

В.Я.ТАЦІЙ, акад., Президент
Академії правових наук України

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Проблеми правового регулювання суспільних відносин набувають особливої актуальності у зв'язку з економічною та правовою реформами, які відбуваються в Україні. Одним з пріоритетних напрямків правової реформи є створення сучасної правової системи, яка надає сприятливі можливості для максимального розширення і захисту свободи кожної людини, задоволення її потреб та інтересів, стимулювання будь-яких соціально корисних ініціатив.

Головною перешкодою у здійсненні програми соціального та економічного розвитку нашої держави є не тільки недосконалість законів і відсутність ефективного механізму їх дотримання, але й невиконання вимог законів. Зокрема, нове економічне законодавство, неминуче торкаючись інтересів відомств, місцевих властей, державних підприємств і нових підприємницьких структур, викликає відповідну реакцію у вигляді прямого невиконання або ухилення від дотримання нових законів і тих їх положень, які їм неугодні. При цьому традиційний правовий нігілізм нерідко може бути прикриттям політичної та економічної протидії реформаторській програмі. Зокрема, можливість забезпечення дотримання нового, в тому числі і економічного законодавства, є не тільки індикатором реальності реформ, що здійснюються в країні, але й показником сили або слабкості уряду. Ефективність законодавства також певною мірою визначає співвідношення сил між виконавчою і законодавчою гілками влади, а виходить, і можливість здійснювати реформи, політику уряду через парламент.

Незадовільне виконання законів значною мірою зменшує законодавчу і нормотворчу діяльність, яка здійснюється в Україні. Серед цих причин можна назвати нестійкість законодавчої та виконавчої влади: правовий нігілізм і деформації правового мислення;

"штурмовий" характер законотворчості; недосконалість законодавчих актів і недостатність нормативного опису правореалізаційних процедур; недостатні правові знання працівників правоохоронних органів; перебільшення та переоцінка ролі права у вирішенні соціальних та економічних проблем; невідповідність депутатського корпусу до вирішення правових завдань; відчуженість влади і закону; неефективність діяльності контролюючих органів та прокурорського нагляду; безконтрольність владних структур; нестабільність юридичної практики і вплив на неї політичного протистояння; "вимивання" ідей законності з роботи державного апарату, проникнення в нього корупції; зростання злочинності, особливо економічної, і достатньо високий рівень її латентності /особливо останньої/; відсутність соціального інтересу до виконання закону /заперечування його соціальної справедливості/.

У процесі бурхливої законодавчої діяльності, яка підхльостується політичними пристрастями, нерідко забувається вивірена віскамі одна з головних заповідей законодавства - "не нашкоть". Інакше кажучи, йдеться про те, що новий закон треба приймати лише за умови, що він поліпшує, а не погіршує правову та загальносоціальну ситуацію.

В той же час, створюючи механізм правового регулювання, доведений до рівня керування поведінкою людей і спільностей через їх наповнені об'єктивним змістом інтереси, держава формує соціальний, організаційний, політико-правовий комплекс, спрямований на здійснення соціальних та економічних перетворень з найменшими втратами.

Звідси випливає й те, що при розробці концепцій законів слід передбачити заздалегідь і ті соціальні групи, які будуть виступати проти закону, прогнозувати можливі правопорушення, намітити засоби боротьби з ними. Застосування ж до проблем відповідальності категорій громадянського суспільства і справедливості обумовлює перегляд багатьох звичних уявлень. Потребує переосмислення діалектика заборону та дозволень, загального співвідношення юридичної та інших видів соціальної відповідальності, оскільки і та, й інша потрібні для правовиконання. Тут важливо підкреслити, що наукова обґрунтованість закону поширюється і на механізм його реалізації, і повинна виключати дію закону через інструкцію та інші підзаконні акти. Досить згадати, що в недалекому минулому, та й зараз, антизаконність набувала й набуває своєрідної юридичної форми інструктивних вказівок виконавчої влади по реалізації приписів, що містяться в законі.

