

УДК 342.553:352(477)

Глазунова Світлана Миколаївна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права і процесу
Івано-Франківського університету права
імені Короля Данила Галицького



СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ І УЧАСНИКІВ ПРАВОТВОРЧОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті автор на основі загальнотеоретичних здобутків національної та зарубіжної науки, виокремлює суб'єктів та учасників правотворчої політики в Україні об'єднуючи їх в єдину систему.

Ключові слова: правотворчість, правотворча політика, система, суб'єкти.

Постановка проблеми. Правотворча політика як особлива форма вираження правової політики спрямована на забезпечення розвитку та функціонування громадянського суспільства, політичної та правової системи, виступає способом вироблення, узаконення, закріплення і здійснення політичного курсу нашої держави в рамках права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз сучасних вітчизняних наукових досліджень у сфері правотворчості свідчить про недостатню увагу до цієї правової категорії. Науковці, зокрема такі як О.В.Богачова, В.Ф. Нестерович, Д.В.Мазур, З.О.Погорелова, та інші, все частіше звертаються до вивчення аспектів правотворчої діяльності, законодавчого та законотворчого процесу тощо. В той же час як складна правова категорія, правотворча політика потребує комплексного підходу до вивчення.

Постановка завдання. Зважаючи на актуальність дослідження, спробуємо в рамках наукової статті виокремити та охарактеризувати систему суб'єктів і учасників правотворчої політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правотворча політика України перебуває в динамічному стані, оскільки знаходиться під впливом як об'єктивних так і суб'єктивних факторів, які постійно змінюються. Однак сутність правотворчої політики вказує на певну стабільність засновану на гуманістичних та демократичних принципах, що втілені в Конституції нашої держави. Така стабільність при наявній рухливості забезпечує надійність формування і функціонування як системи права так і правової системи суспільства в цілому.

Правотворча політика знаходить свій вияв в різних видах: судовій, кримінально-правовій, цивільно-правовій, муніципальній правотворчості та багато інших в яких втілюється діяльність суб'єктів правотворчості.

Однак слід відмітити, що головним, якщо не єдиним суб'єктом такої політики аж до кінця ХХ ст. була держава в особі її органів та вищих посадових осіб. Подібний статус



багато в чому зберігається за ними і в наші дні. Він визначається можливістю реально здійснювати цілеспрямовану, системну і послідовну діяльність у сфері правотворчості, задаючи основні напрямки нормативно-правового регулювання в загальнодержавному масштабі.

В сучасних умовах держава, будучи основним генератором правотворчої політики, не повинна бути єдиним провідником її в життя. Тому, поряд з державно-владними суб'єктами, що формують і здійснюють правотворчу політику існують й інші учасники, які в певній мірі здатні впливати на вироблення та реалізацію подібної політики. До їх числа можна віднести недержавні структури та інші інститути громадянського суспільства.

На наш погляд в її формуванні активну роль відіграють Президент України, Верховна Рада, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади й інші суб'єкти, що володіють владними повноваженнями в політичній сфері. До числа учасників, які потенційно здатні впливати на формування і практичну реалізацію подібної політики, відносяться громадяни України, органи місцевого самоврядування політичні партії, професійні спілки, інші громадські структури, підприємства та організації різних форм власності, представники наукової спільноти, експерти, лобісти і т.д.

Експертні та консультативні громадські ради при органах державної влади та органах місцевого самоврядування, покликані виконувати роль посередників між державою і громадянським суспільством у сфері нормативно-правового регулювання. Вельми важливими учасниками реалізації правотворчої політики є працівники апаратів представницьких і виконавчих органів влади, що займаються поточною законопроектною роботою. Особливу роль в її здійсненні відіграють експерти. В якості активних учасників, здатних впливати не тільки на реалізацію, а й на вироблення правотворчої політики, слід розглядати різні соціальні групи, їх спільноти, великі фінансово-промислові компанії тощо.

Визначивши коло потенційних суб'єктів правотворчої політики проаналізуємо їх правовий статус.

Потенційними суб'єктами формування правотворчої політики є всі без винятку власники права законодавчої ініціативи. Це може бути державний орган, особа або група осіб, яким Конституцією надана можливість вносити законопроекти до парламенту. Наявність у суб'єкта права законодавчої ініціативи означає, що парламент зобов'язаний розглянути внесену даним суб'єктом пропозицію про видання закону або його проект. Однак найбільш дієвими і активними суб'єктами цього права, як і суб'єктами правотворчої політики в нашій країні є Президент, народні депутати України, Кабінет Міністрів України і Національний банк України. Згідно статті 93 Конституції право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України [1, с. 18].

