

Резюме

У статті досліджуються питання загальнотеоретичного розуміння функціонального призначення місцевого самоврядування, проводиться їх узагальнення та зроблено висновки щодо проблематики розуміння функціонального призначення місцевого самоврядування.

Ключові слова: функціональний аналіз, місцеве самоврядування.

Резюме

В статье исследуются вопросы общетеоретического понимания функционального предназначения местного самоуправления, проводится их обобщение, обоснованы выводы касательно проблематики понимания функционального предназначения местного самоуправления.

Ключевые слова: функциональный анализ, местное самоуправление.

Summary

In the article we investigate questions of a general theoretical understanding of the functional purpose of local government, carried out their synthesis, substantiated conclusions regarding problems understanding the functional purpose of local government.

Key words: functional analysis, local government.

Отримано 23.11.2012

С. С. СЛИНЬКО

Сергій Станіславович Слинко, здобувач Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРАВОТВОРЧА ПОЛІТИКА ЯК ЮРИДИЧНА КАТЕГОРІЯ

Важливе місце в системі наукових юридичних досліджень займають питання категоріальності державно-правових явищ та процесів. Встановлення особливостей поняття, сутності та значення відповідних явищ та категорій є основою характеристики явищ та процесів державно-правової дійсності, оскільки надає змогу уявити державно-правове явище чи процес як самостійну категорію. Важливу роль та значення в життєдіяльності суспільства та держави відіграє правова база як основний засіб регулювання суспільних відносин. Саме за допомогою права досягається можливість впорядкувати суспільні відносини відповідно до волевиявлення суб'єктів правотворчості.

Слід відзначити, що формування та розвиток права, насамперед, визначається діяльністю суб'єктів правотворчості, тобто має інтелектуальний, вольовий та юридично-значимий характер. Як і будь-яка інша юридична діяльність, діяльність в сфері правотворчості повинна відповідати вимогам системності, послідовності та вираженості. Ключовою особливістю правотворчості, що відрізняє її від інших видів юридичної діяльності, є її системний характер, що пов'язаний з постійною довготривалою процедурою щодо прийняття норм права, їх поточної зміни та відміни. Саме послідовність та системність в роботі суб'єктів правотворчості є основою формування та поточного оновлення правової бази як на національному, так і на міжнародному рівні. Це, у свою чергу, обумовлює ефективність правового регулювання в цілому.

З огляду на це саме організаційні засади в діяльності суб'єктів правотворчості є основою розбудови ефективного та дієвого права, здатного впорядкувати суспільні відносини відповідно до поточних потреб суспільства. Тому здійснення правотворчої діяльності має бути пов'язано з певною стратегією, плановістю, що в цілому охоплюється явищем правотворчої політики.

В юридичній літературі явище правотворчої політики практично не досліджувалось. Окремі питання організації та здійснення правотворчої діяльності розглядалися в роботах таких вчених, як С. С. Алексєєв, Д. А. Керімов, Д. А. Ковачев, А. Нашиц, А. С. Піголкін, В. В. Степанян та інших. Серед сучасних вітчизняних вчених можливо виокремити Ж. О. Дзейко, Т. В. Кашаніна, М. І. Козюбру, А. В. Малька, М. М. Марченка, А. Ф. Черданцева, Ю. С. Шемшученка, які досліджували проблематику правотворчості та стратегії її здійснення. Як правило, у наукових працях вітчизняних вчених в сфері теорії держави і права проводились дослідження правотворчості в цілому як особливої форми діяльності уповноважених суб'єктів, яким надавалось право приймати, змінювати та відмінити правові норми, проте в роботах вказаних вчених проблематика правотворчої політики майже не виокремлюється і не розглядається.

На нашу думку, проблематика правотворчої політики має сучасний характер, оскільки пов'язується з необхідністю забезпечення системності в роботі суб'єктів правотворчості, проте стан наукової розробки цього питання є досить мінімальним та не відповідає сучасним потребам вдосконалення та здійснення право-

творчої діяльності в Україні. Насамперед, розглядаючи правотворчу політику, слід встановити її понятійні особливості, що відобразатимуть місце цього поняття в понятійно-категоріальному апараті юриспруденції та його самостійний характер як предмету наукового юридичного дослідження. З огляду на це, предметом дослідження цієї публікації будуть понятійні та сутнісні закономірності правотворчої політики. Метою роботи буде узагальнення поглядів вчених щодо розуміння сутності та поняття правотворчої політики, а також обґрунтування авторського бачення сутнісних та понятійних аспектів вказаного правового інституту.

Аналізуючи проблематику феноменології будь-якого юридичного явища чи процесу насамперед необхідно встановити особливості сутнісних та понятійних аспектів відповідного явища чи процесу. Це надасть змогу з'ясувати:

- 1) ключові особливості відповідного явища чи процесу;
- 2) закономірності його прояву;
- 3) роль і місце явища чи процесу у відповідній системі державно-правових інституцій.

Зазначені закономірності відіграють принципову роль у науковому дослідженні та вивченні будь-яких державно-правових інституцій, оскільки відображають аксіоматичні основи відповідного явища чи процесу.

