтуватися на законодавчо закріплених засадах суспільного розвитку як державна діяльність щодо визначення принципів, стратегії і тактики розвитку національного законодавства з окреслення пріоритетності законодавчих актів на підставі об'єктивного осмислення надбань минулого, моніторингу законодавства, аналізу та прогнозування тенденцій і напрямів його подальшого вдосконалення. Для ефективного його функціонування необхідна належна правова основа, яка поєднуватиме як змістові, так і процедурно-процесуальні аспекти роботи законодавчого органу та інших учасників законотворчого процесу [116, с. 71].

Цілком погоджуючись із наведеною позицією, звертаємо увагу, що авторка, розмірковуючи про законодавчу політику, одночасно веде мову про „учасників законотворчого процесу”. Схожий підхід привертає увагу у визначенні законодавчої політики, що сформульоване В. Графським. На його

думку, законодавча політика є основним напрямком і видом правової політики держави, оскільки у ході її реалізації відбувається оформлення та закріплення політичних рішень у приписах законодавчих актів, нормах позитивного права. Законодавчий напрямок державної політики є ключовим, оскільки охоплює не тільки процедури законотворчості, процеси проходження законопроектів, але й пошуку нормативно-змістового навантаження законодавчих актів [117, с. 344].

На наше переконання, з'ясування співвідношення термінів „законодавча політика” та „законотворча політика” можливо через визначення співвідношення понять „законотворчий процес” та „законодавчий процес”.

Законодавча діяльність є основною процедурою законотворчого процесу. Вона спрямована на створення закону і охоплює процедуру ухвалення закону, яка складається з логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій. Натомість законотворчість, крім суто законодавчого процесу, охоплює також інші процедури, зокрема, оцінку його ефективності, а також подальше коригування. Тому уявляється доцільним вести мову про законотворчу політику, яка має більш комплексний (у порівнянні із законодавчою політикою) характер, адже впливає не лише на законодавчий процес, а також на будь-яку іншу діяльність, пов'язану із «творенням закону» (планування, прогнозування законотворчості, моніторинг регулюючого впливу органів державної влади на законотворення, підготовку висококваліфікованих спеціалістів, які займаються розробкою законодавчих актів тощо).

Крім того, виходячи з наукової позиції В. Погорілка, який вважав, що напрями діяльності опосередковують зміст діяльності, а види діяльності – форми, способи такої діяльності [118, с. 17], вважаємо за доцільне вважати законотворчу політику саме напрямом правової політики.

Стабільний розвиток громадянського суспільства та правової держави неможливий без визначення стратегії розвитку правової системи, планування

законотворчих робіт, визначення пріоритетних напрямів розвитку національного законодавства. Це уявляється можливим завдяки проведенню ефективної правової політики, особливим напрямком якої є законотворча політика. Держава в особі законодавчого органу (парламенту) не лише здійснює законотворчу діяльність, але й визначає засади законотворчої політики, від ефективної реалізації якої залежить прийняття якісних законів та створення належної, гармонійної та цілісної системи національного законодавства.

Для більш повної характеристики феномену законотворчої політики необхідно визначити основні засади, керівні ідеї, на яких вона базується та здійснюється, тобто принципи законотворчої політики.

Незважаючи на взаємозв'язок принципів права та принципів правової, законотворчої політики, останні мають свої особливості.

Так, О. Минькович-Слободяник виділяє наступні особливості принципів у правовій політиці: 1) принципи правової політики мають властивість вищої імперативності, універсальності, загальнозначущості; 2) характеризуються стійкістю і стабільністю протягом невизначено тривалого часу; 3) спрямовують формування і розвиток правової політики; 4) зумовлюють основні напрями правотворчої, правозастосовчої, правоінтерпретаційної та іншої юридичної діяльності; 5) виступають найважливішим критерієм законності здійснення правової політики України; 6) консолідують у собі ідеї, що визначають загальні підходи громадянського суспільства й державної влади до стратегічно орієнтованої діяльності в сфері правового регулювання соціальних відносин; 7) впливають із об'єктивних закономірностей правового впливу, його призначення й спрямованості; 8) уніфікують характер цілеспрямованого впливу на соціальні відносини за допомогою правових засобів [109, с. 55-56].

На думку О. Минькович-Слободяник, принципами правової політики є: законність, соціальна обумовленість, наукова обґрунтованість, легітимність, демократичний характер, рівність прав громадян, гуманізм і

моральність, соціальна справедливість, гласність, поєднання інтересів особистості й держави, пріоритетність прав та свобод людини і громадянина, відповідність міжнародним стандартам [109, с. 195-196].

М. Панов та Л. Герасіна виокремлюють наступні принципи правової політики: соціальну обумовленість і наукову аргументованість; стійкість і передбачуваність; легальність, легітимність і демократизм; моральність і гуманність; гласність і справедливість; пріоритетність прав людини, поєднаних з інтересами суспільства і держави; відповідність міжнародно-правовим вимогам і стандартам [108, с. 38].

Ю. Шемшученко визначає такі принципи правової політики, як: соціальної обумовленості, наукової обґрунтованості, стабільності, демократичності й гуманності, справедливості, узгодженості інтересів особи і держави, пріоритетності прав людини, відповідності міжнародним стандартам, прозорості й гласності [102, с. 38].

Незважаючи на плюралізм наукових підходів до визначення системи принципів правової політики, на нашу думку, до останніх можна віднести наступні (найбільш значущі) принципи правової політики: 1) принцип верховенства права; 2) принцип законності; 3) принцип правової визначеності; 4) принцип рівності громадян перед законом; 5) принцип демократизму; 6) принцип справедливості; 7) принцип гуманізму; 8) принцип гласності; 9) принцип науковості; 10) принцип відповідності міжнародним стандартам. Зауважимо, що на відповідних принципах повинна ґрунтуватися як правова політика, так і законотворча політика як особливий її напрям.

Всі перераховані вище принципи одночасно виступають принципами законотворчої політики як особливого напрямку правової політики.

Принцип верховенства права, закріплений у ч. 1 ст. 8 Конституції України [7], має бути концептуальною засадою реалізації законотворчої політики.

Верховенство права у сучасній енциклопедичній літературі визначається

як панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні держави [113, с. 341].

Конституційний Суд України у своєму рішенні № 15 рп від 02 листопада 2004 року визначив, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо [120]. У зв'язку із цим принцип верховенства права знайшов продовження у низці інших конституційних норм (статті 3, 22), спрямованих на утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також у нормах, які визначають межі повноважень органів державної влади (статті 6, 19) [7]. Зауважимо, що більш коректним уявляється вести мову саме про принцип верховенства права як поняття, яке є більш ширшим за змістом ніж принцип законності (або «принцип верховенства закону»).

Надзвичайно важливо, щоб всі проекти базових законів, які вносяться до парламенту, а також зміни, які пропонується внести до чинного законодавства, в жодному разі не звужували змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини і громадянина.

Однак, досить часто ми стаємо свідками того, коли ставлячи за мету врегулювати окремі прогалини чи усунути суперечності на законодавчому рівні, автори, розробники, ініціатори законопроектів забувають при цьому про дотримання прав і свобод, що призводить до обмеження чи звуження змісту та обсягу прав та свобод людини і громадянина. Така ситуація є недопустимою, адже при цьому відбувається порушення не лише взятих Україною на себе міжнародних зобов'язань, а й в першу чергу положень Конституції, які є нормами прямої дії.

Своєрідною спробою, спрямованою на вирішення зазначеної проблеми, став проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо експертизи проектів нормативно-правових актів з метою недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод

людини і громадянина) (реєстр № 9787 від 03.02.2012 р.), яким пропонується запровадити попередню правову експертизу проектів нормативно-правових актів щодо недопущення в них звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини і громадянина та покласти обов'язок її проведення на комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання прав людини [121].

Принцип законності зводиться до обмежування діяльності органів державної влади законом. Зокрема, нормативний вираз вказане положення знайшло у частині другій статті 6 Конституції України, за якою «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України», а також у частині другій статті 19 Основного Закону, за якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [7].

Принцип законності знаходить вияв у верховенстві закону в системі джерел права, неухильному дотриманні законів та відповідних їм нормативно-правових актів органами держави та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та окремими громадянами.

Однак закріплення принципу законності навіть в Основному Законі, який має вищу юридичну силу, не є достатнім. Необхідною є наявність особливих органів, процедур і політичних умов, які б зобов'язали суб'єктів права діяти відповідно до закону і припиняти незаконні дії.

Законотворча політика повинна базуватися виключно на нормах права, здійснюватися у формах та методами, які відповідають положенням чинного законодавства (вимогам Конституції України як акту найвищої юридичної сили та законів, які приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй).

Розуміння *принципу правової визначеності* яскраво формулює у своїх рішеннях Європейський суд з прав людини. Так, у рішенні у справі

«Бессарабська Митрополія та інші проти Молдови» Суд наголосив, що право має бути належним чином доступним та передбачуваним за своєю дією та сформульованим з належною чіткістю, що дає можливість особам – у разі потреби – з належною правовою допомогою регулювати свою поведінку [122].

Отже, правова політика повинна бути передбачуваною та прогнозованою з тим, щоб суб'єкти права не були позбавлені можливості прогнозувати свою поведінку та передбачати її наслідки.

Принцип рівності передбачає, що законотворча політика держави має базуватися на рівності прав усіх громадян, та впливає зі змісту приписів ч.ч. 1 і 2 ст. 24 Конституції України, відповідно до яких «громадяни мають рівні конституційні права і свободи і є рівними перед законом», а тому «не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками» [7].

Необхідно розрізняти привілеї (пільги) та гарантії здійснення тієї чи іншої діяльності. При розробці засад законотворчої політики слід уникати крайнощів і виходити з того, що скасовувати або обмежувати слід лише пільги, а не гарантії.

Крім того, відповідно до припису ч. 3 ст. 22 Конституції України «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [7]. Проте слід враховувати й те, що наданням пільг одним категоріям громадян (наприклад, пропозицією позаконкурсного вступу до вищих навчальних закладів), звужується обсяг прав і свобод інших громадян.

Принцип демократизму передбачає можливість населення впливати на формування законотворчої політики через демократичні процедури розробки, обговорення, прийняття і обнародування правотворчих рішень, максимально враховувати суспільну думку на всіх етапах цього процесу.

Принцип справедливості своїм історичним корінням сягає ще часів давньоримських юристів, які визначали право як «мистецтво добра і справедливості». Саме справедливість формує одну із цінностей сучасної демократичної ідеології, поряд з ідеалами свободи та солідарності, виступає однією із базових цінностей сучасного суспільного розвитку [123, с. 23]. Принцип справедливості особливо важливе значення має у випадку притягнення особи до юридичної відповідальності та застосування до неї засобів примусового впливу.

Принцип гуманізму полягає в тому, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека у ст. 3 Конституції України визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [7].

Права людини розуміються як певні нормативно структуровані властивості й особливості буття особистості, котрі виражають її свободу і є невід'ємними та необхідними способами й умовами її життя, її взаємовідносин із суспільством, державою, іншими індивідами [124, с. 1]. Водночас і законотворча політика сучасної демократичної, соціальної, правової держави, і система національного законодавства має будуватися з урахуванням того, що права людини є однією з базових гуманістичних цінностей, найважливішим інститутом національного права, що потребує розробки ефективних механізмів реалізації. Разом із тим, права, свободи та законні інтереси особи повинні органічно поєднуватися з держаними інтересами при прийнятті управлінських рішень, нормативно-правових актів.

Принцип гласності включає два аспекти: по-перше, громадяни повинні мати доступ до діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; по-друге, відповідні органи зобов'язані надавати громадянам (їх колективам, об'єднанням, організаціям) на вимогу останніх повну та достовірну інформацію про свою діяльність, за виключенням даних,

надання яких заборонене законом (державна таємниця, військова таємниця, банківська таємниця, комерційна таємниця та ін.).

Звертаємо увагу, що на сьогоднішній день чинне законодавство містить механізми забезпечення принципу гласності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також розширення існуючих можливостей громадян у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів влади та в прийнятті ним рішень загальнодержавного та місцевого значення. Зокрема, 09.05.2011 року набрав чинності Закон України «Про доступ до публічної інформації», який визначив порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес (преамбула Закону) [125].

Принцип науковості полягає в тому, що законотворча політика повинна ґрунтуватися на сучасних досягненнях юридичної науки з урахуванням сучасного стану розвитку українського суспільства та держави. При цьому надзвичайно важливе значення займає науково-правова експертиза будь-яких управлінських рішень, проектів нормативно-правових актів. Необхідно враховувати попередню та поточну практику нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин в Україні та в зарубіжних країнах, прогнозувати можливі наслідки реалізації майбутнього акта, його вплив на соціально-економічну ситуацію тощо.

Принцип відповідності міжнародним стандартам означає, що законотворча політика в Україні має формуватися з урахуванням визнаних світовою спільнотою демократичних та гуманістичних за своїм змістом і спрямованістю міжнародних стандартів та реалізовуватися з урахуванням норм міжнародного права, які не суперечать її національним інтересам.

На нашу думку, перелік принципів законотворчої політики не є вичерпний та може бути доповнений іншими, проте зазначені нами є такими, що найбільш повно розкривають сутність та призначення

законотворчої політики. При цьому вони можуть бути визначені як загальні принципи не лише законотворчої політики, але і правової політики (як базового, загального поняття).

У цьому контексті цілком слушною вважаємо позицію О. Минькович-Слободяник, яка, розмірковуючи про принципи правової політики, визначає, що вони є цілісною системою та діють тільки у тісному взаємозв'язку: при порушенні одного принципу одразу ж порушуються інші. Особливо це стосується принципу законності: наприклад, при порушенні інших принципів (соціальної обумовленості, демократичного характеру правової політики, гуманізму, моральності, гласності, рівності прав громадян) одразу ж порушується принцип законності [109, с. 56].

На нашу думку, від загальних принципів законотворчої політики необхідно відрізнити спеціальні принципи, на яких повинна базуватися законотворча політика. Зокрема, в основу формування та реалізації законотворчої політики повинні бути покладені наступні спеціальні принципи.

1. Принцип нормативної визначеності. Розробка і юридичне (в актах державних органів) закріплення засад законотворчої політики. Якість нормативного аспекту визначається тим, як уповноважені на те державні органи формулюють юридичні норми, забезпечуючи їх ясність, недвозначність, точність, обґрунтованість, цілісність.

2. Принцип соціальної обумовленості. Законотворча політика повинна виявляти назрілі та актуальні суспільні потреби та віддзеркалювати їх у правових актах і рішеннях.

3. Принцип практичного втілення. Незважаючи на існування законотворчої політики у вигляді концепцій, ідей, тощо, вона повинна втілюватися у суспільну практику; ефективність законотворчої політики залежить від можливості її практично реалізувати.

Як і загальні принципи, спеціальні принципи законотворчої політики тісно взаємопов'язані та забезпечують ефективну реалізацію законотворчої

політики лише при одночасному їх дотриманні. При цьому їх слід розглядати як певні критерії, вимоги, які висуваються до законотворчої політики держави.

Наведені вище спеціальні принципи законотворчої політики характеризують її сутність та призначення як особливого напрямку правової політики; обумовлені особливостями законотворчої діяльності держави, а також особливостями регулюючого впливу держави на законотворчість.

Як уже відзначалося, на сьогоднішній день без належної уваги науковців залишається цілий пласт проблем, пов'язаних із розробленням дієвих механізмів реалізації законотворчої політики України, формуванням якісно нової системи управління у сфері законотворчості, підготовкою висококваліфікованих спеціалістів, які займаються розробкою законодавчих актів тощо.

Держава зобов'язана здійснювати регулювання законотворчої діяльності, створити систему правових та управлінських механізмів, які б забезпечували належну та ефективну роботу її органів у сфері законотворчості. Це потребує удосконалення нормативно-правового, організаційного, методичного та ресурсного забезпечення органів державної влади, а також перегляду завдань і функцій цих органів з питань законотворчої діяльності, а, можливо, й створення нової державної установи, яка би стала базисом для цивілізованого розвитку законотворчої діяльності в Україні. При цьому слід пам'ятати, що забезпечення ефективної законотворчої діяльності неможливе без належного вирішення пов'язаних з цією діяльністю питань організаційного, матеріально-технічного та кадрового характеру.

Багато науковців-юристів дійшли висновку, що для створення якісних і ефективних законів важливим є дотримання правил законодавчої техніки [42, с. 3], які дотепер законодавчо не закріплені, а відсутність науково обґрунтованої концепції правової політики держави [126, с. 1], некомпетентність та поспіх законодавчих органів, недотримання наукових

основ законопроектної роботи можуть негативно позначитися на всій правовій системі країни. Назріла необхідність розробки й прийняття спеціальних законів, що регламентують питання законодавчої техніки, встановлюють критерії якості законів, удосконалюють процедури проведення погоджень та експертиз законопроектів у органах державної влади.

Вже відзначалося, що більшість як вітчизняних, так і зарубіжних учених-юристів розглядає законотворчу діяльність крізь призму теорії держави і права як правовий процес створення закону.

Поza сумнівом, ефективність та дієвість законів залежать від того, наскільки чіткими та узгодженими є норми щодо їх розробки та ініціювання, розгляду та затвердження. Проте законотворчу діяльність треба розглядати не тільки як правовий, а й як організаційно-управлінський процес, в якому кожний суб'єкт виконує свої функції з метою досягнення цілей і завдань, вироблення засобів та механізмів державного управління, що забезпечують визначальну роль закону в діяльності держави. Наявність цілої низки проблем, пов'язаних з механізмом здійснення законотворчої діяльності в Україні, свідчить про необхідність комплексного вивчення та вирішення існуючих проблем.

Особливості державного регулювання законотворчої діяльності (ознаки, які відокремлюють державне регулювання законотворчості від державного регулювання інших сфер суспільного та державного життя) можна розкрити за допомогою системного підходу, який орієнтується на розкриття цілісності об'єкта, на виявлення багатоманітних типів зв'язків у ньому [127, с. 19]. Системний підхід, як зазначає професор Д. Керімов, дозволяє виявити внутрішній механізм не тільки дії окремих компонентів цілого, але й їх взаємодію на різних рівнях. Тим самим відкриваються перспективи виявлення організаційної «багаторівневої» системи, глибокого діалектичного зв'язку і взаємозалежності субстанційно-змістових частин, структур і функціонування явища. Вчений розкриває зміст системного підходу на прикладі системи права, яку він визначає як об'єктивне

об'єднання за змістовими ознаками певних правових частин в структурно-впорядковану цілісну єдність, що має відносну самостійність, стійкість і автономність функціонування [128, с.274, 278].

