DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.04

УДК 340.12; 321.7

Т.І. БИРКОВИЧ, О.С. КАБАНЕЦЬ

*Тетяна Іванівна Биркович, доктор з державного управління, професор Київського національного університету культури і мистецтв**

ORCID: 0000-0003-3276-2029

*Олександр Сергійович Кабанець, кандидат юридичних наук, доцент Київського національного університету культури***

ORCID: 0000-0003-1272-6725

ЕФЕКТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК УМОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

Постановка проблеми. З кожним днем все актуальнішим стає питання щодо ефективності законодавства як умови демократичного розвитку суспільства. В контексті вищезазначеного проаналізовано завдання, які безпосередньо зв'язані з формуванням правової держави, громадянського суспільства та правової системи. Проаналізовано ефективність норм права як складової формування громадянського суспільства і правової держави. Досліджено принципи, які відображають демократичні засади та свідчать про те, що демократичність правотворчої діяльності породжуватиме, відповідно, демократичне законодавство.

Аналіз останніх досліджень. Важливі питання дослідження даної проблематики здійснювалося вітчизняними та закордонними вченими, зокрема І. Бентам, В. Копейчиков, Т. Полякова, А. Мохонько, С. Бобровник, О. Богінич, В. Плавич, В. Стретович тощо. У публікаціях вказаних вчених розглядалися питання ефективності законодавства як умови демократичного розвитку суспільства, його вдосконалення тощо.

Формулювання мети статті. Виходячи з вищевикладеного, метою даної статті є аналіз необхідності, актуальності або потреби в дослідженні принципів законодавчої діяльності, які б відображали правові та демократичні цінності сучасності.

Виклад основного матеріалу. Демократія, як наголошує Т. Полякова, це передусім система ретельно підготовлених законів, що суворо дотримуються та регламентують усі сфери життя держави, гарантують права й обов'язки громадян. Влада за таких умов здатна виконувати системостворюючу роль у загальному механізмі управління на основі упорядкування зв'язків, удосконалення соціальних і політичних регуляторів¹.

Одним із найважливіших завдань, зв'язаних із формуванням правової держави та громадянського суспільства, слід розглядати розвиток і вдосконалення законодавства, формування, по суті, нової правової системи. Останнім часом прийнято чимало законодавчих актів, що створюють основи для подальшого розвитку нашої держави як демократичної, правової. У Конституції України одержали закріплення найважливіші принципи конституційного ладу нашої країни. Зроблено кроки у бік панування права і поділу влади, гарантування природних прав людини².

Беззаперечним є факт залежності політики від права, що при правильному розумінні цього сприятиме ефективності права та, відповідно, зміцненню демократичних засад суспільства.

У цьому контексті варто звернутися до аналізу взаємовпливу права та політики, проведеного А. Мохонько, яка зазначає, що право залежить від політики, оскільки:

- будь-які інтереси людей перед тим, як стати правом, мають бути опосередковані державною політикою (діяльністю законодавчих органів та інших правотворчих органів держави);
- політика у праві формується у вигляді формально закріплених прав та обов'язків. Політичні вимоги стають правом лише тією мірою, якою вони закріплені у системі загальнообов'язкових норм, що охороняються державою.

Політика також залежить від права, яке є засобом її виразу та реалізації.

Право впливає на політику таким чином:

- конституційно закріплює політичний лад суспільства, механізм дії політичної системи (поділ влади, політичний плюралізм, статус партій, виборче право тощо), політичні права і свободи громадян;
- робить легітимними політичні рішення і самі органи державної влади, які їх приймають, що забезпечує останнім підтримку з боку населення (у тому числі не допускає протидії владі у разі прийняття нею непопулярних рішень), визначає межі та можливості діяльності як опозиції, так і правлячих кіл;
- гарантує (охороняє і захищає) політичні права і свободи громадян, забезпечує механізм їх реалізації.