Реформи, які здійснюються зараз в нашій державі, не забезпечуються проведенням систематизованої та усвідомленої правової політики. Позначення окремих законодавчих пріоритетів, як наприклад приватизації, не підкріплюється спробами зв'язати розрізнені нормативні акти в програму, яка працює і послідовно здійснюється.

Доречно підкреслити, що автори відомої доповіді Міжнародного валютного фонду на перше місце поставили проведення в країнах пост-тоталітарних режимів правової реформи перед фінансовою, торговою, галузевою та аграрною. Автори цієї доповіді при здійсненні правової реформи пріоритетними назвали: упорядкування правових взаємовідносин у сфері компетенцій центрального уряду з регіонами, розмежування компетенцій державних органів єдиного рівня, включення до нових законів чітких механізмів їх реалізації, чітку регламентацію системи цивільного законодавства, адекватну ринковим відносинам, і реальні гарантії рівних прав різних форм власності, введення нових правових інститутів, покликаних забезпечити ринкові відносини та права людини і громадянина, зміцнення арбітражних та загальних судів з розмежуванням їх компетенцій і забезпеченням незалежності від держави. Достатньо в цьому зв'язку згадати декларативну вимогу рівного захисту всіх форм власності і відсутність нормативного механізму, який реально забезпечує цю вимогу. Зараз перед правознавцями виникає завдання інтегрувати правову систему України в світову систему розвинутих правових держав, що передбачає принципове оновлення масиву нормативних актів з точки зору підвищення їх наукового рівня, їх відповідності міжнародним стандартам, з урахуванням реалій соціальних та економічних процесів побудови правової держави України і переходу до ринкових відносин.

Все це передбачає розробку проблем, пов'язаних з формуванням правової політики держави.

Розробка різних аспектів правової політики передбачає насамперед урахування двох чинників: принципу історизму у формуванні правової бази нашої державності і ролі держави у будівництві соціально орієнтованої ринкової економіки.

Історизм, тобто забезпечення безперервності, поступовості процесів, що відбуваються в суспільстві, яке накопичує певні традиції.

має безпосередню причетність до організації правових форм діяльності всіх гілок влади. Недотримання принципу історизму і бажання окремих політичних груп, як і їх лідерів, разом перенести нашу країну на іншу колію посилюють відрив держави від громадського суспільства, роблять державний механізм деструктивним. Ігнорування чинників історизму є одним з проявів політичного насильства над соціальними структурами і процесами в суспільстві. Прагнення шокним методом перескочити на рівень розвинутих держав або забезпечити сучасне благополуччя суспільства шляхом простого копіювання державного і правового механізму розвинутих країн Європи і США без урахування пройденого періоду, соціальних традицій у суспільстві не привело до помітних зрушень у вирішенні проблем встановлення злагоди в суспільстві і державі. Отже, концепція правової політики повинна виходити з поетапного підходу до розвитку правових форм організації державності, формування правової держави України.

Вирішення сучасних проблем економіки, в першу чергу відтворення виробництва, налагодження процесу приватизації, використання досягнень науково-технічного прогресу в умовах багатокладного господарства і різноманіття форм власності, змінює завдання і способи державного впливу на економічні процеси. При цьому слід враховувати, що сама економіка, не будучи злагодженою єдиною системою, елементи якої протиборствують, не пасивна до державного механізму і його можливостей впливати на її власний розвиток. Окремі елементи економіки, зокрема комерційний капітал, активно прагнуть до використання відповідних владних структур у своїх інтересах, які не завжди співпадають з інтересами держави і суспільства. Досвід останніх років підтверджує, що економічна реформа в нашій державі не може бути проведена без участі держави, без нових нормативних регулятивних, захисних і правоохоронних механізмів для громадян, приватних, публічних /державних/, змішаних юридичних осіб, які функціонують в економіці і складають її структуру. Проблема тут полягає в ступені нормативного включення організаційних і регулятивних функцій держави в ці процеси з метою створення умов для всіх форм власності на підставі здорової конкуренції, вироблення соціально орієнтованої економічної політики держави і механізмів впливу на економічні процеси і формування соціально орієнтованої економіки.