Система (від грец. – з'єднання, складене з частин) – це об'єктивна єдність закономірно пов'язаних один з одним предметів, явищ в ціле, що складається з частин, впорядкованих за певними законами або принципами. Відповідно дослідження системи передбачає з'ясування, з яких елементів (частин) вона складається, як вони між собою пов'язані, як взаємодіють, виявити принципи побудови і розвитку системи, тобто її структурну організацію [129, с.278-279].

Як правило, вчені визначають систему певного явища через його структуру, вважаючи структуру внутрішньою формою явища. Тому пропонуємо розглядати державне регулювання законотворчості в Україні як складну систему, яка складається з наступних елементів:

1) суб'єкта державного регулювання законотворчості – держава в особі уповноважених органів державної влади: Верховної Ради України, яка є єдиним органом законодавчої влади в Україні та уповноважена приймати закони; Кабінету Міністрів України та Президента України;

2) об'єкт державного регулювання законотворчості – сама законотворча діяльність;

3) механізми державного регулювання законотворчості.

Державне регулювання законотворчості здійснюється не лише органами виконавчої влади, оскільки поруч з урядом, центральними органами виконавчої влади, державним регулюванням через прийняття відповідних законів, програм, займається і парламент, який у цих процесах, на нашу думку, відіграє основну роль.

Отже, першою та найбільш суттєвою особливістю державного регулювання законотворчої діяльності є те, що воно здійснюється різними суб'єктами (органами державної влади) шляхом видання нормативно-правових актів різного рівня, проте вся ця діяльність в кінцевому підсумку

спрямована на удосконалення, сприяння законотворчій діяльності Верховної Ради України.

Вважаємо за доцільне звернути увагу на деякі особливості „державних” суб’єктів законодавчої політики.

По-перше, самостійність та самоорганізація Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади, що має виключне право приймати закони. При цьому слід враховувати, що як орган Верховна Рада України не наділена правом законодавчої ініціативи, проте Конституцією України на Верховну Раду покладено прийняття законів, яке є специфічним повноваженням у сфері законотворчості, притаманним лише парламенту.

Верховна Рада України є органом державної влади, тобто структурно організованим елементом державного механізму, наділеним Конституцією та законами України владними повноваженнями та необхідними матеріальними засобами для здійснення завдань, пов’язаних з реалізацією тієї чи іншої функції держави [90, с. 286].

Основною функцією Верховної Ради України є законодавча діяльність, в результаті якої створюється ядро національної правової системи – законодавство (як система законодавчих актів) держави. До повноважень Верховної Ради України у сфері реалізації законодавчої функції належить:

- внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції;
- призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 Конституції;
- прийняття законів;
- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- прийняття Регламенту Верховної Ради України;

– надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

– затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї [30, с. 55-57].

Реалізація саме законодавчої функції обумовлює провідну роль Верховної Ради України як суб'єкта формування законодавчої політики.

По-друге, самостійність народних депутатів України в питанні здійснення ними права законодавчої ініціативи. Розробка проектів законів для народних депутатів України не регламентується жодним документом і цілком залежить від розсуду конкретного суб'єкта права законодавчої ініціативи [6, с. 82], тобто, відносно народних депутатів відсутні нормативно-правові документи та інституції, які б обмежували їх право законодавчої ініціативи.

По-третє, самостійність та самоорганізація Кабінету Міністрів України як органу, який відповідно до Конституції України має право законодавчої ініціативи та виключне право на формування та подання до Верховної Ради України законопроекту про Державний бюджет України та про внесення змін до нього. При цьому слід враховувати, що Міністерству юстиції України відведено важливу роль у законотворчій діяльності уряду, адже на нього покладено виконання декількох функцій: загальне планування законопроектних робіт уряду, безпосередня розробка більшості законопроектів та їх концепцій, а також здійснення правової експертизи законопроектів, які розробляються іншими органами виконавчої влади.

По-четверте, самостійність інституту Президента України як суб'єкта законотворення та його самоорганізація. При цьому слід враховувати, що Президент України є не тільки суб'єктом права законодавчої ініціативи, а й наділений правом відкладального вето щодо прийнятих законів.

По-п'яте, взаємодія Президента України, органів законодавчої та виконавчої влади у процесі законотворення. Державні органи, які відносяться до різних гілок влади, мають самостійність у питаннях самоорганізації. Вони

самі формують свої системи, організують внутрішню діяльність.

Отже, суб'єкти формування законотворчої політики в особі Верховної Ради України (а також народних депутатів України, які входять до її складу), Кабінету Міністрів України, Президента України, діють самостійно та неузгоджено, мають різний обсяг повноважень на тій чи іншій стадії законотворчого процесу; нормативно-правова база, яка регулює законотворчу діяльність в Україні, громіздка та застаріла; загальні вимоги до якості законопроектів не розроблені та не затверджені; планування законопроектних робіт здійснюється епізодично. Усе це свідчить про хаотичний характер законотворчості, який, у свою чергу, обумовлює особливості державного регулювання цієї сфери, а також впливає на загальний стан законотворчої політики в державі.

Безумовно, дана ознака присутня й в інших суспільних сферах, які потребують регулюючого впливу з боку держави, проте хаотичний характер державного регулювання законотворчості виразно характеризує стан законотворчої політики на сучасному етапі розвитку суспільства та держави.

Необхідно відзначити, що наведена особливість законотворчої політики, в першу чергу, обумовлена взаємодією політики та права у сфері законотворчості. Домінування політичних інтересів над суспільною необхідністю законодавчої регламентації тих чи інших загальних інтересів досить часто визначає напрями законотворчої політики, перебіг розгляду законопроектів, а також кінцевий результат – прийняття чи відхилення певного законопроекту.

Державне регулювання законотворчої політики – складне поняття, адже утворюється в результаті поєднання двох процесів (основних напрямів діяльності держави): державного регулювання та законотворчої політики, та здійснюється за допомогою як методів прямого, так і непрямого впливу, правових та неправових засобів (механізмів).

Держава впливає на відносини в суспільстві за допомогою різних засобів: правових та неправових (моральних, психологічних, ідеологічних,

економічних тощо). На нашу думку, чи не найважливіше значення має право як регулятор суспільних відносин у державі.

Регулююча функція у широкому розумінні – це всі засоби впливу на суспільні відносини, у вузькому – вплив на суспільні відносини за допомогою лише норм права. Законотворча діяльність – теж одна із функцій держави. Проте державне регулювання та законотворча діяльність співвідносяться наступним чином: з одного боку, законотворчість є складовою частиною державного регулювання, оскільки правове регулювання є основним способом здійснення державою регулювання різних сфер суспільних відносин; з іншого боку – законотворчість як одна з основних функцій держави потребує регулюючого впливу держави. Враховуючи наведене, державне регулювання та законотворча діяльність мають спільний суб'єкт – державу.

При здійсненні будь-якого виду діяльності важливо досягнути її мети. На думку О. Оболенського, це кінцевий результат, що визначає напрями та способи дій суб'єкта; бажаний, можливий і необхідний стан об'єкта, якого треба досягти [130, с.179].

Вважаємо за можливе визначити державне регулювання законотворчої діяльності наступним чином: це частина правової політики, яка полягає у здійсненні органами державної влади (визначальна роль серед яких належить парламенту) системи заходів комплексного характеру у сфері законотворчості, метою якого є вироблення універсального інструменту (закону) для подальшого регулювання інших сфер діяльності.

При здійсненні державного регулювання законотворчості слід враховувати необхідність:

- розділяти суб'єктів законотворчого процесу та суб'єктів, які залучаються до законотворчої роботи для виконання окремих завдань в якості розробників проектів, дослідників, аналітиків, експертів тощо;

- чітко і докладно визначати обсяг повноважень різних суб'єктів законотворчості на тій чи іншій стадії законотворчого процесу;

– встановити вимоги загального характеру до законопроектної роботи та детально регламентувати процедури розгляду законопроектів та прийняття законів.

У зв'язку з викладеним, законотворчу політику можна визначити як особливий напрям правової політики держави, який здійснюється з метою прийняття ефективних законів, спрямованих на: виявлення та врегулювання проблемних сфер суспільних відносин, усунення прогалин у правовому регулюванні найважливіших сфер суспільних відносин, подолання колізій правових норм, упорядкування існуючої системи національного законодавства. Тим більше, що закон є універсальним інструментом для подальшого регулювання інших сфер діяльності.

Висновки до другого Розділу

1. Автор пропонує визначити правову політику як форму державної політики, яка включає комплекс принципів, цілей та методів, які реалізуються за допомогою права, визначають стратегію і тактику розвитку суспільства та держави, спрямовані на реалізацію та захист прав та свобод людини і громадянина, зміцнення законності та правопорядку, реалізацію принципу верховенства права в державному та суспільному житті тощо.

Правова політика є важливою складовою державної політики, а необґрунтована правова політика рано чи пізно спричиняє проблеми у реалізації інших різновидів політики, є неефективною, адже не досягає цілей, які стоять перед нею.

2. Незважаючи на те, що основним суб'єктом формування правової політики, її організуючою та координуючою силою, є держава в особі державних органів, проте громадяни, їх об'єднання, інші інститути громадянського суспільства також приймають участь у формуванні правової політики через засоби масової інформації, передбачені чинним законодавством можливості доступу громадян до державного управління

тощо.

Отже, формування правової політики, на думку автора, не можна пов'язувати виключно з діяльністю державних органів. Такий підхід до визначення суб'єктів формування правової політики уявляється дещо спрощеним. Адже, крім державних органів, значна кількість інститутів громадянського суспільства, та й самих громадян у той чи інший спосіб здійснюють вплив на формування правової політики.

Автор пропонує віднести до суб'єктів формування правової політики органи державної влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства (політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації, інші громадські формування), громадян України, які здійснюють прямий або опосередкований вплив на визначення правової політики та її реалізацію в суспільному та державному житті.

3. У структурованому вигляді суб'єктів формування правової політики можна представити наступним чином:

- 1) громадяни України;
- 2) вищі органи державної влади – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України;
- 3) головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики – Міністерство юстиції України;
- 4) інші центральні органи виконавчої влади;
- 5) єдиний орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України;
- 6) судові та правоохоронні органи;
- 7) органи місцевого самоврядування;
- 8) об'єднання громадян, засоби масової інформації, інші громадські формування.

4. Автор акцентує увагу на особливому напрямі правової політики –

законотворчій політиці, яка має більш комплексний (у порівнянні із законодавчою політикою) характер, адже впливає не лише на законодавчий процес, а також на будь-яку іншу діяльність, пов'язану із „творенням закону” (планування, прогнозування законотворчості, моніторинг регулюючого впливу органів державної влади на законотворення, підготовку висококваліфікованих спеціалістів, які займаються розробкою законодавчих актів тощо).

Стабільний розвиток громадянського суспільства та правової держави неможливий без визначення стратегії розвитку правової системи, планування законотворчих робіт, визначення пріоритетних напрямів розвитку національного законодавства. Це уявляється можливим завдяки проведенню ефективної правової політики, особливим напрямком якої є законотворча політика. Держава в особі законодавчого органу (парламенту) не лише здійснює законотворчу діяльність, але й визначає засади законотворчої політики, від ефективної реалізації якої залежить прийняття якісних законів та створення належної, гармонійної та цілісної системи національного законодавства.

5. Автор пропонує віднести до загальних принципів законотворчої політики, які одночасно виступають принципами правової політики як загального, базового явища, наступні: 1) принцип верховенства права; 2) принцип законності; 3) принцип правової визначеності; 4) принцип рівності громадян перед законом; 5) принцип демократизму; 6) принцип справедливості; 7) принцип гуманізму; 8) принцип гласності; 9) принцип науковості; 10) принцип відповідності міжнародним стандартам.

Крім загальних принципів, на думку автора, в основу формування та реалізації законотворчої політики повинні бути покладені три спеціальні принципи: 1) принцип нормативної визначеності, який полягає у розробці та юридичному (в актах державних органів) закріпленні засад законотворчої політики; 2) принцип соціальної обумовленості, сутність якого зводиться до того, що законотворча політика повинна виявляти назрілі та актуальні

суспільні потреби та віддзеркалювати їх у правових актах і рішеннях; 3) принцип практичного втілення, який обумовлений тим, що ефективність законотворчої політики залежить від можливості її практично реалізувати. втілити в практику суспільних відносин.

Наведені вище спеціальні принципи законотворчої політики слід розглядати як певні критерії, вимоги, які висуваються до законотворчої політики держави. Вони характеризують її сутність та призначення як особливого напрямку правової політики; обумовлені особливостями законотворчої діяльності держави, а також особливостями регулюючого впливу держави на законотворчість.

6. Законотворчу політику можна визначити як особливий напрям правової політики держави, метою реалізації якого є прийняття ефективних законів, спрямованих на виявлення та врегулювання проблемних сфер суспільних відносин, усунення прогалин у правовому регулюванні найважливіших сфер суспільних відносин, подолання колізій правових норм, упорядкування існуючої системи національного законодавства.

РОЗДІЛ 3

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ І ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

3.1. Система механізмів взаємодії правової політики і законотворчої діяльності в Україні

Наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам. Як складна система суспільство, у свою чергу, складається із підсистем різного роду і розвивається під впливом механізмів соціальної регуляції. Соціальна регуляція полягає в тому, що кожна підсистема перебуває в полі впорядковуючих, організуючих впливів, стихійних і свідомих, з боку суспільства та держави в цілому і впливів власних механізмів саморегуляції.

У назві цього підрозділу роботи ми поєднали три складні поняття „система”, „механізм”, „взаємодія”, тому вважаємо за необхідне дати їх визначення для кращого розуміння та пояснення їх зв'язку в контексті цієї частини нашого дослідження.

У загальному вигляді „система” – це сукупність елементів (компонентів, підсистем), що перебувають у взаємовідносинах і взаємозв'язках та складають певну цілісність, єдність. Системою можна назвати лише такий комплекс компонентів, у яких взаємовідносини та взаємодія спрямовані на отримання певного позитивного результату [131, с.30-31].

Механізм виконує роль суспільного самоуправління і може бути відображений через таку схему: цілі – рішення – впливи – дії – результати, та потребує забезпечення ресурсами (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними тощо). Саме це поняття є ключовим у використаному нами

словосполученні, тому саме йому була присвячена основна увага у цій частині нашого дослідження.

Взаємодія – широкий загальний термін, що позначає таку сумісну дію кількох об'єктів або суб'єктів, при якій результат дії одного з них впливає на інші [132].

Варто відзначити, що поняття „система механізмів взаємодії” у правовій науці не отримало належного розвитку та аналізу, оскільки теорія держави і права переважно оперує поняттям „механізм правового регулювання”, проте в контексті нашого дослідження, зважаючи на взаємообумовленість та взаємозалежність правової політики та законотворчості, вважаємо, що саме поняття „система механізмів взаємодії” якнайкраще відобразить усю складну систему взаємозв'язків, взаємозалежності та взаємообумовленості правової політики держави та її законотворчої діяльності. У вказаному понятті присутній системний елемент (аналіз системи), механізмений (аналіз елементів та їх впливу), зворотній (аналіз взаємовпливу двох правових явищ та їх елементів).

Оскільки саме поняття „механізм” ми визначили як ключове у використаному словосполученні, вважаємо за необхідне наголосити на різноманітті підходів до визначення цього поняття, адже кожен з науковців прагне сформулювати та показати власне бачення, у якому була б присутня наукова новизна.

У вітчизняній та зарубіжній науковій літературі поняття „механізм” тлумачиться по різному. Так в економічному словнику поняття „механізм” (від лат. *mechanē* – зброя, машина) має два значення: 1) послідовність станів, процесів, які визначають собою які-небудь дії, явища; 2) система, пристрій, який визначає порядок якого-небудь виду діяльності [133].

Ретельний аналіз висловлених в літературі точок зору дозволяє нам зробити висновок, що дослідники розглядають поняття „механізм”, виходячи з трьох підходів:

- 1) інструментального (механізм як сукупність знарядь);

2) процесуального (механізм як процес, послідовність певних перетворень);

3) системного, комплексного (механізм як система взаємопов'язаних елементів).

Таким чином, зважаючи на зроблені нами узагальнення, усі наявні механізми можна поділити на три типи: механізми-знаряддя; механізми-процеси; механізми-системи.

На наше переконання, ототожнювати поняття „механізм” з поняттям „процес” чи „знаряддя (інструмент)” не зовсім коректно, оскільки, з одного боку, процес – це лише послідовність дій, етапів перетворення чого-небудь, з іншого боку, „механізм” як складне поняття включає, крім знарядь (інструментів), також інші складові, зокрема, цілі, функції, принципи тощо.

Характерною особливістю правової політики є те, що вона тісно, нерозривно пов'язана із багатьма іншими правовими явищами, що, з одного боку, створює труднощі для її пізнання та наукового аналізу, з іншого, надає можливість прослідкувати та осмислити максимум можливих взаємозв'язків та взаємовпливів. А відтак механізм взаємодії правової політики та законотворчості можливо розглядати лише з позицій системного підходу.

В умовах незалежності України, формування громадянського суспільства і побудови демократичної, соціальної, правової держави все більше поглиблюється суспільне розуміння того, що право є основою процесу демократичної трансформації всіх сфер життєдіяльності України, а закон має стати не лише політико-юридичним засобом, що використовується для вирішення різноманітних суспільних проблем, а й метою, реалізація якої створює можливості для більш упорядкованого, безпечного і гідного життя [134, с. 50]. У цьому сенсі і проявляється нерозривна єдність та взаємодія правової політики та законотворчої діяльності, які неможливо досконало та повно вивчити без аналізу такої взаємодії та взаємообумовленості.