Це положення дублюється ч. 1 ст. 89 Регламенту Верховної Ради України. Основною формою реалізації законодавчої ініціативи визнається офіційне внесення до парламенту готового законопроекту уповноваженим суб'єктом [2, с. 493]. Президент реалізує згадане право нарівні з іншими суб'єктами, зокрема народними депутатами, Національним банком України та Кабінетом Міністрів України. Проте ч. 2 ст. 93 Основного Закону закріплює обов'язок парламенту позачергово розглядати законопроекти, подані Президентом і визначені ним як невідкладні [1, с. 18]. Жодних інших очевидних преференцій законодавство главі держави не надає.



Президент України визначає основні напрями правотворчої політики в державі, систему найбільш пріоритетних завдань у галузі нормативно-правового регулювання, а також необхідних форм їх вирішення. За допомогою участі в законодавчому процесі, а також видання указів і розпоряджень Президент України здійснює підтримку стратегічного курсу правового розвитку суспільства і держави. Вироблення правотворчої політики знаходить свій вираз також у прояві Президентом України законодавчої ініціативи, в реалізації права вето, в його щорічних посланнях до українського народу.

У свою чергу, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» у ст. 89 відтворює це конституційне положення й не обмежує право кожного окремо взятого народного депутата України вносити на розгляд Верховної Ради України проекти законів, постанов, інших актів Верховної Ради, а також пропозиції та поправки до законопроектів [2].

З одного боку, це дає змогу якомога ширше використати правотворчий потенціал депутатського корпусу, а з другого – існуючий стан речей не завжди має позитивний вплив як на сам законотворчий процес, так і на якість внесених депутатами законопроектів. Так, станом на грудень 2011 року у Верховній Раді України народними депутатами України було зареєстровано 2829 законопроектів (для порівняння – Президент України за цей самий період вніс до парламенту 153 законопроекти), але лише незначна їх частина стала законами України.

Тобто серед суб'єктів права законодавчої ініціативи найактивніше цим правом користуються парламентарії, які ініціюють загалом понад 2/3 від загальної кількості законопроектів, тоді як Кабінет Міністрів України – до 1/4 законопроектів, а Президент України – до 1/10 законопроектів. Але непоодинокими є випадки, коли народні депутати України реєструють законопроекти лише з однією метою – заблокувати можливість реєстрації у Верховній Раді України законопроекту, підготовленого Президентом України чи Кабінетом Міністрів України.

Президент не має змоги гідно поєднувати виконання повноважень у сферах законодавчої, виконавчої, судової влади без організаційної, правової, інформаційної, довідкової та іншої допомоги. Для цього він потребує якісної фахової підготовки та досвіду практичної роботи в несуміжних сферах життєдіяльності суспільства. Глава держави наділений правом формувати постійно діючі органи, чия компетенція спрямована на забезпечення реалізації його власних повноважень. Так, адміністрація Президента як допоміжний орган аналізує політичні, економічні, соціальні та інші процеси, що відбуваються в Україні та світі, і готує за цими результатами пропозиції з питань внутрішньої та зовнішньої політики держави [3]. Особливою організаційною формою гарантування Президентом конституційного ладу України є функціонування Ради національної безпеки і оборони, котра координує та контролює діяльність органів виконавчої влади, готує пропозиції з реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки й оборони [4, с. 3].

Уряд України в межах своїх конституційних повноважень активно займається розробкою законопроектів. Це відповідає його реальній ролі як центрального органу виконавчої влади, покликаного проводити в життя державну політику, засновану на реалізації прийнятих законів. Звідси прагнення Уряду брати активну участь у вирішенні найбільш важливих питань державного і суспільного життя шляхом проведення власної правотворчої політики. Основними методами правотворчої політики Кабінету Міністрів України є планування законопроектних робіт, а також визначення найбільш значущих законів, прийняття яких необхідне в період конкретної сесії парламенту [5].



Відповідно до ст. 56 Закону «Про Національний банк України» нормативно-правові акти НБУ приймаються виключно у формі постанов Правління НБУ, якими затверджуються інструкції, положення, правила [6]. Нормативно-правові акти НБУ видає з питань, віднесених до його повноважень, вони є обов'язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб.

