

ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*І. В. Дроботенко,
аспірант кафедри права та законотворчого процесу,
Національна академія державного управління при
Президенті України*

У статті розглянуто сутність та класифікацію механізмів державного регулювання. Визначено основні механізми державного регулювання законотворчої діяльності: правові, економічні, організаційні та соціально-психологічні.

In the article is examined essence and the classification of the mechanisms of state regulation. The basic mechanisms of the state regulation of legislative activity are determined: lawful, economic, organizational and socio-psychological.

ВСТУП

Одним із найважливіших чинників, від яких сьогодні залежить стан справ у нашій країні, її соціальні, політичні та економічні перспективи, добробут громадян України і їх ставлення до держави, є якість українських законів, а також загальний рівень діяльності держави щодо підготовки і прийняття законів, який у правовій науці найчастіше називають законотворчістю (законотворчою діяльністю).

Ситуація, яка склалася на теперішній час у сфері законотворення в Україні, свідчить про наявність цілого ряду проблем. На сьогодні законотворча діяльність в Україні ґрунтується на досить широкій нормативній базі, так, наприклад, тільки в українському парламенті законотворчу діяльність регулюють 14 актів різної юридичної сили [1, с. 12], на рівні держави немає науково обґрунтованої правової політики, закони приймаються за так званою політичною доцільністю [2, с. 2], суб'єкти законотворчої діяльності діють не узгоджено, а кількість і якість законів не відповідає вимогам здорового глузду. Все це призвело до того, що в Україні на сьогодні відсутнє цілісне системне державне регулювання законотворчої діяльності.

Між тим вирішення наявного ряду проблем потребує удосконалення нормативно-правового, організаційного, методичного, матеріально-технічного та ресурсного забезпечення органів державної влади, а також перегляду завдань і функцій цих органів з питань законотворчої діяльності, створення системи правових, економічних, організаційних та соціально-психологічних механізмів, які б забезпечували належну та ефективну роботу її органів у сфері законотворчості.

Оскільки законотворча діяльність прямо пов'язана зі створенням джерел права і, виходячи із її об'єктивних влас-

тивостей, може вважатись різновидом професійної юридичної діяльності, є цілком зрозумілим той факт, що юридична наука приділяє їй вивченню значну увагу. Але законотворчість, яка переважно здійснюється в системі державного апарату, є не лише юридичною, але одночасно й управлінською діяльністю. Тому необхідним і важливим є вивчення законотворчості крізь призму науки державного управління. У цьому контексті одним із актуальних завдань є визначення, аналіз та класифікація механізмів державного регулювання законотворчості.

У науковій літературі термін "механізми державного регулювання" є досить широковживаним, однак його зміст і структуру різні науковці і практики трактують по-різному. Концептуальні засади механізмів державного управління та державного регулювання висвітлено в працях провідних вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі управління: В. Авер'янова, О. Амосова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Д. Безносенка, С. Дубенко, В. Князева, Т. Лозинської, В. Малиновського, О. Машкова, В. Мельниченка, Н. Нижник, О. Оболенського, Ю. Сурміна, Ю. Тихомирова, Ю. Шемшученка, А. Штики, Л. Юзькова та ін. Але, на жаль, у жодній з них не розглядаються питання державного регулювання законотворчої діяльності в Україні.

Відтак без належної уваги науковців залишається цілий пласт проблем, пов'язаних з розробленням дієвих механізмів реалізації правової політики України, формуванням якісної нової системи управління у сфері законотворчості, підготовкою висококваліфікованих спеціалістів, які займаються розробкою законодавчих актів тощо.

Метою статті є розкриття сутності механізмів державного регулювання законотворчої діяльності. Відповідно, зав-

даннями є: виявити особливості державного регулювання законотворчої діяльності; визначити основні складові компоненти механізмів державного регулювання; надати класифікацію механізмів державного регулювання законотворчості.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Поняття "механізми державного регулювання" останнім часом активно використовується у науковій літературі, а також у деяких нормативно-правових актах, хоча на даному етапі розвитку науки державного управління це поняття є недостатньо вивченим, що призводить до неоднозначного сприйняття та розуміння сутності цього явища.

Очевидно, що поняття "механізми державного регулювання" є похідним від загального поняття державного регулювання. При цьому у науковій літературі висловлюється думка, що "державне регулювання" є навіть більш широким поняттям, ніж "державне управління", оскільки охоплює ширшу сферу організаційної діяльності держави [3, с. 118].