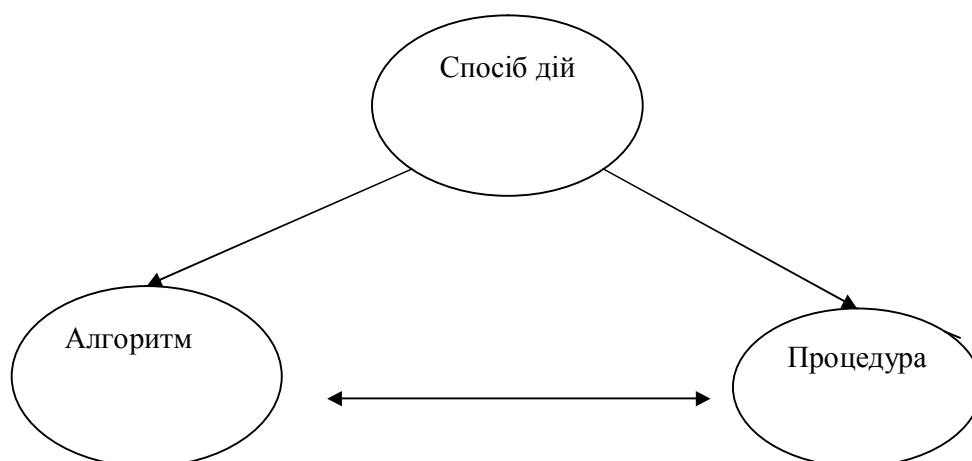
У виступі, присвяченому 10-й річниці Незалежності України, другий Президент України Л. Кучма акцентував увагу на необхідності системної законотворчої роботи у всіх сферах: „Нам необхідна така законодавча база, яка сприяла б широкому і реальному залученню людей до участі у всіх справах – державних та суспільних. Це необхідна й визначальна риса громадянського суспільства” [135]. Все це стало сприятливим підґрунтям для зародження і розвитку правової політики, яка є сучасним важливим компонентом процесів формування і функціонування ефективної правової системи суспільства [89, с. 15–16].

Варто зазначити, що політика тісно пов'язана з правом і навпаки. На практиці це означає, що законодавці беруть участь у формуванні внутрішньої та зовнішньої політики держави, а політики – у формуванні національного законодавства [136, с.64]. Правові акти називають засобами правової політики. Правова політика обмежується правом і здійснюється в руслі прийнятих правових актів, передусім законів, а не поза ними.

У більшості держав світу суб'єкти законотворчості беруть безпосередню участь у визначенні, розробці та впровадженні програмних завдань державної правової політики. Політики визначають основні напрямки розвитку вітчизняного законодавства. Відтак на законотворчість та законодавство узагалі негативно впливають невизначеність політичного курсу, приховування справжніх політичних цілей певних рішень, що формують державну правову політику. Врешті-решт від завдань правової політики залежать завдання законотворчої діяльності.

Для правової політики України актуальним є вирішення проблеми досягнення такого стану розвитку правової системи, за якого право буде виступати як особливий механізм, покликаний реалізувати і підтримувати сталий і безперервний характер функціонування суспільства і держави в заданих параметрах [136, с.67].

Будучи найвищою формою державного регулювання суспільних відносин, яка полягає у формуванні правовідносин, що прямо або



Спосіб дій суб'єкта при взаємодії визначається:

- методами, які застосовуються;
- функцією, яка реалізується суб'єктом;
- видом забезпечення, яке здійснює даний механізм.

Будь-який спосіб дій реалізується певним алгоритмом цих дій за певними процедурами. Складовими поняття „алгоритм дій механізму” можна назвати механізми: прямої або опосередкованої дії, із запізненням реагування, із зворотнім зв'язком тощо. За процедурами дії механізми бувають прості і комплексні, універсальні та індивідуальні.

Спосіб дії механізму визначається виконуваною ним функцією: цілепокладання, координації, моніторингу, планування, мотивації, контролю тощо.

За характером дії механізми можуть бути:

- монофакторними чи поліфакторними;
- локальної дії чи системоутворюючими.

За змістовною складовою механізм може реалізовувати вид забезпечення (теоретико-методологічне, інформаційно-аналітичне, організаційно-методичне, кадрове, фінансове, технічне тощо).

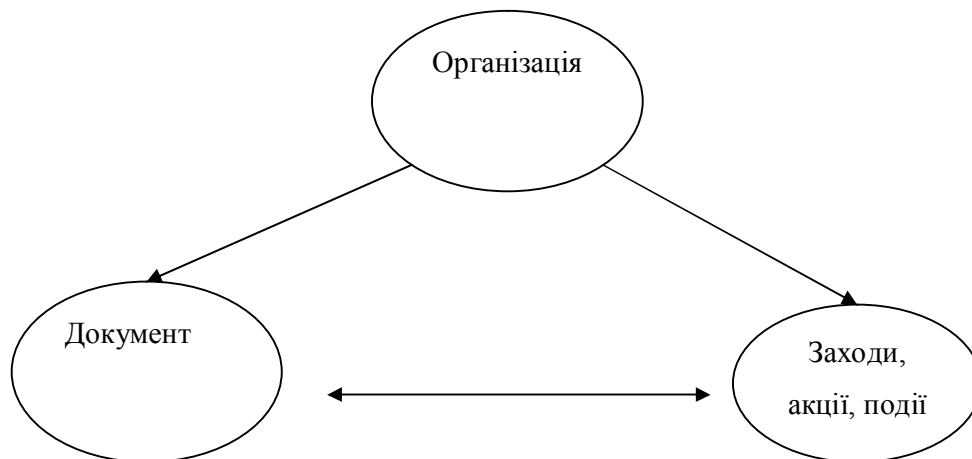
За формою механізм може реалізовуватися у: формі певної організації; формі певного документа; формі певних заходів, акцій, подій тощо (рис.2), причому як у кожній окремо, так і в їх комбінаціях.

Типологізація механізмів взаємодії за змістовною складовою розгортається через визначення методів впливу, які реалізуються механізмом, серед яких виділяємо: політичні; правові; організаційно-економічні; психолого-ідеологічні.

Саме такий підхід до типології механізмів став основою для формування нами комплексної системи механізмів взаємодії правової політики та законотворчості, в структурі якого виділяємо політичні, правові, організаційно-економічні та психолого-ідеологічні блоки.

Відносно механізму взаємодії правової політики та законотворчості, він повинен реалізовуватись у всіх трьох формах відразу, що дасть змогу охопити і використати якомога ширші можливості для досягнення мети. Організація (спільна планована діяльність відповідних суб'єктів) дасть змогу скоординувати дії різних суб'єктів, документ (програма) надасть цим діям нормативного, планованого і контрольованого характеру, що будуть реалізовуватись через конкретні передбачені нею заходи, акції, події тощо.

Рис. 2. Складові форми механізмів взаємодії правової політики та законотворчості



За складовою форми механізми взаємодії поділяються на:

- ієрархічні, мережні, моноцентричні чи поліцентричні (такий поділ здійснюється за структурою організації);
- бюрократичні, неформальні (за типами організацій);

– науково-технічні (статті, звіти, описи); нормативно-правові (закони, постанови, укази, угоди); організаційно-управлінські (накази, директиви, розпорядження) – в даному випадку критерієм поділу виступає тип документа;

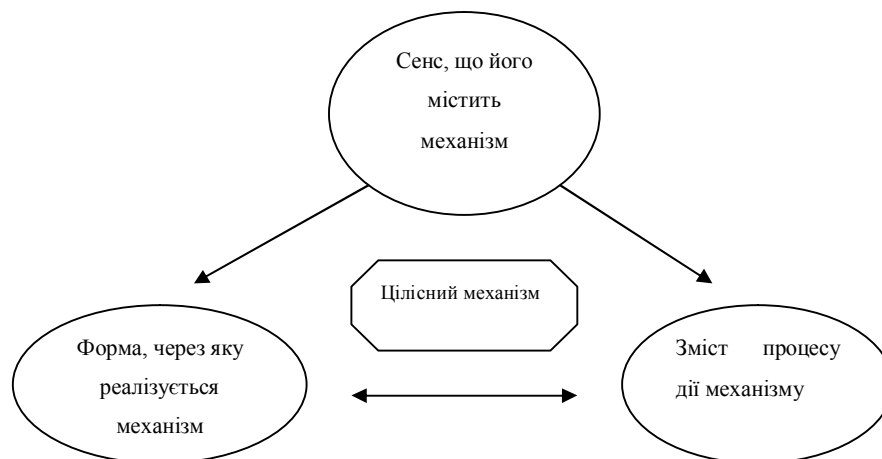
– комунікаційні, демонстративні, навчально-освітні, просвітницькі (за формою заходів та подій, через які реалізується механізм);

– короткострокові, середньострокові та довгострокові (за терміном дії);

– рівномірні, наростаючої дії, затухаючої дії (за характером інтенсивності дій, впливу).

Ми погоджуємося з О. Бойко-Бойчуком в тому, що подання будь-якого механізму як цілого потребує доповнення пари „форма-зміст” пов’язаною з ними складовою – „сенсом”, яка є для вказаної пари первинною (рис.3) [138, с.55].

Рис.3. Цілісне подання умовних складових механізму взаємодії правової політики та законотворчості



Сенс механізму взаємодії визначається сенсом змін в об’єкті впливу, що зумовлює цей механізм.

У соціальних системах будь-які зміни можна завжди звести до змін міжособистісних, групових та міжгрупових взаємин, взаємозв’язків та взаємодії членів досліджуваного суспільства (народу, громади) та змін рівня

цілісності (інтегрованості) функціональних просторів життєдіяльності та господарювання цього суспільства, а також до змін принципів організацій цих функціональних просторів [138, с.56].

Стосовно механізму взаємодії законотворчості та правової політики, то сенс їх змін полягає у відповідності їх умовам розвитку соціуму, випереджаюче реагування на динаміку життя, усунення прогалин та колізій чинного законодавства, своєчасне вирішення через відповідні законодавчі заходи проблем соціально-економічного, політичного характеру тощо.

О. Бойко-Бойчук зрештою типологізує механізми за такими ознаками:

- типом суб'єкта управління: державні органи влади, місцеве самоврядування;
- за вектором часової спрямованості: механізми роботи з минулим та майбутнім [139, с.131].

Виходячи з цих двох критеріїв, механізм взаємодії правової політики та законотворчої діяльності за типом суб'єкта є механізмом, що реалізується виключно державними органами влади, передусім, Верховною Радою України, а за вектором часової спрямованості може бути як механізмом роботи з минулим (вже наявними, напрацьованими законами), так і механізмом роботи з майбутнім – тими суспільними відносинами, що ще не знайшли, але потребують нормативного врегулювання законами у контексті тієї правової політики, яку має намір реалізовувати держава.

Погодившись з триєдиною структурою цілісного механізму взаємодії правової політики та законотворчості, вважаємо, що саме поняття „механізм взаємодії” можливо розглядати у двох значеннях: широкому і вузькому, що відповідають комплексному (системному) та інструментальному підходам до його визначення.

У вузькому значенні механізм взаємодії правової політики та законотворчості постає як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів та явищ з

метою їх упорядкування чи для зміни й розвитку суспільних явищ або їх зв'язків та втілення їх результатів у закони.

Виходячи з цього поняття очевидно, що держава регулює суспільні процеси за допомогою комплексу різноманітних заходів, причому в різних сферах суспільного життя ці заходи можуть суттєво різнитися (інструментальний підхід).

У широкому розумінні „механізм взаємодії правової політики та законотворчості” тлумачиться як цілісний системокомплекс, що об'єднує в собі декілька змістовних модулів і включає цілі, функції, принципи взаємодії, на яких він базується і на які орієнтується, а також самі методи та способи взаємовпливу правової політики та законотворчості, а також їх впливу на суспільні процеси та явища з метою їх упорядкування, необхідної зміни та розвитку. Саме такий підхід до механізму взаємодії правової політики та законотворчості ми обрали за основу. Відтак у нас механізм взаємодії законотворчості та правової політики – це комплексна система, що забезпечує узгоджену та ефективну роботу всіх учасників національної законотворчої діяльності та суб'єктів, які реалізують правову політику держави з метою досягнення поставлених перед законотворенням та правовою політикою цілей. Зважаючи на це, законотворча діяльність та правова політика потребує системного аналізу як втілення специфічної методології та методики дослідження зміни систем. Як результат, системний аналіз стає знаряддям удосконалення правової політики, законотворчої діяльності, впорядкування структури і функцій, орієнтації на вирішення проблемних ситуацій, досягнення поставлених цілей в оптимальні строки з мінімальними витратами.

Ми погоджуємося з позицією Н. Глазунової, що будь-якій системі притаманні такі характеристики: система складається не з суми елементів, а з їх цілісності, коли відносини між відповідними елементами створюють інтегративну якість; система складається з елементів, компонентів, підсистем (системоутворюючих складових); кожна система структурно оформлена, що

відображає найбільш суттєві системоутворюючі елементи (компоненти) та стійкі зв'язки між ними, які забезпечують основні якості системи; система існує в навколишньому середовищі і проявляється лише взаємодіючи з ним, адаптуючись до нього, реагуючи на зміни, що відбуваються у ньому; це забезпечує її здатність підтримувати свої параметри; усі системи не є незмінними. Їм притаманні внутрішні суперечності, вони зазнають зовнішніх впливів, проходять етапи зародження, становлення, розвитку, гомеостазису, занепаду, старіння, загибелі; кожна система має своє призначення, виконує певну функцію [131, с. 30-31].

Одним з найважливіших у системному підході є інтегративний аспект, яким визначаються чинники, що забезпечують збереження якісної специфіки системи, її функціонування та розвиток. Соціальні системи належать до класу самокерованих, тобто систем, яким властиві механізми, фактори управління, що забезпечують цілісність системи, її функціонування, удосконалення та розвиток.

Управління – неодмінна, іманентна властивість людського суспільства на будь-якому ступені розвитку останнього, обумовлена його системною природою. Разом із становленням суспільства в ньому складаються та діють два типи керівного впливу на суспільну систему – стихійний та свідомий. Стихійний механізм діє як загальна тенденція, як результат зіткнення, сплетіння різних, часто протилежних сил, численних випадкових одиничних актів. Поряд з цим у будь-якому механізмі діють свідомі фактори управління, пов'язані з доцільною діяльністю людей, спрямованою на забезпечення належного порядку суспільного життя. Тут поступово формуються специфічні суспільні інститути – суб'єкти управління, які здійснюють свідомий вплив на систему з метою досягнення певних результатів її функціонування, протидіючи стихійним факторам управління [2, с.352].

Протидія стихійним факторам управління, які спричиняють непродуктивні витрати людських сил і ресурсів у процесі вироблення законів держави, гальмують розвиток суспільства та удосконалення законів, а відтак

потребують свідомого управління. Таке управління не повинно абстрагуватися від зовнішніх зв'язків та умов функціонування даного процесу, його взаємодії з тим середовищем, в якому він відбувається. При цьому мають враховуватися необхідні зовнішні умови, без яких законодавчий процес не може функціонувати та розвиватися, та умови випадкові, які не справляють на нього значного впливу, є щодо нього супутніми, безпосередньо не впливають на формування його інтегративних властивостей. Зовнішнє середовище – це необхідне поле, на якому і за опосередкованої участі якого розгортається функціонування законодавчого процесу як системи. Разом з тим, специфіку зазначеного процесу, його сутність визначають, насамперед, внутрішня природа його компонентів і характер їх взаємодії; а зовнішні впливи завжди заломлюються крізь внутрішні властивості законотворчості, через властиві їй внутрішні протиріччя.

Головне у системному аналізі – забезпечення ефективної взаємодії людини (суб'єкта пізнання та управління) з об'єктом (реально існуючою системою). Системний аналіз дає змогу розділити законотворчу діяльність на структурні елементи, проблемну ситуацію та складові і звести комплексне завдання удосконалення законотворчої діяльності, а через неї – удосконалення правової політики як завдання високого ступеня складності на більш прості і чіткі способи та методи, які, відтак є більш ефективними.

Структурування проблеми в системному аналізі органічно поєднується з синтезом, що об'єднує часткові рішення в систему; останні взаємопов'язуються та стають елементами цілісного вирішення проблеми, надають можливість побудувати модель розв'язання, що оптимізується і набуває форми управлінського рішення. По суті, на всіх етапах системного аналізу використовується метод моделювання [140, с.158-162]. З розвитком науки, пізнанням систем зростає роль ідеального, логіко-математичного моделювання, передусім в соціальних системах, де лише абстракція, ідеальна

модель здатна відтворити реально існуючу систему, виконати пізнавальну, прогностичну та прагматичну функції [140, с.213-215].

Як слушно відзначає О. Ющик, соціальні системи, до яких належить законодавчий процес, законотворча діяльність є доцільними, вони функціонують заради реалізації певних цілей, що можуть бути досягнуті різними засобами та шляхами [2, с.353]. Зрозуміло, що національна законотворча діяльність здійснюється не сама по собі, а у державному середовищі, передусім у рамках функціонування законодавчого органу, а правова політика здійснюється усіма органами державної влади на усіх рівнях.

Систему механізмів взаємодії законотворчої діяльності та правової політики ми будемо у вигляді системи модулів, що утворюють єдиний цілісний комплекс, який включає:

1) *телеологічний модуль* (головну та підпорядковані їй цілі взаємодії правової політики та законотворчої діяльності);

Загальна ціль і основний орієнтир взаємодії – рух в одному напрямку - утвердження в суспільстві правопорядку на основі принципів верховенства права, законності, пріоритету прав людини і громадянина, відповідальності держави перед суспільством загалом і кожною окремою людиною зокрема.

Загальна ціль реалізується за допомогою підцілей (цілей-засобів). Основним критерієм поділу головної цілі на підцілі у нас виступає практичний підхід до реалізації останніх.

Побудова „дерева цілей” – це рух думки від загального до часткового, а його реалізація – рух практики від розв’язання часткових до вирішення усе більш загальних завдань. Дерево цілей є, по суті, ранжируванням цілей за їх значенням для досягнення головної цілі, узгодження та підпорядкування цілей. На вершині ієрархії цілей системи, засобом досягнення якої є менш важливі цілі нижчого рангу, які можна навіть розглядати як *окремі механізми*, серед яких варто виокремити:

а) *визначення пріоритетів* - правова політика та законотворча діяльність повинні бути спрямовані на вирішення нагальних, актуальних проблем державних, суспільних проблем та прогалин правового регулювання, відповідати соціальним настроям і очікуванням, мати під собою відповідне економічне обґрунтування;

б) *управління якістю системи законотворення*;

Поняття „якість закону” введено в науковий обіг порівняно недавно і значною мірою є дискусійним [141, с.42-58].

