

СТРАТЕГІЯ І ТАКТИКА ЗАКОНОТВОРЧОСТІ: ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ

Н. ОНИЩЕНКО
*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач відділу теорії держави і права
(Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України),
заслужений юрист України*



Серед багатьох змін, якими характеризуються сучасний суспільний розвиток, є зникнення або майже повне зникнення категорії (поняття) «планування» в різних сферах життєдіяльності людини і, як це не дивно, в наукових пошукових дослідженнях. Мабуть, це одна з причин того, що ринкові зрушення сприймаються громадою здебільшого як стихійне явище. Мова йде зараз не про суперечки щодо співвідносності процесів регуляції та дерегуляції, або обговорення переваг планової (адміністративно-командної) та ринкової економік. Ідеться саме про теоретичну категорію «планування», що має надзвичайно велике практичне значення. Так, звернемося до довідкової літератури.

Планування — визначення за планом термінів виконання, здійснення чогонбудь, наміри зробити, виконати щось [1, с. 388]. Планування — складання планів, планування роботи [2, с. 578].

Тепер спробуємо показати віддзеркалення цієї теоретичної моделі та її значущості у практичній площині. Мова піде про сферу законодавства.

Є закономірним запитання: чи замислюємося ми, що якість нашого життя залежить від якості закону? Втім сьогодні ми спостерігаємо такі процеси: недоліки поганого законодавства долаються шляхом прийняття кращих законів, потім ще кращих, потім ще. У такий спосіб наше законодавство нібито відповідає цивілізованим формам, міжнародним нормам, євростандартам, але є абсолютно надієвим. Не секрет, що такий «вал» законодавства можна пояснити і явищем під «елегантною назвою» лобізм. Коли той чи інший закон виникає, на жаль, не стільки як інструмент упорядкування життєдіяльності в певних сферах, а на замовлення окремих олігархів або політичних груп.

Отже, спробуємо розглянути необхідність процесу планування законодавства в контексті відповідних стратегій і тактик.

Під стратегією як такою розуміють — мистецтво суспільного і політичного керівництва масами, яке має визначити головний напрям їхніх дій, вчинків [3, с. 1399].

Тактика — це способи, прийоми досягнення певної мети; лінія поведінки [3, с. 1428]. Стратег — у давніх греків — головнокомандуючий військом, в той же час завідує зовнішніми справами держави та частково фінансами і судом [4, с. 231].

Спробуємо застосувати відповідну (необхідну) стратегію і тактику до необхідного процесу — правового регулювання суспільних відносин.

Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» — «правило» та означає упорядкування, приведення чогось у відповідність із чимось.

Під правовим регулюванням П. Рабінович розуміє здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення охорони та розвитку [5, с. 151].

А. Черданцев зазначає, що правове регулювання — це впорядкування суспільних відносин за допомогою норм права та інших правових засобів (актів застосування, договорів тощо) [6, с. 342].

Таким чином, у юридичній літературі сформувалося майже єдине розуміння правового регулювання як сукупності різноманітних форм та засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах всього суспільства або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкувати поведінку окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку [7, с. 19].

Правове регулювання — це певний процес, обумовлений об'єктивними та суб'єктивними чинниками, такими як рівень зрілості та стійкості суспільних відносин, рівень соціальної структури суспільства, стан економічного розвитку суспільства, загальний рівень правової культури населення та ін.

Цей процес передбачає впорядкування, юридичне закріплення та охорону суспільних відносин шляхом застосування правових засобів. Сферою правового регулювання є ті суспільні відносини (економічні, політичні, культурні, національні, релігійні тощо), які потребують правового впливу. Ці відносини складають предмет правового регулювання, є вольовими, об'єктивно потребують впливу з боку держави та мають чітко визначений зміст. В економічній сфері це відносини, що пов'язані із формуванням ринкових взаємозв'язків, розвитком різних форм власності, з виробництвом, розподілом матеріальних благ, із розвитком фермерського господарства. У політичній сфері це правове закріплення плюралістичних форм та методів здійснення влади, формування демократичних інститутів. У соціальній сфері це формування соціальної політики, спрямованої на задоволення інтересів конкретної людини в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та інших сферах. Сьогодення вимагає вивчення та формування пріоритетних напрямів правового регулювання.

Отже, сферою правового регулювання є різні види відносин, а саме: економічні, політичні, духовно-культурні, національні, релігійні тощо, які відрізняються своєю цілеспрямованістю, змістом та формою. При встановленні сфери правового регулювання варто враховувати певні рекомендації:

— правом мають бути врегульовані найбільш суттєві суспільні відносини, які періодично виникають, мають принципове значення для держави, об'єднань громадян, окремих осіб (наприклад, об'єднання в політичні партії, здійснення

підприємницької діяльності, — це нові для України суспільні відносини, які були врегульовані нормами права);

– зміни, що відбулися в існуючих суспільних відносинах, мають бути якомога швидше відображені у праві (наприклад, у сфері охорони здоров'я: нещодавні експерименти із зникненням цілих груп ліків із вітчизняного ринку);