На рівні загальної науки управління поняття "регулювання" та "управління" майже ніколи не використовуються як ідентичні, проте співвідношення між ними тлумачиться по-різному. Загальноновизнано, що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління за метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на навколишнє середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [4, с. 64].

Виходячи з цих загальних уявлень про співвідношення фундаментальних понять науки управління, слід відзначити, що державне регулювання застосовується не тільки в межах виконавчої влади і передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів. Таке середовище означає соціальні процеси та явища, які безпосередньо впливають на стан певного об'єкта управління. Звичайно, регулювання здійснюється за допомогою правових норм і заходів.

Державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому, причому передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно [5, с. 66].

Саме тому державне регулювання інколи ототожнюють з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів управлінського впливу. Причому державне

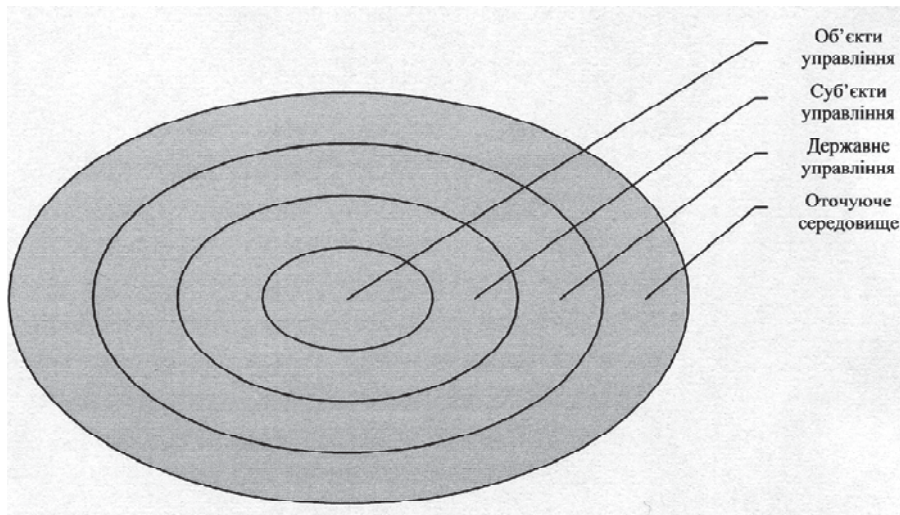


Рис. 1. Сфера застосування державного управління

регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому державне регулювання, зрештою, неможливе без державного управління.

Водночас нормативно-правова основа державного регулювання пов'язана з його використанням у певних суспільних сферах. Як правило, воно застосовується в економічній, соціально-культурній сфері та для регулювання суспільно-політичної діяльності. У цих сферах обсяг державного регулювання порівняно з державним управлінням більш помітний. Проте в інших сферах діяльності держави (наприклад, оборона, державна виконавча служба, діяльність органів внутрішніх справ тощо) ширше використовуються методи прямого державного впливу на органи управління, й тому обсяг державного регулювання істотно зростає [5, с. 66].

Важливе значення для вивчення питання про сутність механізмів державного регулювання має вироблене наукою державного управління уявлення про механізми управління або ж механізми державного управління. Зокрема, механізм управління визначається як засіб організації управління суспільними справами, де взаємозв'язані методи, засоби і принципи управління, що й забезпечує ефективну реалізацію цілей управління [6, с. 158]. Під механізмами державного управління розуміють практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення цілей [7, с. 116].

Найчастіше, механізм державного регулювання визначають як сукупність методів, засобів, важелів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи [8—12].

На нашу думку, під механізмами державного регулювання слід розуміти здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів та явищ з

метою їх упорядкування чи для зміни й розвитку суспільних явищ або їх зв'язків.

Виходячи з цього поняття, очевидно, що держава регулює суспільні процеси за допомогою комплексу різноманітних заходів, зокрема в різних сферах суспільного життя ці заходи можуть суттєво розрізнятися.