Як відзначає В. Литвин, якість законотворчості залишається проблемою номер один. Прикро, але доводиться і досі говорити про окремі прояви невміння і небажання формулювати юридичні норми як правило поведінки, а не як декларативні пропозиції [142, с.13]. Так, наприклад, протягом діяльності Верховної Ради України третього і четвертого скликань зміни до Закону України „Про податок на додану вартість” вносилися більш як 70 разів, до Закону України „Про оподаткування прибутку підприємств” – 65.

У науковій літературі, під час проведення конференцій, засідань, круглих столів, із засобів масової інформації неодноразово звучать заклики про необхідність підвищення якості законів, зважаючи на їх недосконалість. Нерідко подібні заклики зводяться до звичайної демагогії без наведення конкретних прикладів та пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавчого поля.

Ми погоджуємося з О. Ющиком в тому, що практична реалізація системи цілей повинна мати своїм результатом систематичне, в умовах постійного удосконалення законодавчої діяльності, вироблення визначеної програмними та плановими документами кількості законів належної якості, з оптимальними витратами законодавчих ресурсів і відповідно до норм міжнародного та європейського права.

Нам здається, що дискусія про якість прийнятих законів не буде плідною до тих пір, поки її ініціатори не запропонують конкретних шляхів

підвищення якості. На наш погляд, це має бути цілісний механізм управління якістю системи законотворення, який повинен включати політичну, правову, організаційно-економічну та психолого-ідеологічну складові.

в) управління виконанням плану правової політики та законотворчої діяльності;

Найважливішим складником державного впливу на макро- і мікропроцеси в державі є планування. Обґрунтовуючи необхідність макроекономічного планування, відомий американський підприємець Лі Якокка констатував, що „державне планування зовсім не означає соціалізм. Воно означає лише наявність продуманої стратегії та сформульованих цілей. Воно означає узгодження всіх аспектів економічної політики, а не переслідування вузькогрупових інтересів” [142, с.361]. Перефразовуючи вказану тезу в контексті нашого дослідження, а, відповідно планування правової політики та законотворчої діяльності, можемо відзначити, що планування дійсно має бути продуманою до деталей стратегією, при цьому мають бути враховані інтереси народу загалом, а не тільки лобістські інтереси олігархічних груп і кланів, що спостерігається в законотворчій діяльності України впродовж останніх років;

г) управління ресурсами (фінансовими, матеріально-технічними, кадровими тощо). Тільки комплексний вплив на усі ресурси процесу законотворення та реалізації правової політики дасть змогу досягнути поставлених цілей;

д) управління самим законодавчим процесом (детально законодавчо регламентована процедура прийняття законів, без повного і чіткого дотримання якої неможливо прийняти закон) та процесом реалізації правової політики через прийняті закони;

2) **функціональний модуль**, тобто функції правової політики та законотворчості.

З аналізу головної та підпорядкованих їй цілей взаємодії законотворчої діяльності доцільно перейти до аналізу функцій, основних напрямів впливу

держави на правову політику та законотворчість.

Цілі та функції взаємообумовлені: перші відповідають на питання: „що робити?“, а другі – „як робити?“.

Оскільки законодавча діяльність є лише одним з видів багатоаспектної діяльності держави, її регулювання обмежується тією сукупністю конкретних функцій, яка є необхідною для досягнення головної цілі.

Як відзначав Г. Атаманчук, функція управління – це реальний силовий, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на явище, відношення, стан, що управляється, на який останні реагують і який сприймають [144, с.120].

Ми погоджуємося з О. Ющиком у тому, що аналіз функціонального поля законотворчої діяльності є важливою передумовою раціонального поділу праці в законодавчому процесі, вироблення та запровадження оптимальної технології цього процесу, усунення невиправданого дублювання функцій, прогалин і „вузьких” місць в управлінні законодавчим процесом [2, с.372].

Раціональне державне регулювання потребує зв'язаності цілей, засобів і результатів, оскільки об'єктивний результат дають насамперед не цілі, а засоби, що використовуються при їх реалізації, тобто у процесі функціонування державного апарату. Зважаючи на це, у функціональний модуль взаємодії правової політики та законотворчості необхідно включати:

а) *функцію моніторингу*, яка передбачає аналіз чинних законів на предмет їх відповідності потребам суспільних відносин, які ними регулюються на конкретно історичному етапі суспільного розвитку, визначення прогалин у правовому регулюванні, усунення яких є першочерговим, та тих, усунення яких може бути відкладено на певний час; з'ясування колізійних норм і приведення їх у відповідність одна з одною в контексті забезпечення принципів верховенства права, пріоритету права людини та громадянина, балансу інтересів держави, суспільства та громадян, а також відповідно до загальноновизнаних норм міжнародного права;

б) *функцію планування*, тобто вираження змісту цільових програм у планових завданнях законотворчої діяльності держави на відповідні періоди (довгострокові і короткострокові).

Довгострокове планування законотворчої діяльності повинно відображати стратегії державної правової політики щонайменше на наступне десятиліття і містити конкретний перелік законів, кодексів, що потребують прийняття, удосконалення, прийняття в новій редакції тощо.

Короткострокове планування повинно відбуватися в контексті стратегічного планування правової політики і, крім визначення переліку необхідних законів, містити конкретні строки та відповідальних за їх розробку. Оптимальним було б планувати реалізацію правової політики через 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.

в) *функції самого процесу творення правової політики узагалі та законотворення зокрема*, здійснення яких потребує „технологія”, через які забезпечується організація необхідної взаємодії виконавців певної цільової програми (визначення слабких місць правової політики, розроблення проектів законів, внесення їх на розгляд парламенту, підготовка законопроекту до розгляду, обговорення законопроектів та ухвалення законів, надання законам чинності та введення їх в дію);

г) *функцію контролю*, яка забезпечує оцінку ходу та результатів виконання стратегічної та тактичної програм взаємодії правової політики та законотворчості, оперативне адекватне реагування у разі відхилень від обраного правильного курсу.

Функція контролю стає передумовою прогнозування і планування нових програм та планів на наступний період, тим самим утворюючи безпосередній регулюючий вплив на правову політику і законотворення. За

такого підходу буденне „технічне” і технологічне виконання службовцями своїх функцій набуває єдиного цільового спрямування.

Потрібно не лише розділяти єдиний процес вироблення законів на окремі функціональні складові, не порушуючи „об’єктивно необхідної технології”, а й раціоналізувати вказані складові, усунувши дублювання, заповнивши „технологічні прогалини” у здійсненні відповідних функцій.

Проблема ускладнюється тим, що законодавчу діяльність, а тим паче правову політику здійснюють не окремі спеціалізовані державні структури чи органи, а усі органи державної влади і посадові особи, хтось в більшій, а хтось в меншій мірі.

Визначення функціонального модулю не обмежується лише цільовим спрямуванням функцій. Кожна з них передбачає відповідний склад суб’єктів, які реалізують функції даної підсистеми, використовуючи відповідне організаційно-технічне забезпечення управління підсистемою та виробляючи відповідні часткові управлінські продукти даної підсистеми, що у підсумку складають цілісний продукт – систему законів. Зокрема, продуктами законодавчої діяльності глави держави є законопроекти, внесені до парламенту в порядку законодавчої ініціативи (ст.93, 154, 156 Конституції), підписані й оприлюднені закони, вмотивовані та сформульовані пропозиції до повторного розгляду закону парламентом у разі застосування вето (ст.94), указ про призначення всеукраїнського референдуму про затвердження конституційного закону (ст.156), звернення до Конституційного Суду України з питання про відповідність закону Конституції України (ст.150) [7].

Управління кожною функціональною підсистемою також має відбивати фазову структуру управлінського циклу, включаючи етапи моніторингу, планування, організаційно-виконавчого регулювання та контролю в межах окремої функціональної підсистеми („горизонтальна”, статична структура) та структуру управління кожною з них („вертикальна”, динамічна структура), які утворюють, образно кажучи, матричний каркас комплексної системи управління законодавчим процесом, завдяки якому

управлінський процес стабілізується, „технологічно” упорядковується [2, с.374].

3) **фундаментальний модуль**, що включає принципи здійснення правової політики та законотворчої діяльності.

Принцип є центральним поняттям, узагальненням і розповсюдженням певного положення на всі явища тієї галузі, з якої даний принцип абстрагований.

Глумачний словник української мови містить такі значення поняття „принцип”: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку; засада; основний закон якої-небудь точної науки; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і таке інше; 3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [143, с.714].

Механізм взаємодії правової політики та законотворчості повинен будуватися на відповідній системі принципів та забезпечувати цілеспрямованість, системність і економічність правової політики і законотворчості; втілювати прогресивний світовий досвід законотворення; мати під собою відповідне наукове підґрунтя, сприяти ефективному використанню сучасних методів соціального управління; забезпечити виправдання соціальних очікувань.

4) **інструментальний модуль** (засоби) - це конкретні інструменти, засоби реалізації правової політики, а через неї - законотворчості, серед яких ми виділяємо політичні, правові, організаційно-економічні та психолого-ідеологічні тощо.

Вказані засоби нерідко називають самостійними механізмами (у вузькому розумінні цього поняття, або, інакше кажучи, за інструментального підходу) – політичним, правовим, організаційно-економічним, психолого-ідеологічним.

Політичний механізм, через який реалізується правова політика та законотворча діяльність у їх взаємозв'язку, на наше переконання, „задає тон” усім іншим механізмам, і повинен включати:

а) формальний, „технологічний” бік, який передбачає впровадження цілісної концепції і прийняття її в якості курсу правової політики держави та програми законотворення; збереження її курсу незалежно від зміни вищих посадових осіб держави;

б) змістовний бік, який передбачає здійснення державою відповідної політики з закріпленням її в нормативних актах, передусім законах.

Правильно в даному питанні розставляє акценти О. Ющик, який відзначає потребу орієнтації правової політики на здійснення широкомасштабної правової реформи, яка становить серцевину вказаної політики... Правова політика виступає як необхідний політико-юридичний спосіб визначення та реалізації стратегії й тактики здійснення правової політики [2, с.387].

Правові механізми правової політики та законотворчості визначають правове підґрунтя та основні орієнтири правової політики у законотворенні. До правових механізмів можна віднести:

1) реалізацію правової політики через відповідну систему нормативних актів, передусім законів, що регулюють найважливіші сфери суспільного життя;

2) розробка обов'язкових законодавчих вимог до якості підготовки законопроектів та змісту законів, законодавчої процедури, юридичної техніки, критеріїв ефективності правової політики узагалі.

Організаційно-економічними механізмами взаємодії правової політики та законотворчості, є:

1) належне фінансове, матеріально-технічне, інше ресурсне забезпечення правової політики та законотворчості через своєчасне, цілісне, необхідне та достатнє планування витрат у Державному бюджеті України.

Поза сумнівом, жодні зміни у будь-якій сфері діяльності не можна

здійснити, не маючи для їх реалізації відповідних коштів. Це правило тим більше актуальне, зважаючи на глобальність завдань, що стоять перед правовою політикою, яка об'єктивно вимагає значних фінансових витрат. Але характеристика „значущості” у даному випадку має бути збалансована характеристикою „виправданості”, адже не можна вважати нормальною практику значних капіталовкладень у законотворчість та правову політику без очікування та отримання адекватних таким „вливанням” економічно та політично значущих для суспільства наслідків.

Як слушно відзначає Г. Атаманчук, функціонально матеріально-технічні засоби покликані забезпечити інтелектуальну взаємодію ..., оскільки тільки через взаємодію можна готувати, приймати і виконувати оптимізовані управлінські рішення. До всього, що створює навколо себе і для себе суб'єкт управління має бути застосований прагматичний підхід через вимірювання раціональності і ефективності роботи [144, с.445].

2) система стимулювання кадрів.

Ще колись академік В. Афанасьєв в книзі „Людина в управлінні суспільством” в розділі „Директиви і стимули” намагався розглянути цю проблему, але тоді вона не отримала підтримки та розвитку, оскільки розумілася досить обмежено.

Ми згодні з висловленою автором позицією, що „стимулювання передбачає створення такої ситуації, яка внутрішньо спонукає особу до вчинків, які потрібні суспільству, колективу. При цьому особа сама вибирає саме такі дії, оскільки для цього створюються всі необхідні і достатні умови” [145, с.242-253].

Проблема стимулювання є проблемою філософсько-соціологічною та економіко-психологічною. Ця проблема пов'язана з цілісністю суспільства, характером поєднання в ньому влади (як суспільного інституту) і соціальної сутності людини.

Місце і взаємозв'язок стимулів доцільно відобразити в такій логічній схемі: потреби – інтереси – цілі – воля – норми – стимули – мотиви

(установки). Стимули і є тією сукупністю засобів, форм, методів, ресурсів, якими володіє суб'єкт управління і які він використовує в процесі управління. Вони не протирічать волі і нормам, тобто владі і її регулюючому впливу, а доповнюють і забезпечують їх. Саме стимули розвивають ініціативу, творчість, активність, бажання робити більше і краще, іншими словами, мотиви. Стимули ведуть до задоволення потреб та інтересів людей, породжують нові і тим самим сприяють постійній динаміці їх поведінки і діяльності [146, с.460].

В. Атаманчук виокремив характеристики стимулів, що важливі для реалізації їх управлінської ролі, а саме:

а) стимули містять в собі певну взаємозалежність між зовнішніми (суспільними) умовами життєдіяльності особи і її внутрішнім світом (уявленнями, мотивами, цінностями, установками); це свого роду канал взаємодії соціального і психічного, в якому визначальна роль належить свідомості... стимули – це соціальні способи закріплення, стабілізації і розвитку позитивних суспільно корисних мотивів і установок;

б) стимули зі сторони суспільства виступають зворотнім зв'язком по відношенню до потреб, передусім, інтересів і цілей особи. Через стимули здійснюється суспільна оцінка потреб, інтересів та цілей особи, відбувається їх орієнтація та актуалізація, що вказує на суспільно бажані і позитивно розглядувані способи їх задоволення;

в) стимули є специфічної формою забезпечення реалізації соціальних норм, оскільки вони орієнтують свідомість, поведінку і діяльність людини на дотримання їх вимог;

г) стимули є позитивною реакцією на поведінку та діяльність людини. Через них суспільство виділяє і підтримує ті напрямки та види людських зусиль, які необхідні для його самозбереження, безпеки та розвитку;

д) стимули – це дієві соціальні регулятори, які забезпечують належну інтенсивність, цілеспрямованість і раціональність суспільних процесів [146, с.462-464].

За своєю природою і способами впливу на людей стимули багатоваріантні і різновекторні, змінні, динамічні, перебувають в кореляційному зв'язку з розвитком суспільства і людини. Вирішення різних завдань, цілей, проблем вимагає застосування різних стимулів, оскільки люди неоднаково реагують на одні і ті ж стимули.

Вважаємо, що ці характеристики стимулів обов'язково мають бути враховані при здійсненні правової політики та законотворчої діяльності, оскільки вони є результатом багаторічних досліджень і комплексного аналізу проблеми стимулювання кадрів з позицій різних галузей знань.

3) створення та забезпечення діяльності державних органів, їхніх посадових і службових осіб, які реалізують правову політику держави загалом, і в сфері законотворчості зокрема; координація діяльності всіх таких суб'єктів;

4) заходи з підготовки необхідних для законотворчої діяльності фахівців, які дозволять ефективно здійснювати правову політику у цій сфері.

Не викликає заперечень твердження, що підготовка, створення законів – це спеціалізована юридична діяльність, яка вимагає спеціальних знань і відповідної практики [147, с.215]. Саме тому дослідники питань законотворчості, у чому ми з ними солідарні, наполягають на позиції, що в суспільстві, яке орієнтується на створення досконалої, внутрішньо узгодженої, високоякісної системи законодавства для реалізації властивих правовій державі принципів верховенства права, демократизму, справедливості і підвищення ефективності регулювання суспільних відносин, одним з найважливіших завдань є забезпечення суто професійного підходу за законотворчої діяльності [148, с.128-129].

Шляхи вдосконалення такої підготовки називаються науковцями різні, причому серед них превалюють два підходи:

а) створення центрального органу (служби з підготовки законів), до якого звертаються усі зацікавлені державні органи, які займаються законотворчою діяльністю. Перевага подібного підходу в тому, що наявний

по суті постійний резерв юристів високої кваліфікації, що мають не тільки знання, але й необхідний досвід вирішення законодавчих проблем, дотримання стандартизованих норм для підготовки законів, їх взаємопов'язаність та однорідність, якісна координація роботи;

б) навчання за спеціалізованою програмою із законотворення, причому навчатися за нею повинні як службовці парламенту, так і розробники законів в уряді та інших органах виконавчої влади (міністерствах, комітетах), оскільки у законотворчій діяльності має застосовуватися уніфікований підхід: єдина техніка, методологія та стиль роботи.

Дослідники проблем законотворчості, наприклад Д. Керімов, відзначають, що створення законів — справа суто творча, і як будь-який творчий процес вимагає серйозного, вдумливого та відповідального до себе ставлення, накопичення визначених знань, використання цих знань для створення потрібних суспільству законів. Істотну допомогу в цьому роблять законодавча культура та законодавча техніка. Однак, як справедливо підкреслює Д. Керімов, більшість нинішніх законодавців менш за все стурбовані підвищенням своєї професійної підготовки для здійснення законотворчих робіт. У результаті весь парламентський корпус виявляється неспроможним виконувати свої прямі обов'язки, хоча й обходиться суспільству надзвичайно дорого. Однією з причин такого становища є, на думку Д. Керімова, те, що депутати захоплені не стільки пошуком точного відображення в законах дійсності та її поступального розвитку, скільки політичними суперечками і з'ясуванням відносин [149, с.56-57].

Певним досягненням українського законотворення є створення в Інституті законодавства Верховної Ради України Української школи законотворчості (ліцензія Міністерства освіти і науки України АА № 903848 від 22.07.2004 р.), яка функціонує на базі парламенту, і надає освітні послуги у сфері законотворчості, сприяє підвищенню професійного рівня та правової культури народних депутатів, їх помічників та співробітників Апарату Верховної Ради України, здійснює науково-методичне забезпечення

законотворчої роботи тощо.