© Т.І. Биркович, О.С. Кабанець, 2020

* *Tetyana Byrkovich, Dr. hab. in Public Administration, Professor of Kyiv National University of Culture and Arts*

** *Oleksandr Kabanets, Ph.D. in Law, Associate Professor of Kyiv University of Culture*

Право виступає, таким чином, своєрідним індикатором зрілості політики того чи іншого класу, народу (нації), держави³.

Закон не повинен бути формальним, тобто об'єктивно обмеженим у своїх можливостях досягнення політичних цілей, як це було за радянської доби, коли право було підконтрольне політиці та інтересам влади. Зокрема, відповідно до Конституції СРСР 1977 р. такі конституційні права громадян, як право на участь в управлінні державними і суспільними справами (ст. 48), право на критику роботи державних органів і громадських організацій (ст. 49), право на оскарження дій посадових осіб, державних і громадських органів (ст. 58) та низка інших значною мірою мали декларативний характер у зв'язку з суттєвими обмеженнями у процесі реалізації⁴.

Разом зі здобуттям Україною незалежності очевидно була необхідність забезпечення авторитетності права та підвищення рівня його ефективності у процесі правореалізації⁵.

З огляду на вказане зупинимось на розумінні ефективності права, що виражається у його змістовному наповненні і характеризує право (законодавство) як демократичне і є тією правовою основою, яка зумовлює формування громадянського суспільства і правової держави.

У юридичній науці ефективність норм права визначається як співвідношення між фактичним результатом їх дії та тими соціальними цілями, для досягнення яких ці норми були прийняті⁶.

Деякі дослідники виходять з розуміння ефективності (від англ. effectiveness) «як міри досягнення проголошених цілей політики, що показує, наскільки результати наблизилися до задекларованих цілей». Автори пропонують цей термін розуміти як «результативність», що найближче відображає тлумачення цього поняття українською мовою «як міри, якою фактичні результати можуть наближатися до задекларованих цілей або завдань»⁷.

Нормативно-правові акти формують насамперед цілі, які стоять перед особою, суспільством, державою та впроваджуваною нею політикою. Вони свідомо визначаються людьми у процесі їх правотворчої діяльності. Ефективність цих процесів визначатиметься також рівнем врахування демократичних цінностей⁸. Як згадувалося у цьому дослідженні, серед таких цінностей є верховенство права, права і свободи людини тощо.

Тобто політика держави у сфері права безпосередньо залежить від якості прийнятих державою правових актів та їх дієвого й ефективного втілення у життя суспільства.

Окрім того, на нашу думку, демократія як явище з огляду на її ціннісно-правову спрямованість, на розуміння її як ідеального устрою державного і суспільного життя, що зумовлене правом, є частиною правової дійсності і потребує використання сучасних, оновлених методологічних засобів та принципів її дослідження⁹.

Як наголошується у науковій літературі, ґрунтуючись на принципі верховенства права та спрямованості діяльності держави на найвищу соціальну цінність – людину, пріоритетом має бути передусім соціальна ефективність, яка впливає із дії принципів верховенства права, демократизму, гуманізму. Саме ці принципи також мають наповнювати зміст правових норм, що є чи не найголовнішою передумовою їх ефективної дії¹⁰.

На переконання соціологів, головним критерієм встановлення міри соціальної ефективності права є реалізація природних прав людини та її вплив на соціальні відносини, в які людина включена. Це абсолютний критерій, всі інші, можливість яких не заперечується, є сходинками або конкретною трансформацією цього критерію і повинні, в свою чергу, зіставлятися з ним¹¹. З огляду на зазначений критерій стає очевидно кропітка праця над змістом усього законодавчого масиву, який би відображав природно-правову ідею та принцип верховенства права, узгодження методів правового регулювання із правовими цінностями¹².

Як влучно наголошують С. Бобровник та О. Богінич, нинішній розвиток Української державності визначає практичне завдання у прогнозуванні розвитку законодавства, підвищенні його соціальної ролі, зміцненні якості, ефективності, вдосконаленні його регулюючої ролі в розвитку суспільних відносин¹³. Слід наголосити, що вказане спрямовано, зокрема, на формування громадянського суспільства та правової держави, що відображатиме рівень демократичності процесів, які відбуваються.