Для визначення практичних заходів, які можуть бути віднесені до механізмів регулювання законотворчої діяльності в Україні, слід брати до уваги певні особливості державного регулювання цієї сфери, зокрема:

- необхідність розділяти суб'єктів законотворчості (законотворчого процесу) та суб'єктів, які залучаються до законотворчої роботи для виконання окремих завдань в якості розробників проєктів, дослідників, аналітиків, експертів тощо;

- необхідність чітко і докладно визначати обсяг повноважень різних суб'єктів законотворчості на тій чи іншій стадії законотворчого процесу;

- необхідність регулювання законотворчої роботи шляхом встановлення порівняно незначної кількості вимог загального характеру і у той же час надзвичайно детальної регламентації процедури розгляду законпроєктів та прийняття законів;

- необхідність залучення до участі у процесі законотворчості провідних вчених та фахівців найвищої кваліфі-

кації.

Аналіз повноважень та діяльності відповідних суб'єктів у процесі законотворчості свідчить, що їх місце в цьому процесі визначається, перш за все, виконуваними функціями, які є складовими формування та реалізації державної політики в сфері законотворення. Комплексний характер цих функцій визначає багатовекторність і різноманітність діяльності окремих суб'єктів законотворчості, різні обсяги та способи їх участі у формуванні та реалізації державної політики в сфері законотворення.

Однак проведений аналіз дає можливість визначити деякі недоліки існуючого механізму державного регулювання законотворчої діяльності. По-перше, у державному апараті відсутні органи або структурні підрозділи, єдиним або головним завданням яких є законопроектна робота. По-друге, немає чітко сформульованих вимог до якості підготовки та оформлення законпроєктів. По-третє, положення про планування законпроєктних робіт носить формальний та фрагментарний характер. По-четверте, фінансове та кадрове забезпечення законотворчої діяльності не здійснюється на належному рівні.

Таким чином, можна науково обґрунтовано визначити основні механізми державного регулювання законотворчої діяльності в Україні (рис. 4).

До правових механізмів державного регулювання законотворчості можна віднести: чітке, обґрунтоване та реалістичне нормативно-правове регулювання законотворчості; визначення та правильне формулювання вимог до якості підготовки та оформлення законпроєктів; розробка й впровадження чітких правил законодавчої техніки; удосконалення та забезпечення неухильного додержання правових норм, які регламентують законодавчу процедуру тощо.

Економічними механізмами є засоби створення ефективної моделі фінансового, матеріально-технічного, ресурсного забезпечення законотворчої діяльності та системи її економічного стимулювання.

До організаційних механізмів, на нашу думку, слід відносити планування законотворчості, створення та забезпечення діяльності органів або структурних підрозділів державного