Інакше кажучи, важливо виходити з необхідності змінення функцій держави з урахуванням генеральної тенденції саморегулювання, децент-

реалізації влади й управління /територіальне самоврядування/, тобто йдеться про те, що держава повинна виконувати явно оновлені функції. Класифікацію нових функцій ще доведеться створити, але вже виразно виявляється потреба трактовки їх як механізму державного впливу на суспільні процеси. Важливо враховувати й те, що проблема громадянина й держави набуває зараз особливого змісту, оскільки світове співтовариство визнає пріоритет прав і свобод людини над правами держави.

Новий правовий і політичний, духовний зв'язок громадянина і держави породжений первинністю прав особистості й суспільства. Права, свободи й обов'язки громадян, відбиваючи цей зв'язок, роблять державні органи, посадових осіб гарантами, а не гегемонами. Дефіцит громадянськості, мабуть, один із самих основних дефіцитів нашого суспільства. Без його подолання неможливо створити правову державу.

Концепція правової політики, з одного боку, повинна створити реальний механізм захисту загальнолюдських цінностей, а з іншого — забезпечити правову базу переходу до соціально орієнтованої ринкової економіки. Отже, правова політика визначає ідеологію, основні напрямки законотворчості. Громадськість втомилася чекати закони, що відбивають реалії сьогоденних суспільних відносин.

Велику роботу необхідно провести новому парламенту на шляху побудови сильної демократичної, правової, соціально орієнтованої держави, створення широкої і якісної законодавчої бази для такого будівництва.

Новий парламент буде спиратися на фундамент, підготовлений Верховною Радою минулого скликання. Саме вона визначила статус України як суверенної держави і закріпила його в Декларації про державний суверенітет України, прийняла ряд принципових законів в економічній, політичній та соціальній сферах, таких, як закони про власність, про підприємництво, про зовнішньо-економічну діяльність, про об'єднання громадян, про пенсії тощо. Прийняли загалом більше 400 законодавчих актів, Верховна Рада створила умови необоротності позитивних соціальних процесів, які відбуваються в Україні, та законодавчу базу для їх поглиблення.

Грунтуючись на цій базі, новій Верховній Раді необхідно одночасно подолати негативну спадщину, яка сформувалася під час роботи парламенту минулого скликання. Мова йдеться про погану якість значної кількості законів, їх суперечливість, нестабільність, відсутність необхідних механізмів їх реалізації, неуважність до громадської

думки, грубі порушення, ігнорування законів з боку вищих посадових осіб без будь-яких наслідків для них за такі дії.

Ці недоліки значною мірою обумовлені відсутністю необхідних наукових обґрунтувань законодавчого процесу. Дуже важливим є розуміння того факту, що робота законів вимагає високої професійної кваліфікації, ретельної, наполегливої і копіткої роботи фахівців-юристів та інших фахівців-учених, яких у складі парламенту не так вже й багато. Як свідчать світова практика парламентаризму, законотворчість вимагає тісного зв'язку парламенту з науковими закладами, враховування нових узагальнюючих практичних ідей та розробок, що стосуються напрямків і організації роботи парламенту.

Без прийняття нової Конституції неможливо будувати правову систему, забезпечити ефективність її функціонування, стабілізувати суспільні відносини, створити якісну базу для демократичності спрямованого поточного законодавства. Виходячи з необхідності її прийняття можна використати будь-який з можливих варіантів /прийняття Верховною Радою України, шляхом референдуму, установчими /конституційними/ зборами. Кращий варіант, звичайно, - це її прийняття Верховною Радою.