В юридичній літературі вченими неодноразово звертається увага на непослідовність розвитку законодавчої бази в Україні та необхідності вдосконалення організаційних засад її розбудови. Ю. С. Шемшученко справедливо зазначає про те, що сучасний стан розвитку законодавчої бази має безсистемний та суперечливий характер розвитку, що виявляється у:

- неврегульованості багатьох суспільних відносин;
- наявності диспропорції у співвідношенні між законами і підзаконними актами на користь останніх;
- недостатній науковій обґрунтованості, декларативності та безадресності законодавчих актів;
- відсутності механізмів реалізації прийнятих правових норм¹.

Законодавча діяльність в Україні відбувається сьогодні в надзвичайно складних економічних, політичних та соціальних умовах і це не може не відобразитися на якості законів, що приймаються. На це впливає глибока економічна криза, вихід з якої не можливий без створення відповідної законодавчої бази². Однак, оновлення законодавства має носити організований характер, оскільки «важливо не проводити оновлення законодавства заради оновлення, оскільки стабільність в законодавстві набагато краще змін»³.

Такий стан речей, що є характерним як для розвитку законодавства України, так і для розвитку законодавчих баз країн, які утворилися на теренах Радянського Союзу, потребує відповідного наукового переосмислення зі сторони науковців в сфері юриспруденції. На думку С. В. Поленіної, до ключових недоліків сучасного пострадянського законодавства є: безсистемність розвитку законодавчої бази, її внутрішня колізійність та невиправдано велика кількість нормативно-правових актів⁴. З огляду на це, першочерговим завданням перед науковцями та практиками в сфері правотворчості є вироблення концептуальних положень і засад, які б забезпечили системність та послідовність як правотворчої діяльності, так і як наслідок – послідовний розвиток законодавчої бази держави. Однією з основ здійснення правотворчості є вироблення та реалізація правотворчої політики як концептуальної основи розбудови правової бази.

У юридичній літературі дослідження поняття та сутності правотворчої політики має епізодичний характер дослідження. На думку вчених характерною рисою сучасного суспільства є підвищення уваги до правотворчої сфери. Разом з тим, можливості використання правових засобів для досягнення поставлених перед державою цілей реалізуються далеко не повністю, в той час як бурхлива динаміка соціальних відносин вимагає постійного розвитку і вдосконалення правових форм і методів, все більш повного використання права у вирішенні завдань, у тому числі у сфері правотворчої політики. Тому саме правотворча політика покликана:

- по-перше, створювати умови для ефективної правотворчої діяльності;
- по-друге, брати участь у визначенні її стратегічних цілей і вирішенні тактичних завдань правового регулювання в різних галузях суспільного життя⁵.

На думку інших вчених виникнення правотворчої політики як самостійного явища зумовлено «недоліками організаційно-процесуальної сторони правотворчості», тому правотворча політика, яка націлена на поліпшення організаційно-процесуального забезпечення правотворчості, являє собою «науково обґрунтовану концепцію розвитку законодавства та його взаємозв'язку з економічними, політичними і соціальними реформами»⁶.

Слід наголосити, що поняття та сутність правотворчої політики рядом вчених визначається з позиції розуміння правової політики, складовою частиною якої є політика правотворча. Правова політика характеризується як політика, заснована на праві. Будучи усвідомленою і консолідованою, ця політика втілюється перш за все в законах, конституціях, кодексах, інших основоположних нормативно-правових актах. У літературі зазначається, що правова політика при всьому різноманітті характеристик і визначень цього явища розуміється і сприймається в суспільстві саме як політика правотворча. На думку вчених, сьогодні, в період формування єдиного правового простору, законодавча влада пильну увагу звертає на необхідність вибудовування правової політики у нормотворчій сфері⁷. На думку А. П. Мазуренка правотворча політика являє собою найважливіший вид правової політики і виражається в науково обґрунтованій, планомірній і системній діяльності державних органів і недержавних структур, спрямованій на визначення стратегії і тактики правотворчості. Правотворча політика створює необхідні умови для ефективної правотворчої діяльності⁸. Таким чином автором закладаються такі основні характеристики правотворчої політики, адже саме вона є:

- видом правової політики;
- формою виразу правотворчої політики є науково обґрунтована, планомірна і системна діяльність суб'єктів;
- метою правотворчої політики є визначення стратегії і тактики правотворчості.

Правотворчість являє собою складову частину правотворчої політики, яка разом з тим, ширша за обсягом і включає в себе не лише процес власне створення, зміни та скасування правових норм, але й діяльність з формування і управління правотворчим процесом (вона немислима без використання державного впливу), вироблення концепції, ідеї правотворчості, пріоритетів, цілей, завдань правотворчої політики. Така діяльність носить усвідомлений, раціонально-вольовий характер, отже в її основі повинна лежати певна концепція, що допускає уявлення про цілі правотворчого процесу та методу впливу на нього. Вона повинна бути спрямована на вдосконалення системи правових засобів, формування ефективної системи правових актів.