І. Бентам пише, що якість законів залежить від їх відповідності загальному очікуванню, що має бути метою їх прийняття. У зв'язку з цим перераховуються необхідні умови для її досягнення, серед яких, зокрема, слід назвати такі, що особливо відображають демократичний характер: для впливу на очікування необхідно, щоб закон був усвідомлений як такий, що підлягає неодмінному виконанню. Якщо людина має намір ухилитися від закону, у неї створюються очікування, що суперечать йому, і закон стає безсилим та зберігає силу лише для покарання; ще одна умова для регулювання очікування полягає у тому, щоб закони розумілися буквально, що залежить як від самих законів, так і від суддів. Якщо закони не відповідають уявленням народу, або ж якщо закони варварських часів залишаються без змін у цивілізовані часи, то в такому випадку суди поступово відступають від старих принципів і непомітно замінюють їх новими. Внаслідок цього виникає боротьба між старими законами та новоприйнятими, і це призводить до послаблення впливу законів на суспільні сподівання¹⁴.

Останнє особливо наголошує на реальності того, що закони незалежної України, які зберігали свою силу ще з радянських часів, позбавляли ефективності, по суті, усе законодавство країни, яке мало було б стверджувати основні демократичні принципи у державі. І саме тому новий етап у розвитку незалежної демократичної України, який нині вона переживає, розпочався з кардинальних реформ у сфері законотворчості, виходячи з пріоритету прав людини та принципу верховенства права.

В. Копейчиков наголошує, що мета законів має виходити: з концепції розмежування права і закону, згідно з якою право може існувати і поза своєю інституційною формою (законодавством) у вигляді рівного і справедливого масштабу свободи, який відображається у правових принципах, суб'єктивних правах, конкретних правовідносинах тощо; з теорії правової держави і громадянського суспільства, згідно з якими домінуюче значення має громадянське суспільство – спільність рівних, вільних і незалежних осіб, які стосуються держави виступають громадянами¹⁵.

Як бачимо, зазначені принципи відображають у собі саме демократичні засади, які свідчать про те, що демократичність правотворчої діяльності породжуватиме, відповідно, аналогічний «продукт» – демократичне законодавство, яке, у свою чергу, безпосередньо сприятиме побудові демократичної та правової держави, в якій пануватиме верховенство права.

Існування законів, як наголошує В. Плавич, ще не свідчить про наявність законності та правопорядку в суспільстві. Тобто краще відсутність закону, аніж його неефективне існування та невиконання. Адже невиконання законів породжує неповагу до них, правовий нігілізм¹⁶.

Потреба у регулюванні всіх сфер суспільного життя, усіх без винятку правовідносин тягне за собою постійне збільшення кількості нормативних актів. Сфери, що раніше були урегульовані лише нормами відомчого законодавства, стають об'єктом регулювання актів вищої юридичної сили. Потребує удосконалення також і сама якість законів. Деякі з них не дають тих результатів, на які розраховував законодавець. Суттєву шкоду для підвищення якості законів спричиняє той факт, що багато з них містить чимало загальних положень та відсилочних норм. Це призводить до видання невиправданої кількості підзаконних актів. Для усунення подібних негативних явищ потребує чіткої регламентації механізм розробки, прийняття та опублікування закону, вивчення практики його застосування¹⁷.

Певною перешкодою, на нашу думку, на шляху до ефективності правотворчості і законодавства зокрема, є також те, що на законодавчому рівні ще не сформовано принципи, на яких має відбуватися увесь правотворчий процес. Сьогодні відсутній необхідний закон, що регулював би такий вид діяльності і визначав її принципи і засади.