Якщо прийняття нової Конституції буде вимагати тривалого часу, необхідно терміново провести новелізацію чинної Конституції, прийнявши одночасно конституційний закон про владу, а також Всеукраїнську Декларацію прав людини і громадянина. Прийняття нової Конституції України дасть можливість прискорити процес кодифікації поточного законодавства.

Успіх законодавчих робіт багато в чому обумовлений правовою політикою, концепцією якої необхідно розробити і прийняти Верховній Раді України.

Найважливіші складові правової політики - це достатня правова база; відповідне фінансове і ресурсне забезпечення; висока кваліфікація фахівців у галузі права, в тому числі й працівників правоохоронних органів, підтримка цієї політики громадською думкою. Правову політику необхідно розглядати як єдину, що складається з різних підсистем, які об'єднуються єдиними цілями і завданнями у сфері правотворчості, правореалізації, правовиховання і профілактики правопорушень, юридичної освіти.

Поставлене завдання побудови незалежної правової держави в Україні передбачає розробку й реалізацію державної правової політики в чотирьох основних напрямках: 1/ законотворчість; 2/ полі-

тика в сфері правозастосовчої діяльності і нагляду за виконанням законів та інших нормативних актів; 3/ політика в сфері правового виховання; 4/ політика в сфері кадрового забезпечення правових реформ і насамперед правоохоронних органів, юстиції, усіх структур судової влади.

Передусім повинні бути вироблені пріоритети в правовій політиці нашої держави.

Уявляється, зокрема, що до організаційних заадань концепції правової політики доцільно віднести:

- створення системи координації законопроектних робіт, у тому числі й кваліфікаційних;

- розробку і затвердження списку основних і в першу чергу економічних законів, що забезпечують як охорону суспільних цінностей, так і перехід до ринкової економіки;

- прийняття програми з комплексної перевірки застосування найважливіших законів, виявлення причин, що ускладнюють їх застосування, усунення цих причин;

- прийняття процедур розробки нормативних актів, що забезпечують демократизм законодавства взагалі і законотворчого процесу зокрема.

Ці процедури повинні відповідати суспільному прогресу, демократизму і соціальній справедливості.

Розробка концепції правової політики держави дасть можливість забезпечити прийняття системи законів, що забезпечують комплексне, логічно несуперечливе правове регулювання тих чи інших явищ суспільного життя з чітким розмежуванням компетенції органів законодавчої і виконавчої влади у вирішенні цих питань.

Уявляється, що в цій програмі доцільно визначити пріоритетні напрямки в розвитку традиційних і нових галузей законодавства /права/, покликаних забезпечити ефективність проведення передбачуваних економічних реформ.

Зупинимось на деяких питаннях розвитку правової системи нашої держави. Проголошення людини, її прав і свобод вищою цінністю в Україні, визнання як головного обов'язку держави дотримання і захисту прав людини і громадянина визначає необхідність удосконалення існуючого законодавства, приведення його у відповідність до загальновизнаних норм і принципів міжнародного права, міжнародних стандартів, а також розробку і прийняття нових актів.

Насамперед необхідно розробити концепції і проекти законів про порядок оскарження дій органів державної влади і посадових

осіб, про колективні звернення громадян /закон про петиції/, про свободу асоціацій громадян, забезпечивши захист усього комплексу прав і свобод громадян.

Вказівка в проекті Конституції України на те, що Україна є соціальною державою, настійно вимагає підготовки цілого пакету законодавчих актів про соціально-правовий захист людини /Житловий кодекс, Кодекс законів про шлюб і сім'ю, закони про охорону материнства, батьківства й дитинства, про забезпечення прожиткового мінімуму тощо/. Важливо щодо цього продовжити роботу по створенню нормативних актів, що гарантують економічні права й інтереси особи, її право на сприятливе навколишнє середовище та достовірну інформацію про навколишнє середовище.