5) врахування новітнього зарубіжного досвіду законотворення, який дозволить відкоректувати вітчизняну законотворчу діяльність, а через неї – і правову політику.

Багатий досвід навчання законотворчості мають країни Європи (Великобританія, Італія, Польща) та Канада, де підготовлені підручники, розроблені навчальні курси, налагоджені системи підготовки та перепідготовки спеціалістів із законотворчої роботи, діють науково- та навчально-методичні центри.

Комплексний аналіз зарубіжного досвіду законотворення здійснила у своїй дисертації О. Богачова. Дослідниця відзначає, що у вітчизняному законотворчому процесі методи порівняльного дослідження використовуються не повною мірою, що є проблемою. Розробниками законів у ході роботи над законопроектами не враховуються переваги і важливість цього методу, що створює проблему певної недосконалості зазначеного процесу. Йдеться про ризик невикористання позитивного чи неврахування негативного досвіду законотворчого процесу інших країн, що уповільнює вдосконалення національної правової системи. Тому доцільно розширити практику системного проведення порівняльних досліджень із застосуванням методів порівняльного аналізу у законотворчому процесі для практичної реалізації позитивного досвіду зарубіжних країн. Для цього доцільно почати виконання науково-дослідної програми „Запровадження досвіду законотворчої діяльності в зарубіжних країнах” із застосуванням методів порівняльного аналізу, на основі якої підготувати серію видань „Законотворчий процес. Зарубіжний досвід” для практичного втілення вітчизняними законотворцями у свою діяльність, включити до навчальних програм вищих навчальних юридичних закладів вивчення курсу порівняльного правознавства [148, с.192]. Такий підхід вважаємо правильним, тому його обов’язково необхідно взяти за основу вітчизняним законотворцям;

б) моніторинг законодавства, планування законопроектних робіт, прогнозування очікуваних соціально-економічних та політичних результатів, їх відповідності проголошеному курсу правової політики. Ці заходи, з одного боку, входять до організаційно-економічного механізму, є необхідними та вихідними компонентами останнього, а з іншого боку, вони виступають основними напрямками (функціями) державного регулювання законотворчості загалом, і їх зміст та значення вже розкривалися нами при розгляді функціонального модулю взаємодії правової політики та законотворчості.

Психолого-ідеологічні механізми, які сприяють ефективній взаємодії правової політики та законотворчості, у зв'язку зі своєю специфікою найменше підлягають державному впливу, однак без них механізм державного регулювання є неповним, тому ми не можемо залишити їх без аналізу. Психолого-ідеологічні механізми передбачають:

а) формування управлінської деонтології.

Професійна управлінська етика є основним джерелом деонтологічних норм і зовнішньою оболонкою деонтології.

Центральною категорією управлінської деонтології є поняття обов'язку. Обов'язок є усвідомленням особою безумовної необхідності виконання того, що сповідує моральний ідеал, що впливає з нього. Обов'язок усвідомлюється як внутрішнє спонукання, необхідність.

Дискусійною у науці є проблема визначення джерел формування управлінської деонтології. Одні дослідники вважають таким джерелом всебічну культуру й гуманітарну підготовку державних службовців, зміст якої складає подолання вузькопрофесійного мислення; закріплення в їх свідомості історичних, культурних, національних, мовних та інших гуманітарних цінностей; подолання соціального егоїзму та національної замкнутості; озброєння їх навичками наукового, творчого мислення та критичного ставлення до дійсності; культивування принципів моралі [150, с.21-28].

Іншу точку зору висловлює Б. Гаєвський, на думку якого відповідальність службовця за свої дії – не особистісна якість працівника, а організаційно-правове забезпечення його діяльності. Це створення такої системи управління, в якій навіть безвідповідальна особа не зможе й не захоче працювати безвідповідально й об'єктивно в організаційно-правовому плані не зможе працювати інакше [151].

Істина, на наше переконання, знаходиться десь посередині між висловленими дослідниками позиціями на поняття службового обов'язку та відповідальності, формування управлінської деонтології, адже для такого формування необхідно створити як відповідну самостимулюючу та самоорганізуючу систему управління, так і цілеспрямовано навчати працівника необхідним професійним та особистісним якостям.

Тобто механізмом формування управлінської деонтології є синтез освітньо-виховного впливу на свідомість державних службовців у системі безперервної професійної освіти зі створенням відповідних організаційно-правових умов для відповідальної праці, що спонукає до виконання обов'язків адекватно до вимог сьогодення, а в контексті нашого дослідження – потреб законотворчого процесу та правової політики;

б) формування правосвідомості та правової культури державних службовців, передусім законотворців;

Правосвідомість є сукупністю поглядів, переконань, уявлень, знань, оцінок, настроїв і емоційного ставлення людей до права та державно-правових явищ і характеризує соціальну практику як емпіричну діяльність, у процесі якої проявляється суб'єктивне ставлення людей до права, його справедливості чи несправедливості, уявлення про права, свободи та обов'язки, погляди на сутність і принципи правової організації суспільства, знання основних тенденцій та закономірностей державно-правової дійсності, настрої, емоції, оцінки людьми існуючого правового режиму.

Правосвідомість відображається у законах і таким чином впливає на весь процес законотворчості. Зважаючи на це, правосвідомість законотворців

виступає, по суті, корегуючим началом при розробці законопроектів, оскільки зміст законів, структурні особливості правових норм визначаються у відповідності з її настановами. При цьому важливе значення для законотворців повинна відігравати і громадська думка як прояв правосвідомості громадян, народу, який за Конституцією є основним джерелом влади в Україні.

Правосвідомість є важливим елементом правової культури. Ставлячи завдання підвищення рівня правової культури законотворчості, суспільство потребує додержання законотворчого процесу та участі у ньому громадян [148, с.239].

Для законотворчості значущі всі рівні правової культури, зважаючи на їх паралельний розвиток і взаємодію, тому держава, здійснюючи регулювання законотворчої діяльності, повинна однаково впливати на:

– буденну правову культуру (з точки зору існування громадянина в правовому полі держави, можливості оцінювати та бути активним суб'єктом впливу на його розвиток);

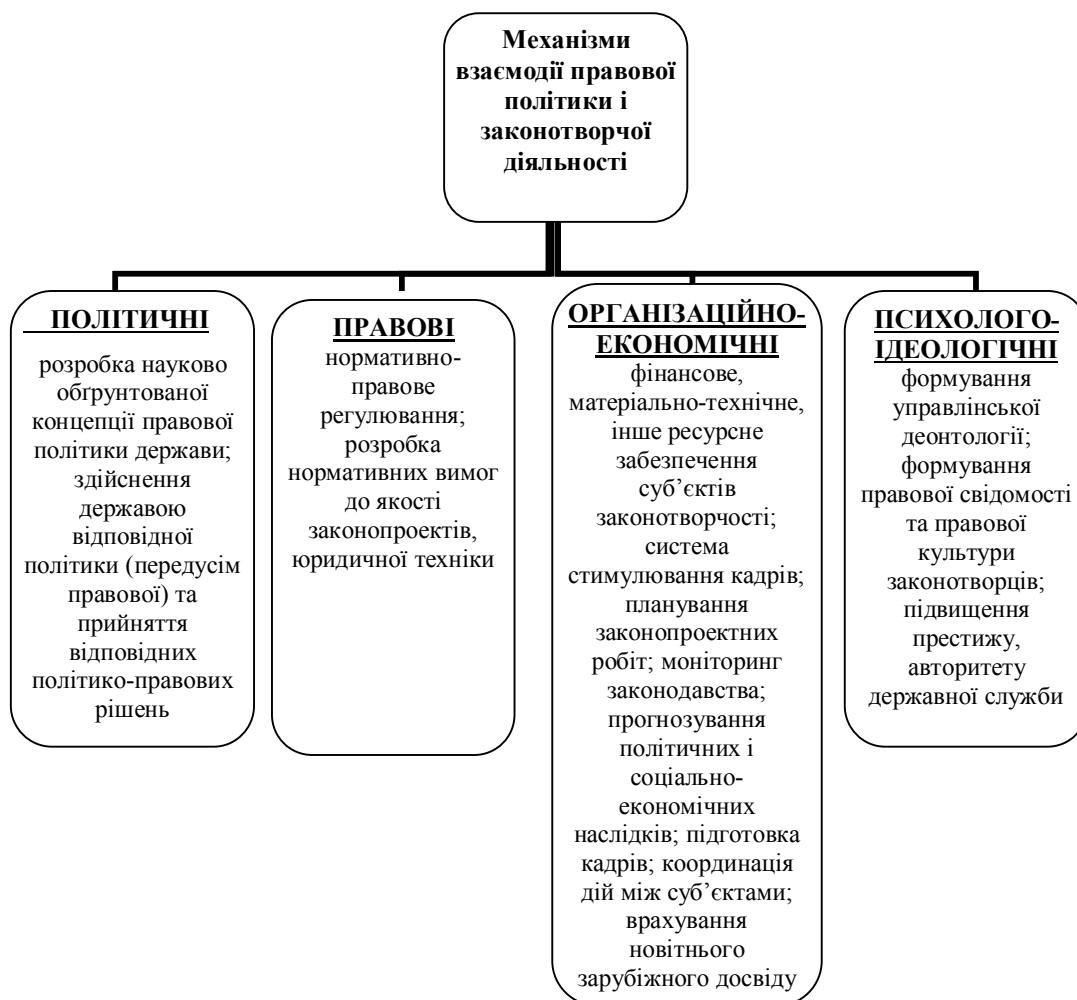
– професійну правову культуру (як володіння законодавцями високим рівнем спеціальних знань у сфері права, законодавчої техніки, наявність необхідного досвіду створення законодавства);

– доктринальну правову культуру (з позиції формування колективними зусиллями вчених різних галузей знань сутності, стратегічних напрямків розвитку та механізмів державного регулювання законотворчої діяльності).

в) підвищення престижу, авторитету державної служби в очах громадськості і самих державних службовців через формування у суспільстві поваги до праці державних службовців, важливості виконуваних ними функцій з одного боку, матеріального та морального стимулювання їх праці, з іншого.

Таким чином, основні механізми, через які реалізується взаємодія правової політики і законотворчої діяльності в Україні, можуть бути представлені у вигляді такої схеми (рис.4).

Рис.4. Механізми , через які реалізується взаємодія правової політики і законотворчої діяльності в Україні



Отже, механізм взаємодії правової політики та законотворчості повною мірою розкривається в контексті системного підходу, за якого він представлений як цілісний системокомплекс, що складається з телеологічного, функціонального, фундаментального та інструментального модулів.

Вивчення механізмів взаємодії правової політики та законотворчості, їх специфіки та особливостей дії може дати значний позитивний результат як в плані удосконалення управлінської діяльності держави у цій сфері, так і в плані раціоналізації самої правової політики та законотворчості у їх взаємозв'язку, взаємозалежності та взаємообумовленості, підвищення їх

якості, що є надзвичайно актуальним завданням у сучасних умовах розвитку українського суспільства та держави.

3.2. Сучасні тенденції розвитку правової політики і законотворчої діяльності в Україні

Як відзначають автори монографії „Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні” ключова роль правової політики на сучасному етапі державотворення полягає у тому, що посилення державності – стабільності, планомірності розвитку, передбачуваності у розвитку економічних та соціальних процесів – здійснюється через посилення її правової основи. В цьому сенсі серед всіх напрямів діяльності держави правова політика відіграє в Україні вирішальну роль, оскільки економічному, соціальному, культурному розвитку нашого суспільства явно бракує надійної та повної правової основи. А отже, лєвова частка недоліків, які виявляються в процесі реалізації державної політики, обумовлена незадовільним станом її правового забезпечення [151, с.52], передусім якості законотворчості.

Розвиток нашої правової системи відзначається низкою алогічних факторів, які мають негативне значення і створюють аберації (відхилення) в ньому, як наслідок, погіршується життя людей.

Оскільки правова політика є різновидом державної політики, яка реалізується через державне управління, слушно в даному контексті буде навести вислів Г. Атаманчука, який влучно підмічає, що „неважко знайти певний взаємозв’язок між станом і потенціалом управління, з одного боку, і динамікою розвитку того чи іншого суспільства – з іншого. Де управління „дрімає” або безпорадне, там і суспільство у всіх своїх сферах перебуває в застої, розвалі, конфліктах, відсталості і зашкарублості, – притому, що чітко впадає в око: прориви на інших напрямках людської творчості не замінюють актуальності і необхідності сильного управління, достатнього для проривів

саме тут” [144, с.79]. При цьому принципово важливо, щоб відбувся саме прорив, а не розрив історичного ланцюга розвитку, відмова від минулої культури, руйнування створеного століттями [144, с.79].

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 [153, с.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. Слабка, неефективна правова політика не лише уповільнює процеси розвитку, але й згортає активність діяльності у соціальній та інших сферах, призводить до регресу у державному та суспільному житті.

Нині системні трансформації не минули 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 правової політики та законотворчості

обумовлені стратегією розвитку правової політики та законодавчої діяльності держави, а, відтак, повинні 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, потреб суспільного та державного життя;

б) підготовка науково обґрунтованих концепцій законів, які б визначали оптимальні варіанти рішень на основі їх зіставлення і розрахунків наслідків реалізації та здійснювалися в контексті пріоритетів, курсу правової політики держави (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).

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

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 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 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 політична нестабільність, постійна боротьба за владу, „загравання” один з одним різних політичних сил, 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 непросту ситуацію у законотворенні, яке здійснюється врозріз з потребами держави та суспільства, не відповідає проголошеному курсу правової політики.

Як відзначає Н.М.Оніщенко, національне право в нашій державі суттєво відрізняється від права європейських країн, передусім своїм „духом”, своєю ідеологією: у країнах Європи воно спрямоване за забезпечення прав та інтересів людини, у нас – на забезпечення потреб держави, державного управління, державного апарату і його чиновників [154, с.91].

Правова політика, будучи самостійним політико-правовим явищем, особливою формою вираження державної політики й важливим засобом здійснення політичного курсу країни в рамках правового (конституційного) поля, відрізняється складністю й розмаїтістю своєї структури. Головне завдання правової політики – нормативно-правове забезпечення реформ, які здійснюються в державі. Сьогодні з цим завданням вона, на превеликий жаль, повною мірою не справляється. Більшість важливих законодавчих актів ще не прийняті, хоча потреба в них відчувається дуже гостро, а це означає,

що відповідні суспільні відносини залишаються неврегульованими, пущеними на самоплин та стихію [155, с. 13].

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, здійсненням політичної реформи тощо.

Основоположною проблемою сучасної правової політики в Україні є співвідношення між положеннями, що втілені в конституційному тексті, і реаліями, тобто між юридичною і фактичною конституціями. У перехідний період розвитку держави і суспільства особливо чітко проявляється як реальний, так і формальний характер конституції та інших конституційних актів, виявляється, збігається або, навпаки, не збігається формальна, писана конституція з реальною конституцією, тобто з самим життям, з його труднощами і суперечностями [156, с. 10].

Напрямки розвитку національного законодавства, зовнішніх та внутрішніх орієнтирів держави, 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 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 багатовісторонньої. 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 [153, с.292].

Аналіз визначених вище тенденцій розвитку суспільства сьогодні сигналізує про нагальну потребу переосмислення, вироблення і втілення в життя нових критеріїв ефективності правової політики та законотворчої діяльності, про що піде мова в наступному підрозділі нашого дослідження.

Пріоритетним принципом законотворчої діяльності має стати дихотомічний постулат „сильне суспільство – сильна держава”. Держава та громадянське суспільство перебувають у діалектичному зв’язку, і, незважаючи 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: державне регулювання має ставати дедалі відкритішим і прозорішим. Зважаючи на це, правова політика та законотворчість повинні зосереджуватися не на обмеженні ролі держави в соціально-економічних процесах, а на посиленні її функцій, потенціалу шляхом реструктуризації та підвищення ефективності державного регулювання.

Як відзначає Ю. Сурмін, приведення управлінської практики у відповідність з перспективами розвитку управління дасть змогу одержати величезний позитивний результат [157, с.5].

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 імпонує 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” [158, с.22].

Як відзначив у своєму виступі в Верховній Раді Україні ще 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 [159, с.6].

На тенденції розвитку правової політики та законотворчості безпосередньо впливають зміни суб'єктів державного регулювання.

Так при аналізі тенденцій змін суб'єктів державного регулювання, звернемося до останніх досліджень з цього питання Ю. Сурміна, який відзначає, що 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 [157, с.7-8].

До цього переліку хотілося б додати і виділені нами тенденції змін суб'єктів державного регулювання, а саме:

- проведена адміністративна реформа не вирішила проблему недосконалості організації системи державної влади взагалі, нагальні проблеми життєдіяльності суспільства так і залишилися невирішеними;

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

Як бачимо, виокремлені в науковій літературі та виділені нами тенденції змін суб'єктів державного регулювання 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, яка б відповідала правової політиці держави.

3.3. Роль законотворчості у підвищенні ефективності правової політики

Як відзначає О.Минькович-Слободяник, за своєю природою правова політика, як і політика взагалі, є діяльністю держави у сфері правового регулювання, яка протікає в певних формах. Основними з них є правотворчість і правозастосування. Вдосконалення останніх сприятиме створенню належних умов для ефективної реалізації правової політики [109, с.3]. У контексті нашого дослідження спробуємо з'ясувати роль законотворчості як різновиду правотворчості у підвищенні ефективності правової політики. І розпочнемо цей аналіз з аналізу ефективності законодавства як форми реалізації правової політики.

Проблема ефективності законодавства, його результативності може і повинна розглядатися в кількох площинах. Зокрема, повинен враховуватися внутрішній, національний аспект та зовнішній, навіть зовнішньо інтеграційний, пов'язаний з імплементацією міжнародних стандартів у законодавство України. Ефективність законодавства може визначатися і в його дієвості у загальнотеоретичному аспекті щодо кожної галузі [160, с.436-440].

Є кілька підходів до визначення ефективності законодавства. Найбільш поширене – це співвідношення між фактичним результатом дії законодавства і тими цілями, для досягнення яких це законодавство було прийняте. Такий підхід детально досліджений в монографії Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України „Проблеми ефективності законодавства” [161].