С. Плавич наголошує на потребі у майбутньому продовжувати практику текстуального закріплення принципів у нормативно-правових актах, оскільки безпосереднє їх формулювання у нормативно-правовому акті сприяє більш досконалому та ефективному їх застосуванню і тлумаченню. Вони стають доступнішими й зрозумілішими для громадян. Також законодавче визначення таких принципів є вельми важливим з огляду на те, що їх недотримання може бути підставою для відхилення законопроекту або скасування нормативно-правового акта чи певних його положень, що не відповідають законодавчо закріпленим принципам цієї діяльності¹⁸.

Ми також підтримуємо необхідність законодавчого оформлення принципів законотворчості, що вказуватиме на певну їх відповідність чи невідповідність демократичним принципам та ознакам правової держави.

А. Заєць наголошує, що стан законодавства, рівень його досконалості – найбільш суттєва, основоположна складова його ефективності. Вчений з'ясовує основні його недоліки, які розподіляє на загальні, специфічні та такі, що належать до форми¹⁹.

Так, до загальних недоліків належать: неточне відображення у законодавстві умов суспільного регулювання стану суспільства (наявність невиправданих способів і методів правового регулювання, застосування зжитих себе правових форм), потреб правового опосередкування тих чи інших суспільних відносин тощо.

До специфічних недоліків вчений відносить: невідповідність правового регулювання існуючим у будь-якій галузі народного господарства умовам господарювання; відсутність реальних умов для виконання такого припису яким-небудь суб'єктом права; відсутність потреби у використанні наданих прав, недоцільність їх використання та ін.

А. Заєць називає такі недоліки, які належать до форми: формальне протиріччя приписів один одному; наявність колізій у законодавстві; малодоступність приписів для сприйняття (багатозначність термінів, можливість різноманітного тлумачення); їх громіздкість; розташування у різних нормативних актах приписів, що регулюють схожі питання (множинність однотипних актів) та ін.²⁰

Нерідко юридична практика проходить тривалий шлях спроб та помилок, необхідними є численні роз'яснення, перш ніж буде знайдено дійсний вираз волі законодавця, який нерідко є неточним та має незрозуміле формулювання.

Хоча за часів незалежної України зафіксовані досить сталі тенденції розвитку законодавства, усе ж вони супроводжуються руйнівними кризовими явищами, на фоні чого простежуються дефекти, недоліки сучасного вітчизняного законодавства. До таких належать: безсистемність розвитку законодавства, величезна кількість змін і доповнень до чинного законодавства, внутрішня суперечливість у регулюванні тих чи інших суспільних відносин, правова нерегульованість багатьох суспільних відносин, недостатня наукова обґрунтованість законодавчих актів, їх декларативність, відсутність у багатьох законодавчих актах механізмів їх реалізації²¹. З огляду на це, можна згадати декларативність чисельних положень щодо прав людини, відсутність механізму відповідальності держави та її органів перед особою тощо.

Йдеться передусім не лише про існування чи відсутність певних нормативно-правових актів з того чи іншого питання, а про їх якість і відповідність реальним умовам, а також основним демократичним принципам державного розвитку.

У зв'язку з проведенням радикальних соціально-економічних реформ з метою подолання системної кризи в Україні В. Стретович зазначає, що загальна логіка розвитку системи законодавства полягає в: а) оперативному реагуванні на всі зміни сфер та предметів правового регулювання; б) створенні доцільних концептуальних моделей розвитку національного законодавства з паралельною оцінкою результатів їх впровадження; в) постійному соціально-правовому моніторингу (відслідковуванні) застосування чинних правових актів та юридичних процедур²².

Важливим моментом є також систематичний аналіз ефективності чинного законодавства України. Для прикладу, у 2020 р. під головуванням першого заступника Голови Верховної Ради України Р. Стефанчука відбулися експертні обговорення щодо проведення оцінки ефективності застосування законодавства в Україні, основним завданням яких є вироблення ефективного механізму виявлення помилок і, що найбільш важливо ефективного механізму їх усунення. Перший заступник Голови Верховної Ради України Р. Стефанчук запропонував за результатами обговорень рекомендувати Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, Голові підкомітету з питань регламенту Павлу Фролову та заступнику керівника Апарату Верховної Ради України – керівнику Головного юридичного управління М. Теплюку із залученням Офісу парламентської реформи напрацювати на основі представлених рекомендацій оптимальну для України модель оцінки ефективності застосування законодавства та відповідні методичні рекомендації і пропозиції щодо необхідних змін до законодавства²³.