Надзвичайно важливим уявляється подальша робота над державною програмою боротьби із злочинністю, прийняття нового Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів, Кодексу про адміністративні правопорушення, покликаних надійно огородити людину від злочинної сваволі. Необхідно продовжити вдосконалення кримінально-виконавчого законодавства, розробку принципово інших схем ювенальної юстиції і попередження злочинів, особливо неповнолітніх та молоді. Необхідно усунути прогалини, що виникли в кримінальному законодавстві в зв'язку з розвитком ринкових відносин в Україні. Пріоритетним тут є законодавчі акти, які встановлювали б відповідальність за порушення податкових і митних правил, недобросовісну конкуренцію і рекламу, банківські правопорушення, удаване банкрутство, корупцію державних службовців.

Без рішучої боротьби зі злочинністю, її новими організаційними формами неможливе ефективне проведення економічних реформ. У цій сфері важливо виділити ряд пріоритетів: попередження і стримування злочинності, яка зазіхає на права людини, попередження і стримування економічної та екологічної злочинності, активна боротьба з організованою, професійною і рецидивною злочинністю.

Право в сфері боротьби зі злочинністю і є правова політика, яку слід розглядати як правову за формою і змістом, як реалізуючу правові цінності безпеки, законності, справедливості, захисту законних інтересів особи і суспільства в цілomu.

Повинен набути нового державно-правового змісту інститут Президента України як глави держави, точно визначено місце Кабінету Міністрів України в системі влади, продовжено формування дійсно незалежної судової влади.

Однією з територіальних форм демократії виступає місцеве самоврядування. Тут постає найважливіше завдання регулювання державних функцій і функцій місцевого самоврядування, предметів відання цих двох систем, їх прав і обов'язків, відповідальності.

До речі, універсальної моделі самоврядування до цього часу не знайдено. Так, є цікаві варіанти і досвід у Європі, в латиноамериканських країнах. Але вони до нас ні з точки зору українського менталітету, ні з точки зору укладу нашого життя не підходять. Треба знаходити свої моделі.

Необхідно й подальше вдосконалення законодавства, що реалізує етнічну політику держави, зокрема, доцільно прийняти нормативний акт про національні регіони /райони, округи, селища, поселення/.

Необхідно вдосконалити правове регулювання економічних відносин.

З метою найбільш повного правового забезпечення економічних реформ необхідно прийняти такі акти, як новий Цивільний і Цивільно-процесуальний кодекси, Кодекс законів про працю, розробити новий пакет законів про податки, підприємництво, інноваційну діяльність, електронні операції з цінними паперами, пакет законів про банки і банківську діяльність.

Повинна бути продовжена розробка пакета законів, що забезпечують проведення аграрної реформи, в тому числі законів про державне регулювання сільського господарства, про сільськогосподарську кооперацію, нової редакції закону про селянське /фермерське/ господарство, а також законів про регульований земельний оборот.

Діяльність по створенню правової основи, що забезпечує входження України в світове співтовариство, в тому числі в світову економічну систему, багато в чому повинна бути зосереджена на доробці існуючих законів і законопроектів про іноземні інвестиції, про концесійні договори, про вільні економічні зони, про контроль над експортом. В Україні відсутній законодавчий акт про статус дипломатичних і консульських представників іноземних держав на території України і закон про міжнародні договори.

Однією з складових правової політики є й стратегія розвитку юридичної освіти. Питання стоїть так: виживе освіта - виживе й Україна. Вища школа - надбання народу, всього суспільства. На її створення пішло чимало його зусиль. І сьогодні нерозумно, безглуздо витратити її ресурси. Вже сьогодні слід серйозно замис-

• литися над тим, хто й де буде навчати наших дітей в недалекому майбутньому. І, звичайно, зараз, коли труднощі в житті суспільства з кожним днем зростають, просто легковажно вимагати від держави колишньої підтримки. Йдеться про те, яку стратегію і тактику треба обрати, щоб з найменшими витратами і для суспільства і для вищої школи вивести освіту в якісно новий стан, щоб створити мінімальні умови для виживання навчальних закладів.