Правотворча форма реалізації правової політики багато в чому характеризує спрямованість, стратегічні основи правової політики. Проте абсолютизувати, виділяти її в якості самої головної форми реалізації правової політики, на думку О. Ю. Рибаківа, навряд чи обґрунтовано, оскільки відомо, що будь-які, самі правильні, справедливі, вивірені рішення в галузі правотворчості залишаються не реалізованими повною мірою, якщо не будуть підкріплені сильною політикою в галузі правозастосування. Саме у сфері застосування права, вважає О. Ю. Рибаків, реалізується зміст, потенціал законодавства, саме тут найбільш яскраво виявляється як права культура, так і правовий нігілізм, юридичне безкультур'я⁹.

Подібну думку обґрунтовує і А. В. Малько щодо цілісності правової політики держави, окремою формою реалізації якої є правотворчість. Тобто правотворчість втілює в собі сутність правової політики держави¹⁰.

Основними цілями правотворчої політики є:

- підтримка динамізму права;
- науково обґрунтоване визначення предмета і рівня правового регулювання;
- створення необхідних умов для подолання прогалів у законодавстві;
- забезпечення його системності, цілісності і несуперечності.

В якості універсальних засобів, для досягнення зазначених цілей, правотворча політика використовує властиві їй основні принципи, системний підхід, інформаційне забезпечення правотворчої діяльності, юридичну техніку, правові акти тощо¹¹.

На нашу думку, відзначаючи принципову роль та значення правотворчої політики в процесі розбудови правотворчої діяльності та системи законодавства, насамперед, слід узагальнити розуміння поняття правотворчої політики як самостійного явища. Правотворча політика являє собою комплекс науково обґрунтованих напрямів правотворчої діяльності уповноваженого суб'єкта, що мають стратегічний і тактичний характер та визначають зміст, мету й бажаний результат здійснення правотворчої діяльності. Характерними ознаками правотворчої політики є наступні:

- є окремим елементом правової політики держави, що являє собою окремий напрям правової політики держави, та є засобом реалізації такої політики;
- пов'язана з правотворчою діяльністю уповноваженого суб'єкта, який її розробляє та дотримується в процесі здійснення такої діяльності;
- являє собою систему основоположних ідей, концепцій та доктрин, що відображають характер, зміст, мету та бажаний результат здійснення правотворчої діяльності;
- відображається у правотворчій діяльності уповноваженого суб'єкта;
- має науково обґрунтований характер;
- характеризує місце і роль конкретного суб'єкта правотворчості в системі інших суб'єктів правотворчості.

Таким чином, підбиваючи підсумки проведеного дослідження слід відзначити, що правотворча політика є самостійним правовим явищем, що має категоріальне значення та може бути самостійним об'єктом наукового дослідження. В сучасних умовах реформування правотворчої діяльності та законодавчої бази в Україні, питання наукового забезпечення правотворчої політики набуває важливого стратегічного значення в контексті розбудови правової системи України в цілому.

¹ Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали науково-практичної конференції (травень 1996 р.). – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 42.

² Міжнародна поліцейська енциклопедія. У 10 т. / Відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. І. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К.: Концерн «Видавничий Дім “Ін Юре”», 2003. – С. 221-223.

³ Правила нормопроєктування = Regles de redaction legislative. // Р. К. Бержерон, 1999. – С. 65.

⁴ Поленина С. В. Общая теория права об оптимизации количественных и качественных параметров законов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2002. – № 1. – С. 30.

⁵ Мазуренко А. П. Ответственность за правотворческие ошибки как одна из проблем правотворческой политики [Електронний ресурс] // science.ncstu.ru – станом на 12.12.2011 року.

⁶ Шансугов Д. Ю. Проблемы научно-организационного обеспечения нормотворческой деятельности органов государственной власти // Региональное законодательство: практика и пути совершенствования. – Ростов-на-Дону, 2004. – С. 47.

⁷ Матузов Н. І., Малько А. В., Шундигов К. В. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. – № 1. – С. 22.

⁸ Мазуренко А. П. Правотворческая политика в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Ростов-на-Дону, 2004. – С. 57.

⁹ Рibaков О. Ю. Формы реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2008. – № 2. – С. 8.

¹⁰ Малько А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 4. – С. 18.

¹¹ Мазуренко А. П. Вказана праця. – С. 113.

Резюме

У статті досліджується поняття та сутність правотворчої політики як самостійного явища, автором розкрито поняття правотворчої політики та виокремлено його характерні ознаки.

Ключові слова: правотворчість, законотворчість, правотворча політика.

Резюме

В статье исследуются вопросы понятия и сущности правотворческой политики как самостоятельного явления, автором раскрыто понятие правотворческой политики, а также выделено и раскрыто характерные признаки правотворческой политики.

Ключевые слова: правотворчество, законотворчество, правотворческая политика.

Summary

In this paper the concept and nature of legislative politics as an independent phenomenon, the author explain the concept of legislative policy and specifically mentioned his characteristic features.

Keywords: law-making, legislation, law-making policy.

Отримано 22.12.2011