Інколи в оцінку ефективності правової норми включають такі елементи як соціально корисний характер результату дії правової норми, врахування матеріальних витрат людської енергії і часу для досягнення цілей [161, с.85]. За ще одного підходу у визначенні ефективності правових норм робиться акцент на якісних характеристиках права, законодавства, норм, тому

ефективність норми права полягає у їх здатності приводити суспільні відносини до позитивних результатів, а ця здатність зумовлена внутрішніми властивостями самих норм [154, с.85].

Сучасне трактування ефективності законодавства пов'язують із середовищем дії права, під яким розуміють взаємодію багатьох складових – стану економіки, політичного режиму, якості законодавства, ефективності роботи правових установ. Якщо ці фактори плідно взаємодіють, то формується певне правове середовище, що визначає правомірність дій суспільства, держави та індивіда [162, с.146-176].

Дуже вдало, на наш погляд, з проблеми ефективності законодавства висловила Н. Оніщенко, яка відзначила, що „щоб це не був холостий постріл, проблему ефективності законодавства слід розглядати за такими позиціями: законодавчий процес; якість закону; професіоналізм; інтеграційні процеси [154, с.86].

Проведений аналіз дає можливість визначити основні недоліки законотворчої діяльності, які безпосередньо впливають на її ефективність, а через це – і на ефективність правової політики:

- 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.

Державне регулювання передбачає формування оптимального складу 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 [163, с.50-51].

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

Як відзначає Н. Оніщенко, проблеми законотворчості починаються з початкової стадії – виникнення правової ідеї. Недалеким від істини може бути невтішний висновок про те, що дедалі менше ми спостерігаємо наявність у законотворчості доктринального підходу з боку суб'єктів законотворчої ініціативи. Однак правовою доктриною рідко керуються у законотворчій практиці. Цікавим підтвердженням цього є нещодавні суперечки щодо „духу” та „букви” закону в правовому житті України. Відкидаючи політичні ракурси – „велике підводне каміння та камінці”, спинимося на юридичному сенсі проблеми, яка є доволі зрозумілою. Так на нашу думку, „духом” закону слід вважати втілені або віддзеркалені елементи науково-правової свідомості в тканині законодавства. Якщо цей процес мав

місце, то закони відповідатимуть принципу верховенства права, відсутньою буде прихована гендерна дискримінація, узгодженими – правопізнавальні конструкції, що застосовуються законодавством, врешті-решт, закон виконуватиме прогностичну функцію, а не буде актом „одного дня”, „однієї години”, „одного політичного діяча” [164, с.6-8].

У цьому зв'язку, як вірно відзначає О. Рибаків, необхідна збалансована, системна, стратегічно вивірена, виправдана економічно і така, що служить інтересам особистості й держави, політика. За його переконанням, правова політика – це не фікція, не позахмарний, відірваний від реальностей життя ідеал. Її обов'язковим компонентом, навіть базисом, виступає право, що завжди є категорією реальності, відображеною в законодавстві [104, с. 6]. Лише через відповідні інструменти, а для правової політики – це, передусім, закони, можна досягнути поставлених цілей.

Намагаючись проводити публічну політику у відповідності до вимог створеного органами державної влади законодавства, вона спрямовує зусилля на закріплення досягнутих при цьому результатів у відповідних законодавчих актах. Тобто розробка цілей та засобів їх досягнення у сфері внутрішнього та зовнішнього життя держави, а також формування необхідного для цього правового поля є різними формами реалізації державної волі [136, с.63].

На ефективність правової політики також активно впливають економічний фактор і процеси самоорганізації та самоуправління населення. Зокрема, вона суттєво залежить від рівня економічного розвитку суспільства, стабільності розвитку виробництва та споживання благ, матеріального благополуччя населення, рівня культурних традицій, які склалися у суспільстві, моральних якостей, принципів, установок та цінностей пересічних громадян та посадових осіб різного рівня, особливостей їх менталітету та психології [136, с.65]. Таким чином, дослідники звертають увагу на багатofакторність та взаємозалежність правової політики від об'єктивно існуючої суспільної реальності, яка не тільки сама впливає на

правову політику, але й яка може змінюватися правильним вектором правової політики.

Будь-які правові засоби формування та реалізації державної правової політики не можуть бути ефективними за відсутності консолідації діючих в державі політичних сил у розумінні засад державної правової політики. Проте такого роду консолідація не може відбуватися стихійно. Отже, концептуально державну правову політику України можна розглядати як основний засіб легалізації її зовнішньої та внутрішньої політики, особливу форму досягнення органами влади політичних цілей, що стоять перед державою [136, с.65]. Слушність цієї думки підтверджує українська політична реальність. Поки в політиці не буде порядку, не буде порядку в законотворчості, держава не зможе ефективно реалізувати свої внутрішні та зовнішні функції; внутрішні протиріччя будуть сприяти її саморуйнації. Як тільки-но в політичній площині буде консенсус і розуміння державних пріоритетів, правова політика буде виваженою і правильною, а відтак ефективною.

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

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

Пріоритети законотворчої роботи обумовлені пріоритетами суспільного розвитку країни і мають орієнтуватися на прийнятті таких законів:

– законів, передбачених нормами Конституції України;

– законів, на яких акцентує увагу Президент України у посланнях до Верховної Ради України, у листах про першочерговість та невідкладність розгляду законопроекту;

– законів, передбачених програмами діяльності Кабінету Міністрів України;

– законів, передбачених виборчими програмами політичних партій та блоків;

– законів, що відображають потреби населення з огляду на роботу народних депутатів в регіонах;

– законів, що забезпечують виконання Україною міжнародних зобов'язань перед міжнародними організаціями та установами тощо.

2) *принцип ефективності*, який, виходячи з різних підходів, розглядають:

– як співвідношення затрат і результатів (недоліком подібного підходу є те, що не вирішені методологічні проблеми кількісного виміру результатів і затрат управлінської діяльності, тому до такої оцінки виникає багато підходів);

– як схему: „ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат” (тут вже виділено роль ресурсного забезпечення, затрат у підвищенні ефективності управлінської діяльності);

– як оцінку ефективності за ступенем захисту збалансованих інтересів суспільства і держави.

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

3) *принцип збалансованості* – логічно впливає з попереднього принципу і передбачає забезпечення у правовій політиці через законотворчість балансу публічного та приватного інтересів;

4) *принцип прогнозованості (передбачуваності)*, що передбачає послідовність правової політики, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки законопроектів, що дозволяє суб'єктам законотворення здійснювати планування їхньої діяльності;

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

Відкритість і прозорість роботи парламенту передбачає громадський контроль за процесом законотворення, який може реалізуватися на етапі роботи над законопроектами у комітетах, зокрема, шляхом обов'язкового створення кожним комітетом веб-сторінки, створення при комітетах громадських дорадчих органів тощо.

Частково цей принцип уже реалізується у роботі Верховної Ради України, а саме через розміщення інформації про розгляд законопроектів на веб-сайті Верховної Ради України, телевізійний канал „Рада” тощо.

6) *принцип врахування громадської думки*.

Як відзначає О. Богачова, узгодженість дій громадськості та влади є запорукою стабільності, миру та злагоди в суспільстві [153, с.195].

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

7) *принцип науково обґрунтованого підходу до визначення пріоритетів правової політики у сфері законотворення*.

Слушною є позиція В.Литвина у питанні неможливості розв'язання складних соціальних проблем, якщо „всі зусилля замикаються тільки на

окремо взятих поточних практичних питаннях і ґрунтуються на чужому, некритично сприйнятому досвіді або традиційних стереотипах прийняття рішень, а не спираються на серйозну, науково обґрунтовану стратегію” [141, с.205].

Не викликає заперечень той факт, що правова політика потребує впровадження наукової організації законотворчості, її автоматизації (де це виявляється можливим), підвищення організаційно-технічного та методичного рівня управлінського впливу на законотворчу діяльність.

Як слушно зауважує Г. Атаманчук, світ давно вступив в етап технологічної революції, і важливо зрозуміти, усвідомити та використати нові можливості, зокрема, змінити ставлення до наукового знання. У більшості своїй управлінські акти здійснюються не відповідно до наукового задуму, теоретичного обґрунтування, а на владний розсуд. І якщо розрив між науковим знанням та суспільною практикою збережеться, то важко сподіватися на покращення ситуації. Зміни можуть відбуватися лише в разі нового підходу до управління [144, с.174-176].

Наукове забезпечення законодавчого процесу має бути спрямоване, перш за все, на доктринальне визначення законотворчості, досягнення її більшої ефективності, передбачення динаміки розвитку, визначення пріоритетів, виходячи з приватних та публічних інтересів, потреб економіки соціальної і політичної сфер життя суспільства, з урахуванням завдань перехідного періоду формування ринкових відносин, утворення нових інститутів держави і громадянського суспільства в процесі здійснення політичних реформ [153, с.255].

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

досліджень, Академія правових наук України тощо.

Як слушно зауважує Ю. Шемшученко, чинне законодавство є головним правовим інструментом у регулюванні суспільних відносин в цілому і відносин у галузі організації державної влади зокрема. Але цю свою роль воно може успішно виконувати за умови його високої якості й системності, подолання хибної практики розвитку законодавства України методом спроб і помилок, хаотичної розробки кодифікаційних актів, що зумовлює знецінення кодексу як інтегрального закону в системі вітчизняного законодавства. Законодавство України не може бути хаотичним, безсистемним, довільним зібранням численних нормативних положень, вміщених у безлічі актів законодавства. Самі собою юридичні ідеї не визначають конкретно історичну особливість даної системи законодавства, її змістовне наповнення, суспільно політичну орієнтацію. Законодавець у своїй діяльності повинен виходити з наявного стану та умов функціонування певних суспільних інститутів як необхідної передумови своєї діяльності [165, с.26-27].

Пріоритетним завданням для України є ревізія законодавства та його систематизація з метою:

- функціонування окремих цілісно завершених юридичних норм – від положень локальних нормативно-правових актів до конституційних положень юридичної науки;
- упорядкування та розвиток положень юридичних норм, якими регулюється певний суспільний інститут;
- забезпечення галузевої систематизації законодавства з метою регулювання відповідних сфер життєдіяльності суспільства;
- розвитку положень юридичних норм кількох взаємопов'язаних галузей законодавства задля формування цілісних міжгалузевих нормативних комплексів;
- загальної систематизації законодавства, що передбачає системне упорядкування та розвиток положень усіх чинних юридичних норм

існуючого законодавства з метою максимально ефективного правового регулювання життя суспільства [165, с.26-27].

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

А отже, окреслюючи право як об'єкт впливу з боку держави, як об'єкт правової політики, необхідно завжди тримати в полі зору те, що: а) цей вплив не є свавільним і детермінується специфікою розвитку соціуму; б) маючи своїм об'єктом право, цей вплив здійснюється у правовій форсі [152, с.47].

Як відзначає Н.М.Оніщенко, з метою вдосконалення правотворчості в Україні, адаптації законів та інших правових актів до європейського законодавства слід розробити відповідні правові засоби. Зокрема, поліпшити порядок розроблення, прийняття й реалізації нормативної продукції; виробити єдині правила адаптації правових норм до європейського законодавства. Правові засоби повинні включати організаційно-правові, економічні та фінансові заходи, а саме: порівняльно-правовий аналіз відповідності національного права європейському законодавству та його ефективності; планування нормотворчої роботи; єдиний порядок розроблення, прийняття й реалізації правових актів; внутрішню та зовнішню правову експертизу щодо відповідності проектів нормативно-правових актів чинному національному та європейському законодавству; наявність фахівців, здатних підготувати нормативні акти з урахуванням встановлених вимог; інтегральна єдність у процесі адаптації смислової єдності національного права з європейським законодавством [154, с.92].

Ефективність законодавства обумовлюється багатьма факторами, які пов'язані як з самою законотворчою діяльністю, так і з діяльністю по реалізації прийнятих законів. Залежить вона і від соціально-правової активності суб'єктів законотворчості і правозастосування, від рівня їх правосвідомості і правової культури [32, с.76]. Ефективності можна

досягнути у разі виявлення факторів, які знижують, або взагалі зводять на ні загальну позитивну роботу законодавчого орган в сучасних умовах. Виявлення таких негативних факторів, зменшення їх дієвості, підключення до взаємодії з ними позитивних факторів повинно відбуватися не стихійно, а на основі наукових рекомендацій, які в свою чергу базуються на відповідних емпіричних даних [32, с.76].

Законотворчість ефективна, якщо вона відповідає свої основній цілі – вирішенню економічних, політичних, екологічних, соціальних, етнічних та інших завдань згідно з вимогами Конституції. Ця ціль реалізується шляхом виявлення суттєвих потреб в законодавчому регулюванні, виробленні і своєчасному виданні законів, які регламентують відповідні сфери суспільних відносин в інтересах всієї країни та її населення, а також за умови органічного входження даного закону в систему законодавства [32, с.77]. Проте нерідко в Україні спостерігаються прямо протилежні явища: закони, які дійсно потрібні суспільству (наприклад, реформа кримінально-процесуального законодавства) не приймаються десятиліттями, а вирішенню другорядних (у порівнянні з суспільно-необхідними) питань приділяється безліч уваги і часу, як, наприклад, мало місце зі скасуванням переходу країни на зимній час.

Досягнення належної якості та ефективності законів передбачає здійснення законодавчим органом таких видів робіт: а) виявлення соціальних факторів, в яких проявляються потреби суспільства в законодавчій регламентації певної сфери суспільних відносин (які як позитивно, так і негативно впливають на досягнення цілей правової регламентації; б) аналіз цих факторів і їх „зважування” (тобто встановлення потужності кожного позитивного та негативного фактора); в) визначення спрямованості дії факторів як по відношенню один до одного, так і по відношенню до цілі законопроекту; г) виявлення сумарного результату дії факторів; д) розгляд різних варіантів вирішення проблемної ситуації і пошук оптимального вирішення [32, с.77]. Такий багатофакторний підхід дозволяє системно

підійти до питання удосконалення законодавства і визначити усі пріоритети змісту і форми закону.

Як зауважує Н.М.Оніщенко, завдання українського суспільства – створити ефективні механізми реалізації відповідальності держави перед особою, оскільки держава не зацікавлена в здійсненні і тим паче в удосконаленні механізму власної відповідальності. У правовій державі такої невідповідності у відносинах „держава-громадянин” бути не повинно [154, с.95]. Відсутність відповідальності держави перед громадянином ставить під сумнів реалізацію одного з основних принципів, проголошених Конституцією України – принципу пріоритету прав і свобод людини та громадянина, тому що права і свободи людини та громадянина можуть бути реалізовані переважно у правовідносинах з державою. Отже, саме на державі лежить обов’язок забезпечити реалізацію цих прав, оскільки обов’язок, не забезпечений відповідальністю, перетворюється на фікцію [154, с.95].

Будь-який прояв пріоритету політики над правом і правами людини – означає свавілля. Якими б привабливими не були політичні цілі, вони не можуть слугувати виправданням виходу за межі права, порушенням конституційної законності, прав людини. Права людини, право взагалі покликані обмежувати політичну сваволю державної влади [166, с.68]. Це цілком зрозумілі і бездоганно правильні твердження, проте сьогодні вони більше залишаються деклараціями і навряд чи найближчим часом стають заклик до дії.

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

Слушність висловленої нами думки підтверджується позицією російських дослідників права і політики, які відзначають, що політика в перехідний період повинна базуватися не лише на правових, але й на моральних принципах, які покликані сприяти перебудові психології людей. Духовно-моральний клімат нашого суспільства негативно впливає на всі

сфери суспільного життя, в тому числі на процес зміцнення правових засад державності і захист прав людини. Стан суспільної свідомості – це найважливіша складова тих дезінтеграційних процесів, які розвиваються в країні. Суспільна свідомість і моральне обличчя деформовані десятиліттями брехні, лицемірства, страху, пристосування. Як наслідок це вилилося в недовіру владі, скептичній, а то і цинічній оцінці всього, що відбувається в країні, небажанню активно і чесно включитися в перетворення [166, с.80].

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

Висновки до третього Розділу

1) Механізм взаємодії правової політики та законотворчої діяльності розглядається нами з розуміння цілісності тріади „зміст-форма-сенс”.

Типологізація механізмів за змістовною складовою розгортається через визначення методів державного регулювання, які реалізуються механізмом, серед яких виділяємо політичні, правові, організаційно-економічні та психолого-ідеологічні.

За формою механізм взаємодії правової політики та законотворчої діяльності може реалізовуватися у такій комбінації: у формі певної організації (структури, яка координує дії різних суб’єктів з метою досягнення цілей правової політики та законотворчості), у формі документа (програми, що надасть цим діям нормативного, планованого і контрольованого характеру), що буде реалізовуватись через конкретні заходи, акції, події тощо.

Сенс механізму взаємодії правової політики та законотворчості визначається сенсом змін в цих двох правових явищах, а саме: у відповідності законотворчості та правової політики умовам розвитку

соціуму, випереджаючому реагуванні її на динаміку життя, усуненні прогалин та колізій чинного законодавства, своєчасному вирішенні через відповідні законодавчі заходи проблем соціально-економічного, політичного характеру тощо.

2) Механізм взаємодії правової політики та законотворчої діяльності розглядається нами як цілісний системокомплекс, який включає:

– телеологічний модуль: головну (утвердження в суспільстві правопорядку на основі принципів верховенства права, законності, пріоритету прав людини і громадянина, відповідальності держави перед суспільством) та підпорядковані їй цілі (управління якістю системи законотворення, управління виконанням плану законотворчої діяльності, управління ресурсами законодавчого процесу, управління самим законодавчим процесом);

– функціональний модуль (функції моніторингу, планування, контролю законотворчості зокрема, та правової політики загалом);

– фундаментальний модуль, що включає принципи, на яких повинна базуватися взаємодія правової політики та законотворчої діяльності: формулювання пріоритетів правової політики, а на цій основі – пріоритетів законотворчості, принцип ефективності, принцип збалансованості, принцип прогнозованості, принцип прозорості та відкритості, принцип врахування громадської думки, науково обґрунтований підхід до законотворення;

– інструментальний модуль (засоби здійснення правової політики та законотворчості: політичні, правові, організаційно-економічні та психолого-ідеологічні тощо).

3) 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. Отже, тенденції розвитку суспільства детермінують тенденції розвитку та змін правової політики та законотворчої діяльності, які повинні забезпечувати цілеспрямованість, системність і економічність правової політики та законотворчості; втілювати прогресивний світовий досвід законотворення; мати під собою відповідне наукове підґрунтя; забезпечити виправдання соціальних очікувань.