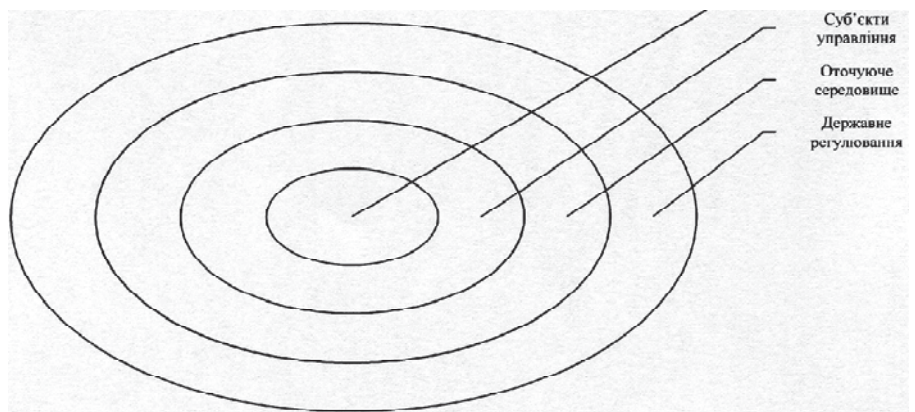


Рис. 2. Сфера застосування державного регулювання

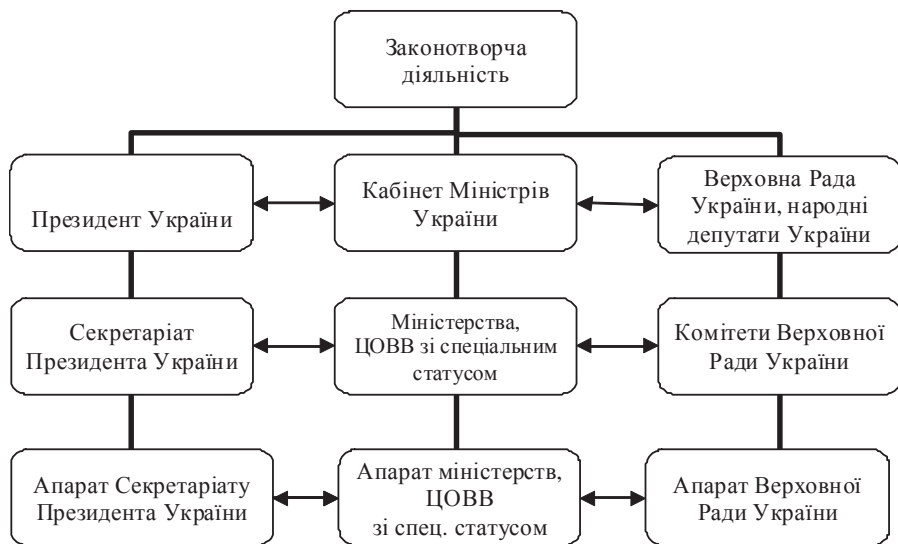


Рис. 3. Суб'єктний склад учасників законотворчої діяльності

апарату, єдиним або головним завданням яких є законопроектна робота, заходи з підготовки необхідних для законотворчої діяльності фахівців.

Соціально-психологічні механізми пов'язані, зокрема, із заходами щодо формування правильного ставлення до законотворчості як загалом у суспільстві, так і у державному апараті, і мають забезпечити розуміння важливості законотворчої діяльності і сприяння її успішному здійсненню.

ВИСНОВКИ

Державні механізми регулювання законотворчої діяльності, які застосовуються сьогодні в Україні, є неідеальними; суб'єкти законотворчості діють неузгоджено та неефективно; а кінцевий результат — самі закони — потребує постійного удосконалення; на рівні держави відсутнє цілісне системне регулювання законотворчої діяльності. Наявність цілого ряду проблем, пов'язаних з механізмом здійснення законо-

творчої діяльності в Україні, свідчить про необхідність комплексного вивчення та вирішення існуючих проблем з позицій різних наук, в тому числі науки державного управління.

Чіткого визначення поняття "механізми державного регулювання" на сьогодні не існує. Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених дав змогу визначити зміст поняття "механізми державного регулювання" як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів та явищ з метою їх упорядкування чи для зміни й розвитку суспільних явищ або їх зв'язків.

Законотворча діяльність, яка одночасно є правовою й організаційно-управлінською діяльністю, має певні специфічні особливості, які необхідно враховувати при здійсненні її регулювання з боку держави. Це потребує удос-

коналення нормативно-правового, організаційного, методичного, матеріально-технічного та ресурсного забезпечення органів державної влади (суб'єктів законотворчості), перегляду завдань і функцій цих органів з питань законотворчої діяльності, створення системи правових та управлінських механізмів, які б забезпечували належну та ефективну роботу суб'єктів законотворчості. Основними механізмами державного регулювання законотворчої діяльності в Україні є правові, економічні, організаційні та соціально-психологічні.

Вивчення механізмів державного регулювання законотворчості, їх специфіки та особливостей їх дії може дати значний позитивний результат як в плані удосконалення управлінської діяльності держави у цій сфері, так і в плані раціоналізації самої законотворчості та підвищення її якості, що є надзвичайно актуальними завданнями в умовах сучасної України.

Література:

1. Законотворчий процес та якість закону: Як досягти гармонії? / А.Ткачук, С.Науменко. — К.: Ін-т громадян. сусп-ва: ТОВ "ІКЦ Леста", 2005. — 44 с.
2. Шемшученко Ю.С. Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики // Юридична газета. — 2006. — № 13. — С. 1—2.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. Колегія: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. — К.: Укр. Енциклопедія, 1998. Д — И. — 1999. — Т. 2. — 744 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Т. 1. Загальна частина / Ред. Колегія: В.Б. Авер'янов (голова). — К.: Юридична думка, 2004. — 584 с.
5. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н.Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 164 с.
6. Державне управління: Слов.-довід. / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
7. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: Монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 392 с.
8. Дідківська А.І., Головка А.С. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. — К.: Знання-Прес, 2000. — 209 с.
9. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки: Автореф. дис. ... канд. екон. наук. — К., 2000. — 20 с.
10. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: Монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 260 с.
11. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — 160 с.
12. Сурмін Ю.П., Штика Л.Г., Бакуменко В.Д., Гогіна Л.М. Словник системного аналізу в державному управлінні. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — 148 с.



Рис. 4. Механізм державного регулювання законотворчої діяльності