Висновки. Отже, демократичний зміст законодавства впливає на рівень його ефективності та спрямований на: захист основних прав і свобод людини; забезпечення розвитку громадянського суспільства; врахування об'єктивних законів розвитку суспільства і держави, де людина визнається найвищою соціальною цінністю.

Досліджене вище вказує на нагальну потребу в розробленні принципів законодавчої діяльності, які б відображали правові, демократичні цінності. Серед них можна виокремити такі основні: визначальна роль прав і свобод людини і громадянина та їх гарантування державою; демократизм і соціальна спрямованість законодавчої діяльності; врахування громадської думки; принцип верховенства права; своєчасність, системність, прогнозованість та наукова обґрунтованість законодавчих рішень тощо.

¹ Полякова Т.М. Право и политика. *Спецкурс для студентов гуманитарных вузов* : учебно-метод. пособ. Майкоп : Изд-во Адыгейского гос. ун-та, 2001. С. 36.

² Оніщенко Н.М. До питання про розвиток демократичного права. *Держава і право* : зб. наук. пр. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. Вип. 51. С. 6, 130.

³ Мохонько А.В. Правові та політичні норми в системі соціального регулювання (теоретико-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2012. С. 68–69.

⁴ Конституція СРСР від 07.10.1977 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77>

⁵ Мохонько А.В. Правові та політичні норми в системі соціального регулювання (теоретико-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2012. С. 153.

⁶ Эффективность действия правовых норм / под ред. А.С. Пашкова, Л.С. Явича, Э.А. Фомина. Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1977. С. 31.

⁷ Эффективность государственного управления : монография / Ю.М. Бажал, О.И. Кілієвич, О.В. Мертенс та ін. ; за заг. ред. І.В. Розпутенка. Київ : К.І.С., 2002. С. 49–51.

⁸ Соціологія права : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / М.І. Панов, Н.П. Осипова, Л.М. Герасіна та ін. ; за ред. Н.П. Осипової. Київ : Ін Юре, 2003. С. 45.

⁹ Биркович Т.І., Кабанець О.С. Методологія дослідження демократії як явища правової дійсності. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 1. С. 20.

¹⁰ Мохонько А.В. Правові та політичні норми в системі соціального регулювання (теоретико-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2012. С. 157–158.

¹¹ Соціологія права : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / М.І. Панов, Н.П. Осипова, Л.М. Герасіна та ін. ; за ред. Н.П. Осипової. Київ : Ін Юре, 2003. С. 46.

¹² Мохонько А.В. Правові та політичні норми в системі соціального регулювання (теоретико-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2012. С. 157–159.

¹³ Бобровник С.В., Богинич О.Л. Система законодавства України: актуальні проблеми та перспективи розвитку. Київ : Наукова думка, 1994. С. 3.

¹⁴ Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства. Москва : РОССПЭН, 1998. С. 372–380.

¹⁵ Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2000. С. 159.

¹⁶ Плавич С.В. Теоретико-методологічні засади правотворчості : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. С. 113.

¹⁷ Бигич О.Л. Порівняльне правознавство: природа та методологічне значення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2002. С. 146.

¹⁸ Плавич С.В. Теоретико-методологічні засади правотворчості : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. С. 115–116.

¹⁹ Заец А.П. Вопросы методики исследования эффективности республиканского законодательства. *Методологические проблемы юридической науки*. Киев : Наукова думка, 1990. С. 111–112.

²⁰ Там само. С. 113.

²¹ Перерва Ю. До питання про удосконалення методології законодавчого процесу. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 11. С. 75.