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

Законотворчість ефективна, якщо вона відповідає свої основній цілі – вирішенню економічних, політичних, екологічних, соціальних, етнічних та інших завдань згідно з вимогами Конституції. Ця ціль реалізується шляхом виявлення суттєвих потреб в законодавчому регулюванні, виробленні і своєчасному виданні законів, які регламентують відповідні сфери суспільних відносин в інтересах всієї країни та її населення, а також за умови органічного входження даного закону в систему законодавства. Через ефективну законотворчість досягається ефективність правової політики.

ВИСНОВКИ

Проведене дисертаційне дослідження дозволяє зробити наступні узагальнені основні теоретичні висновки та наукові рекомендації.

1. Законотворчу діяльність (законотворчість) слід розглядати не лише як правовий процес, але й як процес управління, складовими якого є: суб'єкт управління – органи державної влади, що координовано здійснюють управління законотворенням; об'єкт управління – діяльність суб'єктів та учасників законотворчої діяльності, яка потребує цілеспрямованого впливу на етапах розроблення, розгляду, прийняття законів і введення їх у дію; мета управління – налагодження ефективного та самокерованого механізму законотворення; результат управління (управлінське рішення) – закон; зв'язки між суб'єктом та об'єктом (прямі та зворотні); засоби і технології управління (наукове, інформаційне, кадрове, фінансове, правове забезпечення тощо); планування, координація і контроль у процесі здійснення законотворчої діяльності.

Особливостями законотворчої діяльності в Україні є:

- самостійність та самоорганізація суб'єктів права законодавчої ініціативи, а також Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади, що має виключне право приймати закони;
- неузгодженість діяльності суб'єктів законотворчості, їх різний обсяг повноважень на тій чи іншій стадії законотворчого процесу;
- застарілість та громіздкість нормативно-правової бази, яка регулює законотворчу діяльність в Україні;
- відсутність загальних затверджених вимог до якості законопроектів;
- епізодичність планування законопроектних робіт.

Виокремлені нами особливості законотворчої діяльності в Україні свідчать про відсутність належного нормативно-правового регулювання законотворчості та необхідність його удосконалення.

2. Нормативно-правові акти, які закладають основу правового регулювання законотворчості в Україні, досить детально регламентують

переважно сам законотворчий процес (статус його суб'єктів та учасників), власне законодавчу процедуру та її стадії. Проте залишається невирішеною низка проблем, розв'язання яких можливе шляхом перегляду діючих норм права, подолання колізій та усунення прогалин у національному законодавстві.

Аналіз нормативно-правової бази, яка є підґрунтям державного регулювання законотворчої діяльності в Україні, свідчить про відсутність концептуального підходу до системного регулювання законотворчості з боку держави.

По-перше, це пов'язане з тим, що суб'єкти законотворчої діяльності мають різний обсяг повноважень на тій чи іншій стадії законотворчого процесу, а тому діють самостійно та неузгоджено. По-друге, нормативно-правова база, яка регулює законотворчу діяльність в Україні, є громіздкою і значною мірою застарілою; норми, які регламентують законотворчу діяльність, розміщені у великій кількості нормативних актів, а тому вони не завжди виконуються суб'єктами законопроекткування. По-третє, не розроблені та не затверджені на законодавчому рівні загальні вимоги щодо якості законопроектів та правила законодавчої техніки. На сьогоднішній день вони мають рекомендаційний характер, а, отже, їх дотримання залежить від рівня професійної підготовки фахівців з нормопроекткування та свідомості й сумління суб'єктів законодавчої ініціативи. По-четверте, відсутнє загальнодержавне довгострокове та поточне планування законопроектних робіт та поетапний перегляд норм діючого законодавства. Все це свідчить про необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання самої законотворчої діяльності в Україні, яке повинно охопити три предметні сфери (площини): законотворчої політики, організації законотворчого процесу та законодавчої техніки.

Метою удосконалення нормативно-правового регулювання законотворчості в Україні має стати підвищення якості одержаного в результаті законотворчого процесу нормативно-правового матеріалу. Цього

можливо досягнути завдяки чіткості, однозначності, узгодженості між собою приписів нормативно-правових актів, які регулюють законотворчість, та ефективній діяльності держави, спрямованій на реалізацію цих положень на практиці.

3. На сьогоднішній день для законотворчої діяльності в Україні характерні такі проблеми, які вказують на тенденції її розвитку:

- відсутність належної державної політики у сфері законотворчості, за якої суспільні інтереси превалювали б над потребами окремих політиків, призводить до хаотичного розвитку системи законодавства;

- відсутність базової юридичної освіти (тим паче спеціалізованої з нормотворчої (законотворчої) діяльності) у переважній більшості розробників законопроектів призводить до багатьох помилок, які зустрічаються не лише у законопроектах, але й діючих законах;

- непоодинокі випадки свідомого нехтування суб'єктами права законодавчої ініціативи питанням визначення предмету законодавчого регулювання (ст. 92 Конституції України);

- незадовільний стан діяльності парламенту з систематизації законодавства, зокрема проведення кодифікаційних робіт, що обумовлено неналежним рівнем наукового осмислення, відсутності послідовності у проведенні кодифікації національного законодавства;

- відсутність Загальнодержавної програми прогнозування та планування законотворчої діяльності, що спричиняє відсутність будь-якого заздалегідь сформованого плану роботи всіх суб'єктів законотворчої діяльності;

- проблема співвідношення якісного та кількісного показників в процесі законотворчої діяльності в Україні.

4. Автор пропонує визначити правову політику як форму державної політики, яка включає комплекс принципів, цілей та методів, які реалізуються за допомогою права, визначають стратегію і тактику розвитку суспільства та держави, спрямовані на реалізацію та захист прав та свобод

людини і громадянина, зміцнення законності та правопорядку, реалізацію принципу верховенства права в державному та суспільному житті тощо.

Правова політика є важливою складовою державної політики, а необґрунтована правова політика рано чи пізно спричиняє проблеми у реалізації інших різновидів політики, є неефективною, адже не досягає цілей, які стоять перед нею.

5. Незважаючи на те, що основним суб'єктом формування правової політики, її організуючою та координуючою силою, є держава в особі державних органів, проте громадяни, їх об'єднання, інші інститути громадянського суспільства також приймають участь у формуванні правової політики через засоби масової інформації, передбачені чинним законодавством можливості доступу громадян до державного управління тощо.

Отже, формування правової політики, на думку автора, не можна пов'язувати виключно з діяльністю державних органів. Такий підхід до визначення суб'єктів формування правової політики уявляється дещо спрощеним. Адже, крім державних органів, значна кількість інститутів громадянського суспільства, та й самих громадян у той чи інший спосіб здійснюють вплив на формування правової політики.

Автор пропонує віднести до суб'єктів формування правової політики органи державної влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства (політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації, інші громадські форумування), громадян України, які здійснюють прямий або опосередкований вплив на визначення правової політики та її реалізацію в суспільному та державному житті.

6. У структурованому вигляді суб'єктів формування правової політики можна представити наступним чином:

- 1) громадяни України;
- 2) вищі органи державної влади – Президент України, Верховна Рада

України, Кабінет Міністрів України;

3) головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики – Міністерство юстиції України;

4) інші центральні органи виконавчої влади;

5) єдиний орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України;

6) судові та правоохоронні органи;

7) органи місцевого самоврядування;

8) об'єднання громадян, засоби масової інформації, інші громадські формування.

7. Автор акцентує увагу на особливому напрямі правової політики – законотворчій політиці, яка має більш комплексний (у порівнянні із законодавчою політикою) характер, адже впливає не лише на законодавчий процес, а також на будь-яку іншу діяльність, пов'язану із «творенням закону» (планування, прогнозування законотворчості, моніторинг регулюючого впливу органів державної влади на законотворення, підготовку висококваліфікованих спеціалістів, які займаються розробкою законодавчих актів тощо).

Стабільний розвиток громадянського суспільства та правової держави неможливий без визначення стратегії розвитку правової системи, планування законотворчих робіт, визначення пріоритетних напрямів розвитку національного законодавства. Це уявляється можливим завдяки проведенню ефективної правової політики, особливим напрямком якої є законотворча політика. Держава в особі законодавчого органу (парламенту) не лише здійснює законотворчу діяльність, але й визначає засади законотворчої політики, від ефективної реалізації якої залежить прийняття якісних законів та створення належної, гармонійної та цілісної системи національного законодавства.

8. Автор пропонує віднести до загальних принципів законотворчої політики, які одночасно виступають принципами правової політики як загального, базового явища, наступні: 1) принцип верховенства права; 2) принцип законності; 3) принцип правової визначеності; 4) принцип рівності громадян перед законом; 5) принцип демократизму; 6) принцип справедливості; 7) принцип гуманізму; 8) принцип гласності; 9) принцип науковості; 10) принцип відповідності міжнародним стандартам.

Крім загальних принципів, на думку автора, в основу формування та реалізації законотворчої політики повинні бути покладені три спеціальні принципи: 1) принцип нормативної визначеності, який полягає у розробці та юридичному (в актах державних органів) закріпленні засад законотворчої політики; 2) принцип соціальної обумовленості, сутність якого зводиться до того, що законотворча політика повинна виявляти назрілі та актуальні суспільні потреби та віддзеркалювати їх у правових актах і рішеннях; 3) принцип практичного втілення, який обумовлений тим, що ефективність законотворчої політики залежить від можливості її практично реалізувати. втілити в практику суспільних відносин.

Наведені вище спеціальні принципи законотворчої політики слід розглядати як певні критерії, вимоги, які висуваються до законотворчої політики держави. Вони характеризують її сутність та призначення як особливого напрямку правової політики; обумовлені особливостями законотворчої діяльності держави, а також особливостями регулюючого впливу держави на законотворчість.

9. Законотворчу політику можна визначити як особливий напрям правової політики держави, метою реалізації якого є прийняття ефективних законів, спрямованих на: виявлення та врегулювання проблемних сфер суспільних відносин, усунення прогалин у правовому регулюванні найважливіших сфер суспільних відносин, подолання колізій правових норм, упорядкування існуючої системи національного законодавства.

10. Механізм взаємодії правової політики та законотворчої діяльності

розглядається нами з розуміння цілісності тріади „зміст-форма-сенс”.

Типологізація механізмів за змістовною складовою розгортається через визначення методів державного регулювання, які реалізуються механізмом, серед яких виділяємо політичні, правові, організаційно-економічні та психолого-ідеологічні.

За формою механізм взаємодії правової політики та законотворчої діяльності може реалізовуватися у такій комбінації: у формі певної організації (структури, яка координує дії різних суб'єктів з метою досягнення цілей правової політики та законотворчості), у формі документа (програми, що надасть цим діям нормативного, планованого і контрольованого характеру), що буде реалізовуватись через конкретні заходи, акції, події тощо.

Сенс механізму взаємодії правової політики та законотворчості визначається сенсом змін в цих двох правових явищах, а саме: у відповідності законотворчості та правової політики умовам розвитку соціуму, випереджаючому реагуванні її на динаміку життя, усуненні прогалин та колізій чинного законодавства, своєчасному вирішенні через відповідні законодавчі заходи проблем соціально-економічного, політичного характеру тощо.

11. Механізм взаємодії правової політики та законотворчої діяльності розглядається нами як цілісний системокомплекс, який включає:

– телеологічний модуль: головну (утвердження в суспільстві правопорядку на основі принципів верховенства права, законності, пріоритету прав людини і громадянина, відповідальності держави перед суспільством) та підпорядковані їй цілі (управління якістю системи законотворення, управління виконанням плану законотворчої діяльності, управління ресурсами законодавчого процесу, управління самим законодавчим процесом);

– функціональний модуль (функції моніторингу, планування, контролю законотворчості зокрема, та правової політики загалом);

– фундаментальний модуль, що включає принципи, на яких повинна базуватися взаємодія правової політики та законотворчої діяльності: формулювання пріоритетів правової політики, а на цій основі – пріоритетів законотворчості, принцип ефективності, принцип збалансованості, принцип прогнозованості, принцип прозорості та відкритості, принцип врахування громадської думки, науково обґрунтований підхід до законотворення;

– інструментальний модуль (засоби здійснення правової політики та законотворчості: політичні, правові, організаційно-економічні та психолого-ідеологічні тощо).

11. 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. Отже, тенденції розвитку суспільства детермінують тенденції розвитку та змін правової політики та законотворчої діяльності, які повинні забезпечувати цілеспрямованість, системність і економічність правової політики та законотворчості; втілювати прогресивний світовий досвід законотворення; мати під собою відповідне наукове підґрунтя; забезпечити виправдання соціальних очікувань.

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

Законотворчість ефективна, якщо вона відповідає свої основній цілі – вирішенню економічних, політичних, екологічних, соціальних, етнічних та інших завдань згідно з вимогами Конституції. Ця ціль реалізується шляхом виявлення суттєвих потреб в законодавчому регулюванні, виробленні і

своєчасному виданні законів, які регламентують відповідні сфери суспільних відносин в інтересах всієї країни та її населення, а також за умови органічного входження даного закону в систему законодавства. Через ефективну законотворчість досягається ефективність правової політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Тихомиров Ю. А. Теория закона / Юрий Александрович Тихомиров. – М.: Наука, 1982. – 257 с.
2. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу / Олексій Іванович Ющик. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 520 с.
3. Кокотов А. Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура / А. Н. Кокотов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 53-54.
4. Задирака Н. Ю. Теоретико-правові питання законотворчості: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Задирака Наталія Юріївна. – К., 2005. – 191 с.
5. Перерва Ю. М. Законотворчість як вид правотворчої діяльності / Перерва Ю.М. // Право і безпека. – 2005. – № 4. – С. 27 – 30.
6. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні: навч. посібник / Андрій Миколайович Ришелюк. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 220 с.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.
8. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 16.04.2010. – № 14. – Ст. 133.
9. Про статус народного депутата України [Електронний ресурс]: Закон України від 17 лис. 1992 р. № 2790-XII // Право. Версія Проф. – Режим доступу: <http://www.pin.net.ua/?do=prd&id=2>
10. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950 // Право. Версія Проф. – Режим доступу: <http://www.pin.net.ua/?do=prd&id=2>
11. Ковальський В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С.Ковальський, І. П.Козінцев. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.

12. Про відновлення дії окремих положень Конституції України [Електронний ресурс]: Закон України від 21 лют. 2014 р. № 742-VII // Право. Версія Проф. <http://www.pin.net.ua/?do=prd&id>

13. Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Вісник Конституційного суду України. – 2010. – № 5. – С. 36.

14. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право» / О. М. Мудра. – К., 2003. – 17 с.

15. Дроботенко І. В. Особливості державного регулювання законотворчої діяльності в Україні / І. В. Дроботенко // Державне управління: теорія та практика. – 2007. – № 2. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-2/txts/07divzdu.htm>.

16. Попович Є. Напрями удосконалення правового забезпечення діяльності прокуратури України / Є. Попович // Право України. – 2009. – № 6. – С.161 – 166.

17. Євграфов П. Б. Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні і практичні аспекти: наук.-практ.посібник / Павло Борисович Євграфов. – К.: Правова єдність, 2007. – 204 с.

18. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.10 / Мичко Микола Іванович. – Х., 2001. – 376 с.

19. Закоморна К. О. Особливості законодавчого регулювання діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / К. О. Закоморна // Право України. – 2000. – № 1. – С. 47 – 50.

20. Хальота А. Щодо захисту конституційних прав шляхом звернення до уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / А. Хальота // Право України. – 2000. – № 3. – С. 31 – 33.

21. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/content/print.php?action=publication&ar_id=2254.

22. Євгенєва А. М. Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі: інформ.-аналіт. дослідження / А. М. Євгенєва, Ю. Г. Шкарлат // Програма сприяння Парламенту України університету Індіани США. Лабораторія законодавчих ініціатив – К.: Заповіт, 2008. – 96 с.

23. Загальна декларація прав людини. – К.: Укр. правнича фундація; Видавництво Право, 1995. – 12 с.

24. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. – К.: Укр. правнича фундація; Видавництво Право, 1995. – 40 с.

25. Паламарчук М. Всеукраїнський референдум у політичній системі України / М. Паламарчук // Право України. – 2005. – № 5. – С. 42 – 44.

26. Шемшученко Ю. Конституція України і права людини / Ю. Шемшученко // Право України. – 2001. – № 8. – С. 13 – 15.

27. Кривенко Л. Референдум. Наближення до горизонту / Л. Кривенко // Віче. – 2004. – № 11. – С. 8 – 11.

28. ЛеДюк Лоуренс. Учасницька демократія: референдуми в теорії та на практиці / наук. ред. З.Гриценко, пер. з англ. Р.Ткачук. – Х.: Центр освітніх ініціатив, 2002. – 158 с.

29. Про всеукраїнський та місцеві референдуми [Електронний ресурс]: Закон Української РСР від 3 лип. 1991 р. № 1286-ХІІ // Право. Версія Проф. – Режим доступу: <http://www.pin.net.ua/?do=prd&id>

30. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К.: Реферат, 2006. – 424 с.

31. Бойко Ю. Законотворчість: поняття та структура / Ю. Бойко // Право України. – 2002. – № 5. – С. 17 – 21.
32. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации / Светлана Васильевна Поленина. – М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1996. – 145 с.
33. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление / Виктор Григорьевич Афанасьев. – М.: Политиздат, 1981. – 432 с.
34. Державне управління: теорія і практика / [В. Б.Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал та ін.]; за ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
35. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник / Валентин Ярославович Малиновський. – 2-е вид., перероб. та доп. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
36. Шамхалов Ф. И. Теория государственного управления / Феликс Имирасланович Шамхалов. – М.: ЗАО „Изд-во „Экономика”, 2002. – 638 с.
37. Про Державний бюджет України на 2012 рік / Закон України від 22.12.2011 р. № 4282-VI // Відомості Верховної Ради України. – 31.08.2012. – Ст.414.
38. Про Державний бюджет України на 2013 рік / Закон України від 06.12.2012 р. № 5515-VI // Відомості Верховної Ради України. – 08.02.2013. – Ст. 60.
39. Про Державний бюджет України на 2014 рік / Закон України від 16.01.2014 р. № 719-VII // Відомості Верховної Ради України. – 28.02.2014. – № 9. – Ст. 93.
40. Про Державний бюджет України на 2015 рік / Закон України від 28.12.2014 р. № 80-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 30.01.2015. – Ст.37.
41. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К.: Реферат, 2006. – 424 с.