– розвиток існуючих суспільних відносин повинен стимулюватись за допомогою права (наприклад, будівництво за кошти інвесторів);

– право впливає на виникнення нових відносин та здійснює їх регулювання, якщо вони потребують і піддаються юридичній регламентації;

– суспільні відносини потребують регламентування, якщо вони відображаються у свідомій вольовій поведінці суб'єктів (право не може регулювати поведінку психічно хворих осіб, чи тих осіб, що перебувають під гіпнозом);

– правом регулюються тільки ті відносини, які виникають між суб'єктами, об'єднаннями громадян тощо. Не є предметом правового регулювання явища об'єктивної дійсності (фізичні, біологічні, природні процеси), за умови, що вони не перетворюються на конкретні юридичні факти.

Для правового регулювання характерні певні особливості:

– воно має цілеспрямований характер, оскільки виступає певним регулятором суспільних відносин, впорядковуючи їх за допомогою права на рівні суспільства;

– воно має організаційний та упорядкований характер, тобто здійснюється за допомогою певних засобів;

– правове регулювання повинно бути спрямоване на досягнення певних цілей, а тому має результативний характер;

– воно має певний предмет та сферу правового впливу, які усвідомлюються суб'єктами та суспільством та мають для них певне значення;

– забезпечується певними методами, які або координують діяльність суб'єктів у сфері права, або здійснюються за допомогою їх субординаційної підлеглості в процесі виконання або використання норми права;

– має визначені стадії, що передбачають насамперед правову регламентацію суспільних відносин, виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків та їх реалізацію [8].

Соціально-нормативне регулювання, яке обумовлене реальним змістом і закономірностями суспільного життя, у концентрованому вигляді виражає об'єктивну потребу будь-якого суспільства у впорядкуванні дій і взаємовідносин між його членами, у підкоренні їх соціально необхідним правилам. Тим самим нормативне регулювання виступає як вагомий фактор свідомої та цілеспрямованої дії соціальної спільності на спосіб і форми життєдіяльності людей. Реальний ефект реформування сучасної держави виявляється в наявності соціальних регуляторів, які виступають у ролі інструментів узгодження суперечливих суспільних відносин, що припускає використання всіх елементів системи нормативного регулювання.

Право є найбільш дієвим соціальним регулятором, що регламентує найважливіші суспільні відносини. Предмет правового регулювання постійно розширяється за рахунок появи нових форм і видів відносин, при цьому право має не просто регламентувати такі відносини, але часто прораховувати (прогнозувати) наслідки їх реалізації.

Дослідження проблематики правового регулювання починається ще на початку другої половини ХХ ст. Слід зазначити, що ХХІ ст. характеризується загостренням глобальних проблем, активізацією процесів глобалізації, інтеграції тощо. Такі тенденції служать новому розвитку держави і права на основі поглиблення теорії правової держави, громадянського суспільства, принципу верховенства права, пріоритету закону, в ієрархії джерел права, співвідношення національного і міждержавного права тощо.

У науковій літературі до цього часу не всім і не все зрозуміло про зміст таких понять, як «правове регулювання», «дія права», «правовий вплив», «сприйняття права» тощо. Одні автори під правовим регулюванням розуміють вплив права на суспільні відносини за допомогою спеціальних юридичних засобів. Інші дослідники включають у правове регулювання всі види впливу права на свідомість та поведінку людей. Важливого значення набуває у зв'язку з цим проблема правового регулювання та правового впливу, їх взаємообумовленості та взаємоузгодженості [9, с. 165–168].

Правове регулювання в усіх випадках має бути зв'язаним із процесом регламентації дій учасників суспільних відносин, правовий вплив здійснюється і поза межами цієї регламентації. Правове регулювання — це особливий формалізований метод державної регламентації дій суб'єктів права. За часом воно збігається зі строком дії норми права, а правовий вплив має свої строки, форми і методи впливу, що не збігаються з усіма компонентами правового регулювання. Норма права може бути скасована, якщо вона не здатна здійснювати регулювання суспільних відносин, але вона може залишатися в пам'яті людей і при цьому впливати на їх свідомість.

Норми права мають дві властивості: вони можуть впливати на поведінку людей і регулювати її.

Впливають на поведінку людей мотиви закону і наміри законодавця, але саме по собі це не регулює суспільних відносин, не породжує конкретних правовідносин.

Будь-яке регулювання є, безумовно, певним впливом, але не будь-який вплив є регулюванням, тобто нормуванням суспільного життя.

Необхідною властивістю правового регулювання має бути здатність регламентувати відносини на основі юридичних норм. Правове регулювання, вказуючи суб'єктам права вид і межі дії, передбачає правові наслідки (позитивні і негативні), воно забезпечене силою державного примусу. А для правового впливу ця чіткість, визначеність не характерна.

У такий спосіб розглянувши хоча б побіжно доктринальну проблему, пов'язану з правовим регулюванням, хочемо констатувати, що на практиці більша або менша досконалість правового регулювання визначає ефективність законодавства і якість закону як явища соціальної дійсності.

