

## **ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОТВОРЧОСТІ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА**

**Добродумов П.О.**

к.і.н., доцент кафедри державно-правових дисциплін  
Української академії банківської справи Національного банку України

Сучасний процес розбудови державно-правових інститутів в Україні проходить в умовах трансформації багатьох сфер життєдіяльності суспільства. Це пояснюється поглибленням світових тенденцій глобалізації та міжнародної інтеграції, з однієї сторони, та внутрішніми національними особливостями становлення політичних і економічних традицій розвитку держави, з іншої. Вказаний процес обумовлений трансформаційним періодом розвитку суспільства та ускладненням суспільних відносин, що вимагає не лише вдосконалення самих нормативно-правових актів, а й активізації наукових досліджень проблем формування права, правотворчості та інституту реалізації права.

Справа в тому, що розвиток правотворчості сьогодні, на жаль, супроводжується поширенням явища “лобізму”, що є засобом реалізації тих або інших інтересів (політичних, економічних, корпоративних тощо) та закріплення їх за допомогою норм права шляхом прийняття нормативно-правових актів. Більше того, як справедливо зазначається в літературі, для правотворчого процесу характерні такі недоліки як безсистемність, хаотичність, неналежний рівень наукового та експертного забезпечення, недостатня спрямованість на вирішення пріоритетних довгострокових завдань держави і суспільства, його «перевантаження» законопроектами, що мають вузький предмет регулювання та незначне соціальне значення, і захищають корпоративні інтереси [1].

З ряду причин і перш за все внаслідок перегляду деяких теоретичних установок стосовно постперебудовних реалій України сфера дослідження ефективності права набуває особливого значення для вдосконалення правотворчої роботи.

Незалежно від зусиль науки, законодавець зобов'язаний і сам вживати певні заходи, щоб виключити власні помилки не через тривалий час після видання акта, а ще під час правотворчого процесу. Він зобов'язаний інституціоналізувати

спостереження за дією законів, щоб вчасно підготувати їх коригування. Для підготовки цієї інституціоналізації наука може запропонувати методологічний і фактологічний матеріал, але вона не в силах замінити саму інституціоналізацію. Звідси висновок: правотворчим органам слід було б насамперед (навіть перш ніж займатися підготовкою нормативних правових актів) почати вести спостереження за дією існуючих законів (або ж за відсутністю такої дії). Дати інформацію про ефективність законів, про їх вплив на волю і свідомість людей – значить багато в чому визначити успіх майбутніх правових актів.

При аналізі питання про соціальну дієвість закону мається на увазі з'ясування насамперед того, чи дотримуються його норми тими відповідальними особами, яким адресовано цей закон. При цьому очевидно, що причини неефективності закону часто слід шукати в ньому самому: закон не може досягти переслідуваної мети через свої помилкові установки. Вже в цьому взаємозв'язку доцільно мати на увазі той факт, що свідоме чи несвідоме недотримання закону особами, яким він адресований, є лише однією з багатьох причин того, що закон не досягає своєї мети.

При дослідженні умов і причин фактичної бездіяльності норм закону слід брати до уваги відмінності між індивідуально-технологічними, соціально-психологічними та державно-організаційними факторами. Ця класифікація має прагматичну цінність, так як дозволяє творцю права краще бачити, які умови він повинен закріпити нормативно, щоб його воля знайшла втілення в поведінці адресатів закону.

У кожній суспільній системі є випадки поведінки, що суперечить нормам. Причини цього різні. Це можуть бути обставини загальносоціального плану (класові антагонізми, наприклад); причини, зумовлені унікальною конкретною ситуацією; певним індивідуальним нахилом (психологічні фактори); або тим і іншим, і третім одночасно. Індивідуально-унікальні правопорушення суспільно-політичними засобами неможливо усунути, можна лише послабити їх прояви, наприклад за допомогою страху перед покаранням. Інакше слід ставитись до тих причин і мотивів, які обумовлені загальним станом системи суспільних відносин.

Злочинність внаслідок злиднів можна ліквідувати за допомогою страху перед покаранням, однак можна ліквідувати шляхом усунення самих злиднів. Перед суспільством і в кінцевому рахунку перед законодавчими інстанціями ставиться завдання, з одного боку, перешкодити утворенню соціальних ситуацій, в яких виникають мотивації, які суперечать нормам, і, з іншого боку, сприяти формуванню мотивацій, що відповідають нормам закону за допомогою виховання і інших гуманістичних засобів. Тільки коли індивідуальні ціннісні системи і індивідуальна свідомість, і самоврядування значною мірою наближаються до системи узаконених цінностей, коли фактична поведінка збігається з поведінкою, що фіксується законом, норми цього закону задовольняють критерію ефективності. Самоврядування лише в дуже вузьких межах може бути ефективно замінено зовнішнім управлінням. Будь-якій правопорядок тримається до тієї пори, поки його вимоги дотримуються добровільно. Якщо ж у значній кількості індивідуумів виникають стимули до протизаконної поведінки (наприклад, стимули-причини захоплення наркотиками), дотримання законів стає неможливим досягти також і за допомогою примусових заходів.

В інтересах фактичної дієвості права суспільна система повинна давати певний простір для "нормальних" інстинктів, для "природного егоїзму". Не можна пред'являти надмірно високі вимоги до індивідуумів, вимагаючи від них віддачі, ніяк і нічим її не компенсуючи.