42. Законотворчий процес та якість закону: Як досягти гармонії? / А.Ткачук, С.Науменко. – К.: Ін-т громадян. сусп-ва: ТОВ „ІКЦ Леста”, 2005. – 44 с.

43. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України): рішення Конституційного Суду України від 17 жов. 2002 р. № 17-рп/2002 // Вісник Конституційного суду України. – 2002. – № 5. – Ст.11.

44. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України „Про Кабінет Міністрів України”, частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України): / рішення Конституційного Суду України від 13 січ. 2009 р. № 1-рп/2009 // Вісник Конституційного суду України. – 2009. – № 1. – Ст.60.

45. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом): рішення Конституційного Суду України від 05 жов. 2005 р. № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст.2605.

46. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) : рішення Конституційного Суду України від 16 квіт. 2008 р. № 6-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст.1056.

47. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України): рішення Конституційного Суду України від 03 жов. 1997 р. № 4-зп // Офіційний вісник України. – 1997. – № 42. – Ст.59.

48. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України): рішення Конституційного Суду України від 07 лип. 1998 р. № 11-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – Ст.139.

49. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа про позачерговий розгляд законопроектів): рішення Конституційного Суду України від 28 бер. 2001 р. № 2-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 15. – Ст.658.

50. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою

України Закону України „Про внесення змін до статті 98 Конституції України” та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції країни): рішення Конституційного Суду України від 11 бер. 2003 р. № 6-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – Ст.710.

51. Шевчук С. Європейська концепція „усталеної судової практики” та її вплив на правотворчу функцію Конституційного Суду України / С. Шевчук // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 2. – С.93 – 101.

52. Шемшученко Ю. Проблеми функцій Конституційного Суду України / Ю. Шемшученко, В. Погорілко // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 2. – С. 54-56.

53. Тацій В.Я. Проблеми наукового забезпечення законотворчості в умовах становлення національної правової системи України / Тацій В.Я. // 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.

54. Про Кабінет Міністрів України / Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 28.03.2014. – № 13. – Ст.222.

55. Про комітети Верховної Ради України / Закон України від 04 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст.134.

56. Ришелюк А. О первоочередных задачах національного законотворчества / А. Ришелюк // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 7 (127). – С. 3-9.

57. Про міжнародні договори України / Закон України від 29 чер. 2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст.540.

58. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності / Закон України від 11 вер. 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №9. – Ст.79.

59. Про наукову і науково-технічну експертизу / Закон України від 10 лют. 1995 р. № 51/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 9. – Ст.56.

60. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 24.12.2010. – № 50. – Ст. 572.

61. Про затвердження Правил оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України: постанова Верховної Ради України від 06 трав. 1996 р. № 170/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 27. – Ст.129.

62. Про впорядкування організації і здійснення законодавчого процесу Верховною Радою України [Електронний ресурс]: постанова Президії Верховної Ради України від 31 жов. 1994 р. № 180/94-ПВ. – Режим доступу до пост.: <http://portal.rada.gov.ua>.

63. Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України [Електронний ресурс]: розпорядження Голови Верховної Ради від 22 трав. 2006 р. № 428. – Режим доступу до розпор.: <http://portal.rada.gov.ua>.

64. Про впровадження реєстрації законопроектів і законодавчих пропозицій у Секретаріаті Верховної Ради України [Електронний ресурс]: розпорядження Голови Верховної Ради від 20 бер. 1995 р. № 01-2/2. – Режим доступу до розпор.: <http://portal.rada.gov.ua>.

65. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання [Електронний ресурс]: Постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року № 22-VIII. – Режим доступу до пост.: <http://portal.rada.gov.ua>.

66. Про Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України [Електронний ресурс]: розпорядження Голови Верховної Ради від 25 трав. 2006 р. № 448. – Режим доступу до пост.: <http://portal.rada.gov.ua>.

67. Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України [Електронний ресурс]: указ Президента України від 30 бер. 1995 р. № 270/95. – Режим доступу до указу: <http://portal.rada.gov.ua>.

68. Про затвердження Положення про Веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет [Електронний ресурс]: розпорядження Голови Верховної Ради від 24 трав. 2001 р. № 462. – Режим доступу до розпор.: <http://portal.rada.gov.ua>.

69. Про поліпшення організації законопроектної діяльності: указ Президента України від 26 лист. 2003 р. № 1348/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст.2661.

70. Про затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт на 2009 рік [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лют. 2009 р. № 185-р. – Режим доступу до розпор.: <http://portal.rada.gov.ua>.

71. Про Національний законотворчий центр [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 19.07.2001 р. № 533/2001– Режим доступу до розпор.: <http://portal.rada.gov.ua>.

72. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки [Електронний ресурс]: постанова колегії Міністерства юстиції України від 21 лист. 2000 р. № 41. – Режим доступу до пост.: <http://portal.rada.gov.ua>.

73. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки: методичні рекомендації юридичного управління Секретаріату Верховної Ради України. – К., 1999. – 20 с.

74. Курас І. Ф. Роль соціогуманітарних наук у законотворчому процесі України / Курас І. Ф. // 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.

75. Литвин В. М. Тільки невинуваті оптимісти можуть стверджувати, що ми вже переступили поріг загального благоденства і демократії / Литвин В. М. // 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.

76. Станік С. Р. Оптимізація нормотворчої діяльності як правового засобу утвердження прав і свобод людини / С. Р. Станік // Право України. – 1999. – № 5. – С. 3.

77. 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 / Микола Васильович Оніщук. – К.: Парламентське вид-во, 2005. – 175 с.

78. Правда на боці того, хто робить реальну справу і змінює життя на краще / Виступ Президента України на відкритті десятої сесії Верховної Ради України шостого скликання 7 лютого 2012 року // Голос України. – № 24 (5274). – 8 лютого 2012 року. – С. 3.

79. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / [Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, Л. М. Горбунова та ін.]; за заг. ред. О. І. Ющика. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 208 с.

80. Погорєлова З.О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / З.О. Погорєлова. – К., 2004. – 19 с.

81. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” (справа про комунальні послуги): рішення Конституційного Суду України від 02 бер. 1999 р. № 2-рп/99 // Офіційний вісник України. –1999. – № 10. – Ст.61.

82. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до проекту: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33436.

83. Какими быть законам XXI века? По материалам научно-теоретической конференции, посвященной 75-летию ИЗиСП // Журнал российского права. – 2001. – № 3. – С. 19-20.

84. Теорія держави і права: академічний курс: підручник / [О.В.Зайчук, А.П.Заєць, В.С.Журавський та ін.]; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.

85. James A Holland Learning Legal Rules: A Students' Guide to Legal Method and Reasoning / James A Holland, Julian S Webb. – 5th ed. – Oxford: Oxford University Press, 2003. – 547 p.

86. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073/.

87. Проект Виборчого кодексу України від 23.03.2010 р. реєстр. № 4234-1 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35014.

88. Науменко С. Законотворча діяльність в Україні: поняття та принципи / С. Науменко. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://core.naumenko.com.ua/naumenko.com.ua/e-index.php?idPage_=31.

89. Малько А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь / А. В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – № 11. – С. 13–17.

90. Панов М. Правова політика як універсальний феномен соціального буття / М. Панов, Л. Герасіна // Право України. – 2001. – № 8. – С. 36–40.

91. Політологія: підручник / Ред. О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко. – К.: ВЦ „Академія”, 2003. – 528 с.

92. Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко та ін.; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М.П.Бажана, 1998. – Т.4: Н-П. – К.: [б.в.], 2002. – 720 с.

93. Котюк В. О. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник / Котюк В. О. – К.: Атіка, 2005. – 592 с.

94. Лазарев В. В. Теория государства и права: учебник для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. - 3.изд., испр. и доп. - М.: Спарк, 2004. - 528 с.

95. Скакун О. Ф. Теорія держави і права [Текст]: підручник для студ. вищ. навч. закладів / Скакун О. Ф. . – Х.: Консум, 2005. – 656 с.

96. Селіванов В. М. Роль держави і правової політики в процесі демократичної трансформації українського суспільства / В. М. Селіванов // Право і влада суверенної України. – К.: Ін Юре, 2002.

97. Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики / Н. И. Матузов // Правоведение. – 1997. – № 4.

98. Лазарев В. В. Пробелы в праве (Вопросы понятия пробелов и критика теорий беспробельности права) / Лазарев В. В. – Казань : Изд-во казанского ун-та, 1969. – 184 с.

99. Коростей В. Подзаконные акты: реальность и перспектива / В. Коростей // Підприємство, господарство та право. – 2001. – № 9. – С. 60 – 64.

100. Нерсесянц В. С. Правовая политика Российской Федерации: основные направления и задачи / В. С. Нерсесянц. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http:// www.centrlaw.ru/publikacii/Nerses1/index.html](http://www.centrlaw.ru/publikacii/Nerses1/index.html).

101. Железняк Н. А. Поняття державної правової політики та її загальна характеристика / Н. А. Железняк // Наукові записки. Том 21. Юридичні науки. – К.: Видавничий дім "КМ Академія". – С. 8. – 14.

102. Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко та ін.; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М.П.Бажана, 1998 . – Т. 5: П-С. – К.: [б.в.], 2003. – 736 с.

103. Кульчар К. Основы социологии права / Кульчар К. – М.: Прогресс, 1981. – 256 с.

104. Рыбаков О. Ю. Формы реализации правовой политики / О. Ю. Рыбаков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С. 3–7.

105. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права / Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. – Львів : Новий Світ, 2003. – 390 с.

106. Бідей О. Основні форми реалізації правової політики / О. Бідей // Право України. – 2006. – № 7. – С. 42–45.

107. Право и общественный прогресс в социалистическом обществе / [отв. ред. Н. И. Козюбра]. – К. : Наукова думка, 1988. – 352 с.

108. Панов М. Правова політика як універсальний феномен соціального буття / М. Панов, Л. Герасіна // Право України. – 2001. – № 8. – С. 36–40.

109. Минькович-Слободяник О. В. Правова політика як чинник правотворчості і правозастосування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 /

Минькович-Слободяник Олена Василівна; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К., 2010. – 231 арк.

110.Про центральні органи виконавчої влади / Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Публікації: Відомості Верховної Ради України. – 23.09.2011. – № 38. – Ст. 385/

111.Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2011 // Офіційний вісник України. – 22.04.2011. – № 28. – Ст. 1162.

112.Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення роботи Верховного Суду України» № 7447 від 09.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39193.

113.Про прокуратуру / Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 31.12.1991. – № 53. – Ст. 793.

114.Про об'єднання громадян / Закон України від 16.06.1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 25.08.1992. – № 34. – Ст. 504.

115.Исаков В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве / Исаков В. // Российская юстиция. – 1997. – №7. – С.12 – 16.

116. Кудерська Н. І. Законотворча діяльність Верховної Ради України: проблеми та шляхи її розв'язання / Надія Кудерська // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – №2. – С. 71.

117.Графский В. Г. Политико-правовые ценности: история и современность / Под ред. В.С.Нерсисянца. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – С. 332–332.

118. Погорілко В. Функції українського парламенту. Від номінального до реального / В. Погорілко // Віче. – 2002. – № 2 (119). – С.17–20.

119.Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1: А-Г. – 341 с.

120.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності

Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 р. № 15-рп /2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.

121. Колесніченко В. Захист прав людини – найголовніша національна ідея країни / В. Колесніченко // Голос України. – № 27 (5277). – 11 лютого 2012 року. – С. 4–5.

122. Metropolitan Church of Bessarabia and others v. Moldova. – 2001. – П. 108.

123. Медведчук В. Принцип справедливості та сучасна соціал-демократія: об'єктивна перспектива чи політична утопія? / В. Медведчук // Право України. – 2001. – № 6. – С. 22–25/

124. Права человека / Т. А. Васильева, В. А. Карташкин, Н. С. Колесова и др.; под ред. Е.А. Лукашевой. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА*М, 1999. – 573 с.

125. Про доступ до публічної інформації / Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 12.08.2011. – № 32. – Ст. 314.

126. Шемшученко Ю. С. Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики / Ю. С. Шемшученко // Юридична газета. – 2006. – № 13. – С. 1 – 3.

127. Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 512 с.

128. Керимов Д. А. Философские проблемы права / Александр Джангирович Керимов. – М.: Мысль, 1972. – 472 с.

129. Вишневский А. Ф. Общая теория государства и права: учебн. пособие / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатов, В. А. Кучинский. – Минск: Амалфея, 2004. – 688 с.

130. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О.Ю.Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 480 с.

131. Глазунова Н. И. Система государственного управления: учебник / Нелли Ивановна Глазунова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.

132. Поняття „взаємодія”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B7%D0%B0%D1%F>.

133. Економічний словник-довідник / під ред. С. В. Мочерний. – К.: Femina, 1995. – 368 с.

134. Демидов А. И. Правовая политика: от России уголовной к России безопасной / А. И. Демидов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – Ноябрь. – С. 43–50.

135. Незалежна Україна відбулася остаточно і безповоротно: виступ Президента України Л.Д. Кучми на урочистих зборах, присвячених 10-й річниці Незалежності України. Національний палац „Україна”, 23 серпня 2001 р. // Урядовий кур’єр. – 2001. – 28 серпня.

136. Курс лекцій з питань законотворчості: навчальний посібник / За ред. О. Л. Копиленка, О. В. Богачової. – К.: „МП Леся”, 2011. – 456 с.

137. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади реформування правової системи України / Ю. С. Шемшученко // Правова держава. – К., 1996. – №7. – С.56.

138. Бойко-Бойчук О. В. Механізми державного управління: узагальнена модель / О. Бойко-Бойчук // Теорія та практика державного управління. – Вип.1 (20). – С.51 – 59.

139. Бойко-Бойчук О. Типологізація механізмів державного регулювання розвитку міст / О. Бойко-Бойчук // Вісник НАДУ. – 2008. – №2. – С.124 – 133.

140. Законодательная техника: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А.Тихомирова. – М.: Городец, 2000. – 271 с.

141. Проблеми законодавчої політики / за заг. ред. В.М.Литвина. – К.: Парл. вид-во, 2004. – 800 с.

142. Якокка Л. Карьера менеджера / Якокка Л. – М.: Прогресс, 1991. – 384 с.

143.Глумачний словник української мови: понад 12 500 статей (близько 40 000 слів) / за ред. В.С.Калашника. – 2. вид., випр. і доп. – Х.: Прапор, 2005. – 992 с.

144.Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекцій / Григорий Васильевич Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 398 с.

145.Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / Виктор Григорьевич Афанасьев. – М.: Политиздат, 1977. – 432 с.

146.Атаманчук Г. В. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Григорий Васильевич Атаманчук. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2002. – 567 с.

147.Підготовка законів та управління нормотворчістю в країнах Центральної та Східної Європи. – К.: УАДУ, 1998. – 330 с.

148.Богачова О. В. Законотворчий процес зарубіжних країн / Богачова О.В., Зайчук О.В., Копиленко О.Л.; за ред. В.О.Зайчука. – К.: Реферат, 2006. – 656 с.

149.Законодательный процесс в России: граждане и власть: практические советы / А.С.Автономов, Л.Н.Завадская, А.А.Захаров и др. – М.: АВИА-Принт, 1996. – 80 с.

150.Логунова М. Культурно-гуманітарна підготовка державних службовців як чинник підвищення ефективності управлінської діяльності / М. Логунова // Вісник Української Академії державного управління при ДУ. – 1997. – №1. – С.21 – 28.

151.Гаевский Б. С поправкой на менталитет / Б. Гаевский, Ю. Палеха // Персонал. – 1998. – №2. – С.18 – 21.

152.Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: монографія / Кресіна І.О., Матвієнко А.С., Оніщенко Н.М., Перегуда Є.В., Скрипник О.В., Балан С.В., Стойко О.М.: За ред. І.О.Кресіної. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2006. – 304 с.

153. Законодавча діяльність в Україні: стан, пріоритети, шляхи вдосконалення (за матеріалами Верховної Ради України четвертого і п'ятого скликань) / за заг. ред. В.М.Литвина. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, Вид-во „Фенікс”. – 736 с.

154. Оніщенко Н. М. Сприйняття права в умовах демократичного розвитку: проблеми, реалії, перспективи: монографія / Відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: ТОВ „Видавництво „Юридична думка”, 2008. – 320 с.

155. Кампо В. Українські реформи: політика і право / Кампо В. – К.: Основи, 1995. – 31 с.

156. Опришко В. Ф. Законотворчість: сьогодні і завтра / В. Ф. Опришко // Віче. – 1996. – № 7. – С. 3–8.

157. Сурмін Ю. Тенденції розвитку державного управління / Ю. Сурмін // Вісник Національної академії державного управління. – 2006. – №2. – С. 5–4.

158. Топорнин Б. М. Сильное государство – объективная потребность времени / Б. М. Топорнин // Вопросы философии. – 2001. – №7. – С.22.

159. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 рр.: послання Президента України до Верховної ради України. 2000 р. // Уряд. кур'єр. – 2000. – №34. – С.5 – 12.

160. Кабрияк Р. Кодификации / Кабрияк Р. – М.: Статут, 2007.

161. Проблеми ефективності законодавства. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 1995. – 232 с.

162. Фуллер Л. Мораль права: пер. с англ. / Фуллер Л. – К.: Сфера, 2004. – 144 с.

163. Рассолов М. М. Проблемы управления и информации в области права / Михаил Михайлович Рассолов. – М.: Юрид. лит., 1991. – 208 с.

164. Гендерні паритети в умовах трансформації суспільства: монографія / За заг. ред. Н. М.Оніщенко, Н. М.Пархоменко. – К.: Юрид. думка, 2007. – 372 с.

165. Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім.І.Ф.Кураса НАН України та Інституту історії України НАН України / Відп.ред. Ю.С.Шемшученко. – К.: ТОВ „Юридична думка”, 2010. – 104 с.

166. Право и политика современной России / [Мальцев Г.В., Лукашева Е.А., Нерсесянц В.С. та ін.]. – М.: Былина, 1996. – 215 с.