Ми хотіли б, щоб ті закони, які приймає Верховна Рада, укази, які підписує Президент, втілювалися в життя, щоб ті рішення, які приймає Уряд, виконувалися. Краще не приймати рішення, ніж їх приймати, але не виконувати.

Та є моменти в сфері освіти, які не можуть не насторожувати. Визликає велику тривогу така позиція окремих керівників господарства. Сьогодні йде структурна перебудова економіки. Почекайте. Ось коли все влаштується, тоді й займемося освітою. І виходить, що знову-таки людина і її конституційне право на повноцінну освіту виносяться за дужки, за неї вирішують макроекономісти, не рахуючись з нею.

Але ж є й інший, перевірений на практиці багатьма країнами шлях виходу з кризи, яка склалася. У майбутнє можна ввійти через освіту, надавши мільйонам людей можливості знайти себе в ній. У найбільш складні й кризові періоди своєї історії країна шукала шляхи виходу з ситуації, що склалася, саме на шляху розвитку освіти. Освіта дозволяла уникнути деморалізації суспільства, руйнування основ його існування, створювала можливості пошуку місця найбільшого прикладення сил людей. Замість того, щоб будувати нові тюрми й витрачати все більші кошти на боротьбу зі злочинністю, ці країни віддавали перевагу створенню нових навчальних закладів, у тому числі й юридичних.

Значний обсяг законотворчих робіт вимагає поліпшення організаційної роботи Верховної Ради, її комісій та комітетів. За нашою думкою, необхідно прийняти науково обґрунтований план розробки законодавчих актів. Розробниками проектів законів не можуть бути міністерства, відомства й установи. Процес розробки законопроектів, їх обговорення і прийняття слід закріпити в законі України "Про нормативні акти". До речі, такий законопроект уже розроблений ученими Академії правових наук України. Оскільки процес законотворчості повинен не роз'єднувати суспільство, а, навпаки, об'єднувати його, більше уваги треба приділяти розробці погоджу-

важливих процедур, у тому числі й на рівні парламентських фракцій. Одночасно з розробкою проєктів законів необхідно розглядати й підзаконні акти, які в сукупності утворюють механізм впровадження закону. Все це бажано закріпити в Регламенті роботи Верховної Ради.

У цьому зв'язку найважливіше завдання Академії правових наук України полягає в наданні допомоги Верховній Раді України в формуванні й реалізації правової політики, в правовому забезпеченні її законодавчої діяльності.

У складі Академії правових наук України створюється інститут законодавства, основними завданнями якого є: проведення досліджень у сфері правового забезпечення діяльності Верховної Ради, Кабінету Міністрів України; розробка і наукове обґрунтування законопроектів, що вносяться в порядку законодавчої ініціативи комісіями Верховної Ради України, Кабінетом Міністрів України, і механізмів їх виконання, аналіз практики застосування законодавства; розробка концепції розвитку законодавства України; участь у підготовці актів законодавства і міжнародних договорів; проведення наукової правової експертизи проєктів законів, указів Президента України і постанов Кабінету Міністрів України. Один з напрямків діяльності інституту полягає в підготовці аналітичних та інформаційних оглядів практики застосування законодавства в різних сферах діяльності.

Передбачається також організувати Інститут попередження злочинності, який би розробляв наукові концепції в галузі боротьби із злочинністю та профілактики злочинів, науково-практичні рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів, брав участь у підготовці проєктів законів, що реалізують завдання судової реформи.

Все це повинно працювати на розбудову в Україні демократичної правової держави, дієздатних структур громадського суспільства.

Стаття надійшла до редакції 18 лютого 1994 р.

В.Ф.СІРЕНКО, акад., АПН України
О.І.КУЦК, старший консультант
Секретаріату Верховної Ради України

ЗАКОНОДАВСТВО І ЗАКОН МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА/

Законодавча система, що складалась в Україні протягом ба-