Поряд з індивідуальною мотивацією неправомірної поведінки найважливішою причиною недієвості правових норм є вимоги неформальних норм, які завжди утворюються в кожній групі і прямо або опосередковано протистоять нормам закону.

Соціальні норми диференціюються значно сильніше, ніж правові, і ними допускаються нерівності більшого масштабу. Вони індивідуалізують поведінкові очікування щодо особи та її ролі. Холерикові ми прощаємо його спалах гніву легше, ніж флегматику, бо реакція якраз вписується в образ цієї людини. Поведінкові очікування стилізуються і типізуються під рольові очікування. У цьому сенсі "що дозволено Юпітеру, не дозволено бичу" і навпаки. Прем'єр-

міністр може дозволити собі більше і, з іншого боку, менше, ніж простий робітник. Кіноартист може неодноразово розлучатися чи мати співмешканок, священник цього не може собі дозволити. Артист повинен бути схожим на артиста, священник – на священника, професор – на професора. Право, як відомо, не повинне в силу гарантованого Конституцією фундаментального положення про рівність прив'язувати свої санкції до таких диференціюючих людей рольових очікувань. Держава робить це в набагато більш обмежених масштабах, ніж суспільство. Якщо хто-небудь бешкетує на нічній вулиці в стані сп'яніння, то правова санкція, застосована до хулігана, однакова, будь він депутатом або нікому не відомим безхатченком. Фактична ж реакція співробітників правоохоронних органів, які беруть участь у застосуванні цієї санкції, а потім і всього суспільства, буде різна.

Слід звернути увагу і ще на одну абсолютно не вирішену проблему. Вона полягає в тому, що у всіх державно-правових сферах йде переміщення влади від однієї структури до іншої і фактична компетенція органів рідко узгоджується з тією, яка визначена в ході правотворчості. Відома фактична перевага виконавчої влади по відношенню до парламенту, менеджменту по відношенню до акціонерів і т.д. Таким чином, суспільство, правотворчі і правозастосовні органи опиняються перед фактом переміщення фактичної влади. В процесі кримінального розслідування та дізнання, наприклад від прокуратури до органів МВС; у процесі правотворчості – від парламенту до комітетів і комісій, від парламенту – до партійних фракцій, від комітету – до його апарату і т.д.

Правова держава обмежена у виборі засобів, які повинні гарантувати дієвість виданих державою норм. Мова повинна йти про санкції, точно і виразно сформульовані законом. Не можна не помітити, що в правовій державі має місце зростаюча тенденція до збільшення варіантів санкцій. Формально-юридичний результат реалізації права та соціальний результат – не одне і те ж. У всякому разі, тоді, коли за вихідну посилку беруть поняття соціальної ефективності, мають на увазі кінцеві цілі, переслідуювані законодавцем. Соціально дієвою була б згідно з цим норма, якби вона, будучи засобом для досягнення правотворчої мети, як це і було задумано законодавцем, в результаті

своєї реалізації принесла б ті соціальні наслідки, до яких він прагнув, і при цьому не настало б ніяких помітних наслідків, які стали б незапланованими і небажаними

Якщо проаналізувати роботу Верховної Ради України за останні роки, стане ясно: нових законів приймається менше в порівнянні з числом змін і доповнень, що вносяться в діючі закони. Складається враження, що законодавець пильно спостерігає за дією законів, ретельно реєструє результати спостереження і вчасно вносить зміни в прийняті раніше закони. Але цей висновок буде помилковим. В дійсності зміни законів відбуваються в переважній більшості випадків так само неконтрольовано і спонтанно, як і прийняття самих первісних законів. Внесення змін до законів відбувається на основі тих же проблемних імпульсів, які раніше викликали до дії закон, що підлягає зміні. Бракує узагальнення практики, не враховується критика з боку осіб, на яких закон поширює свою дію. Більш уважне і систематичне спостереження за дією законів, пов'язане з наданням зворотної інформації від правозастосовних органів в установу, що займається підготовкою законодавства, не тільки підвищило б якість і ефективність законів, але й одночасно сприяло б вирішенню цілого ряду складних проблем, що обтяжують сьогодні законодавця.

Однією із слабких ланок в діяльності Верховної Ради України є саме планування розгляду та прийняття законів. У зв'язку з цим в літературі робиться обґрунтований висновок, що на практиці планування на перспективу, короткотермінову (1–2 роки) чи довготермінову (5 років), на час каденції парламенту, яке б враховувало програмно-цільовий підхід, сьогодні практично відсутнє [2, с.8]. А це призводить до того, що приватний, іноді суб'єктивний і непрофесійний погляд на ситуацію породжує законопроект, в результаті чого суспільство одержує не закон (тому що законопроект в підсумку йде в корзину), а нову проблему.

### Список використаних джерел:

1. Богачова О. В. Окремі проблемні аспекти планування вітчизняної законотворчості / О. В. Богачова // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 71–76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12bovpvz.pdf>
2. Ясенчук Ю. В. Перспективне планування законодавчої діяльності парламенту як важлива умова її ефективності / Ю. В. Ясенчук // Планування законодавчої діяльності парламенту : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (22.06.2010 р.) / за заг. ред. В. О. Зайчука. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 7–11.