На жаль, сьогодні вітчизняні вчені наголошують на відсутності перспективного планування у сфері законодавства, застосованого на програмно-цільовому підході та прогнозуванні. Більше того, відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» здійснюється планування роботи у комітетах, формується порядок денний на кожну сесію, на місяць та пленарний тиждень, а також на кожний день пленарного тижня, які готуються Апаратом за

поданням комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій з урахуванням пропозицій депутатських фракцій відповідно до затвердженого Порядку денного сесії Верховної Ради України. Утім це поточне планування. Планування ж на перспективу, короткострокову (1–2 роки) чи довгострокову (5 років), на час каденції парламенту, яке б ураховувало програмно-цільовий підхід, сьогодні практично відсутнє [10, с. 128].

Одним із засобів наукового обґрунтування в процесі планування є прогнозування. Базування плану на прогнозі зазвичай підвищує точність планового рішення.

В Україні натомість відсутні загальнодержавні програми розвитку законодавства, що ставали б основою та конкретизувалися б у різнотермінових планах законопроектних робіт окремих органів державної влади, а також спільних (комплексних) планах законопроектних робіт органів законодавчої та виконавчої влади, Президента України, які фіксували б необхідність залучення до складу виконавців інших важливих учасників законопроектної діяльності. У такий спосіб, без належної відповіді, що підлягає першочерговому унормуванню законом, які саме суспільні відносини мають регламентуватися в першу чергу, як цього вимагає логіка життя та необхідність соціальних змін на краще, а також як цього досягти, залежать ефективність та потенційна сила законодавства. Таким чином, визнаємо можливим найширше вивчення у доктрині та застосуванні відповідних рекомендацій на практиці категорії «планування» як процесу удосконалення системи законодавства та її ефективної дії.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Великий* тлумачний словник. Сучасна українська мова від А до Я. — Донецьк : ТОВ ВКФ «БАО», 2008. — 704 с.
2. *Куньч З. Й.* Універсальний словник української мови / З. Й. Куньч. — Тернопіль : Навч. кн. — Богдан, 2005. — 848 с.
3. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. *В. Т. Бусел.* — К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. — 1728 с.
4. *Иллюстративный энциклопедический словарь* Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. Современная версия. — М. : Эксмо, 2009. — 288 с.
5. *Рабінович П. М.* Основи загальної теорії держави і права / П. М. Рабінович. — К. : Атіка, 1995. — 176 с.
6. *Черданцев А.* Теория государства и права : учебник / А. Черданцев. — М. : Изд-во Юрайт-М, 2002. — 342 с.
7. *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. — М. : Юрид. лит., 1972. — 258 с.
8. *Теорія держави і права: академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко.* — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 688 с.
9. *Тарахонич Т. І.* Сфера правового регулювання як юридична категорія / Т. І. Тарахонич // Міжкафедральний науково-практичний семінар «Конституція України: питання теорії та практики». — К. : «МП Леся», 2012. — С. 165–168.
10. *Богачова О. В.* Законотворення: теоретично-прикладні аспекти / О. В. Богачова. — Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня “Рута”», 2012. — 448 с.

Оніщенко Н. М. Стратегія і тактика законотворчості: проблеми ефективності

Анотація. Стаття присвячена проблемі підвищення ефективності дії і результативності законодавства. Автором ставиться питання щодо необхідності посилення планових засад у законотворчій роботі. Обґрунтовується думка, відповідно до якої ефективність правового регулювання прямо і безпосередньо віддзеркалює ефективність і якість закону як явища соціальної дійсності. Мета публікації — констатація необхідності удосконалення державної політики, стратегії та тактики законотворчості та нормопроекування.

Ключові слова: законодавство, закон, планування законодавства, ефективність законодавства, стратегія законотворчості, тактика, нормопроекування.

Оніщенко Н. Н. Стратегия и тактика законотворчества: проблемы эффективности

Аннотация. Статья посвящена проблеме повышения эффективности и результативности законодательства. Автором ставится вопрос о необходимости усиления плановых начал в законотворческой работе. Обосновывается точка зрения, согласно которой эффективность правового регулирования прямо и непосредственно отражает эффективность и качество закона как явления социальной действительности. Цель публикации — констатация необходимости совершенствования государственной политики, стратегии и тактики законотворчества и нормопроектирования.

Ключевые слова: законодательство, закон, планирование законодательства, эффективность законодательства, стратегия законотворчества, тактика, нормопроектирование.

Onishchenko N. The Strategy and Tactics of Legislation: the Problems of Efficiency

Summary. The article is devoted to the problem of improving the legislation efficiency. The author raises the question of the need to strengthen the planning elements in the legislative work. It is emphasized that the effectiveness of legal regulation directly and indirectly reflects the efficiency and quality of the legal acts as a phenomenon of social reality. The purpose of the publication is to state the need to improve public policy, strategy and tactics of lawmaking and drafting.

Key words: legislation, legal act, planning of lawmaking, the effectiveness of legislation, legislative strategy, tactics, drafting.