Великий масив нормативно-правових актів НБУ, якими регулюються відносини на ринку банківських послуг, потребує наявності чітких та однозначно зрозумілих принципів їх створення та застосування.

При виданні нормативно-правових актів НБУ керується метою виконати свою основну функцію – забезпечити стабільність національної грошової одиниці. Здійснюючи цю діяльність, він повинен врахувати інтереси держави, фінансово-кредитних установ, їх вкладників чи кредиторів, потреби економічного розвитку країни. Як зазначає Т. А. Латковська, центральний банк, який приймає обов'язкові для виконання рішення, не пов'язаний згодою банків, яким вони адресовані. Саме імперативність фінансово-правового регулювання банківської діяльності є забезпеченням принципу публічності в банківських відносинах [7, с. 24].

Муніципальні органи влади реалізують муніципальну правотворчу політику на територіях відповідних муніципальних утворень при вирішенні питань місцевого значення шляхом розробки і прийняття муніципальних правових актів, а також здійснення інших передбачених законодавством повноважень у правотворчій сфері [8].

Сутність муніципальної правотворчої політики слід розглядати як діяльність по створенню необхідних умов для виявлення волі місцевої громади та формуванню у відповідності з нею владних приписів, закріплених у нормативних правових актах місцевого самоврядування.

Громадяни України беруть участь у практичному здійсненні правотворчої політики шляхом безпосереднього правотворчості, самостійної реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав за допомогою різних форм вираження громадської думки, участі в політичних і громадських об'єднаннях, вибору своїх представників і посадових осіб у державні та муніципальні органи представницької влади.

Громадські об'єднання беруть участь у вибудовуванні і реалізації правотворчої політики шляхом висловлення думки певних категорій громадян за конкретним соціально-політичним проблемам, що вимагає законодавчого рішення, доведення їх до відома широкої громадськості та органів державної влади, надання впливу на громадську думку [9].

Способами впливу політичних партій на формування правотворчої політики є їх практичну участь у діяльності парламентських фракцій, висунення своїх кандидатів на виборах в законодавчі (представницькі) органи державної влади та представницькі органи місцевого самоврядування, участь у виборах до зазначених органів і в їх правотворчій роботі.

Засоби масової інформації впливають на процес вибудовування правотворчої політики шляхом поширення в суспільстві різного роду інформації, сприяння комунікації суспільства і представницької влади, виявлення і формування громадської думки щодо соціально значущих питань, що вимагають нормативно-правового врегулювання.

Організації, установи та підприємства різних форм власності, беруть участь у безпосередній реалізації, а в окремих випадках і формуванні (за допомогою інститутів



лобіювання) правотворчої політики при здійсненні своєї підприємницької, управлінської, соціально-культурної, науково-технічної або іншої практичної діяльності.

Висновки. Отже, система суб'єктів і учасників правотворчої політики включає в себе велике коло осіб і організацій. Перелік цих учасників можна вважати відкритим, оскільки в нових умовах та реаліях суспільного буття, впливати на формування та реалізацію правотворчої політики можуть і інші суб'єкти, окрім перерахованих вище.

Список використаних джерел

1. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14, № 14–15, № 16–17. – С. 133.
3. Про Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010. // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 13. – С. 40; С. 468.
4. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України, – 1998. – №35. – С. 237.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України 2011. – № 9. – С. 58.
6. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999, № 679-XIV, 20.05.1999.- // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – С. 238.
7. Латковська Т. А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Т.А. Латковська; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2008. – 36 с.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 170.
9. Про громадські об'єднання: Закони України від 22.03.2012 № 4572-VI // Голос України. – 2012. – № 70.

Глазунова С. Н. Система суб'єктів і учасників правотворчої політики в Україні

В статті автор на основі общетеоретических достижений национальной и зарубежной науки, выделяет субъектов и участников правотворческой политики в Украине объединяя их в единую систему.

Ключевые слова: *правотворчество, правотворческая политика, система, субъекты.*

Glazunova S. M. System entities and members of legislative policy in Ukraine

The article on the basis of general achievements of national and international science, identifies entities and members of legislative policy in Ukraine combining them into a single system.

Key words: *law-making, law-making policy, systems, entities.*