²² Стретович В. Правова система України: загальна характеристика сучасного етапу формування. *Право України*. 1998. № 2. С. 3–6.

²³ URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/193339.html>

Резюме

Биркович Т.І., Кабанець О.С. Ефективне законодавство як умова демократичного розвитку суспільства.

Стаття присвячена аналізу ефективності законодавства в сучасному світі як обов'язковій умові демократичного розвитку суспільства. При написанні статті проаналізовано завдання, які безпосередньо зв'язані з формуванням правової держави, громадянського суспільства та правової системи. Проаналізовано ефективність норм права як складової формування громадянського суспільства і правової держави. Також досліджено принципи, що відображають демократичні засади, які свідчать про те, що демократичність правотворчої діяльності породжуватиме, відповідно, демократичне законодавство.

Ключові слова: демократія, законодавство, ефективне законодавство, закон, демократичні засади, демократичність, демократичний зміст.

Резюме

Биркович Т.И., Кабанец А.С. Эффективное законодательство как условие демократического развития общества.

Статья посвящена анализу эффективности законодательства в современном мире как обязательному условию демократического развития общества. При написании статьи проанализированы задачи, которые непосредственно связаны с формированием правового государства, гражданского общества и правовой системы. Проанализирована эффективность норм права как составная формирования гражданского общества и правового государства. Также исследованы принципы, которые отражают демократические принципы и свидетельствуют о том, что демократичность правотворческой деятельности порождает, соответственно, демократическое законодательство.

Ключевые слова: демократия, законодательство, эффективное законодательство, закон, демократические принципы, демократичность, демократическое содержание.

Summary

Tetyana Byrkovych, Oleksandr Kabanets. Effective legislation as a prerequisite for the democratic development of society.

The development and improvement of legislation and, in fact, the formation of a new legal system should be considered as one of the most important tasks related to the formation of the rule of law and civil society. Recently, many legislative acts, creating the basis for the further development of our state as a democratic one with the rule of law, have been adopted. The Constitution of Ukraine has enshrined the most important principles of the constitutional order of Ukraine. Some steps have been taken towards the rule of law and separation of powers, ensuring natural human rights.

The purpose of this article is to analyze the need, relevance or requirement to study the principles of legislative activity, which would reflect the legal and democratic values of today.

The article covers the analysis of the legislation effectiveness in the modern world as a prerequisite for the democratic development of society. In writing the article, the tasks directly related to the formation of the rule of law, civil society and legal system have been analyzed. The effectiveness of legal norms as a component of the formation of civil society and the rule of law has been analyzed. The principles that reflect democratic foundations, indicating that democratic law-making will accordingly generate democratic legislation, have also been studied.

The democratic content of legislation affects the level of its effectiveness and is aimed at protecting fundamental human rights and freedoms; ensuring the development of civil society; taking into account the objective laws of the development of society and the state, where a human being is recognized as the highest social value.

The above indicates the urgent need to develop the principles of legislative activities that would reflect the legal and democratic values. Among them, the main ones are the following: the determining role of human and civil rights and freedoms and their ensuring by the state; democracy and social orientation of legislative activities; taking into account public opinion; the principle of the rule of law; timeliness, systematicity, predictability and scientific validity of legislative decisions, etc.

Key words: democracy, legislation, effective legislation, law, democratic principles, democracy, democratic content.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.05

УДК 342.2 + 341.231.14

Д.О. БОБРОВНИК

Денис Олександрович Бобровник, кандидат економічних наук, здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України*

ORCID: 0000-0002-1142-6926

ГЛОБАЛІСТСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ, РОЗУМІННЯ ТА МОЖЛИВОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

Безпосередній та опосередкований, перманентний у часі, багатофакторний та багатоаспектний вплив всіх форм глобалізації – економічної, політичної, правової на всі рівні публічної влади в національній державі, зумовив такий вплив і на фізичних осіб, які знаходяться на її території, насамперед на рівні локального

© Д.О. Бобровник, 2020

* *Denis Bobrovnik, Postgraduate student of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*