

15. Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління : проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії / В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 253 с.

УДК 342.531.41+342.575

Наталія Лебедь

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена розгляду сутності та особливостей здійснення організаційного забезпечення законотворчої діяльності в Україні. На основі проведеного аналізу виявлено основні проблеми, недоліки та прогалини організаційного забезпечення законотворчої діяльності. Встановлено основні причини неефективності та низької якості вітчизняного законодавства. Зроблено висновки та внесено пропозиції щодо вдосконалення організації законодавчого процесу у Верховній Раді України та організаційного забезпечення законотворчої діяльності в Україні.

Ключові слова: закон, законотворча діяльність, законотворчий процес, законодавство, законодавча система, організація, організаційне забезпечення.

Постановка проблеми

Сучасні реалії розбудови демократичної правової держави вимагають відповідного правового забезпечення, адекватного реагування на процеси, що відбуваються в державі та суспільстві шляхом встановлення верховенства закону в системі законодавства України, охоплення правовими нормами всіх сфер і галузей життєдіяльності держави, регулювання і впорядкування суспільних відносин. Здійснити це можливо за умови всебічного правового удосконалення законодавчої системи держави, уніфікації та систематизації законодавства, зміцнення законності. Адже нинішня правова дійсність потребує значної уваги до процесу прийняття правових рішень та найбільш значимої його частини – законів, які віддзеркалюють реальність правової системи і рівень правового забезпечення. Тому однією з необхідних умов ефективного розвитку законотворення та підвищення якості чинного законодавства є формування правового простору, в якому не існуватиме протиріч, а законодавець в своїй законотворчій діяльності намагатиметься шляхом оптимізації нормативного матеріалу, знайти такі засоби і форми правового регулювання, які найбільше відповідали б інтересам та потребам держави та суспільства. При цьому слід зважати на одну з основних функцій держави – законотворчу діяльність, яка полягає в розробленні і прийнятті законів, зокрема, щодо створення та вдосконалення правових норм з метою врегулювання суспільних відносин, і відіграє провідну роль в державному управлінні.

Своєчасність, однозначність та об'єктивність законодавчих рішень, належна якість прийнятих законів є визначальним чинником розвитку суспільно-політичного життя, реформування відповідних галузей економіки,

ринкових відносин, соціальних і духовних процесів у державі.

Актуальність зазначеного дослідження пов'язана з особливостями здійснення організаційного забезпечення законотворчої діяльності в Україні, акцентуванням уваги на ключових питаннях законотворчої діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи. Адже організаційне забезпечення, якому притаманні свої особливості функціонування та здійснення має важливе значення для законотворчої діяльності.

Як відомо, досягнення повноти та досконалості правового регулювання суспільних відносин можливе за умови поєднання організаційного забезпечення законотворчої діяльності з демократичними процедурами підготовки й прийняття законодавчих рішень, розробкою ефективного механізму і порядку прийняття законів.

Досконалість здійснення законотворчої діяльності в Україні можлива за умов її злагодженого, комплексного організаційного забезпечення, добре організованої системи всіх її складових. В результаті належного організаційного забезпечення цієї діяльності, буде створюватись надійне та ефективне підґрунтя для здійснення парламентом – єдиним органом законодавчої влади в Україні (який має монополію законотворчу компетенцію, тобто виключне право на прийняття законів, що передбачено Конституцією України) головної функції – законотворення.

Аналіз процесу становлення правової системи в Україні свідчить про недосконалість правової бази, створеної за роки незалежності, яка належним чином не забезпечує ефективного правового регулювання суспільних відносин у певних галузях і сферах. Це негативно впливає на розв'язання проблем економіки, державного управління, інших сфер суспільного життя.

Питаннями законотворчого та законодавчого процесів в Україні займався чимало як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, серед яких варто виокремити праці таких авторів, як: С. Авак'ян, О. Богачова, Ж. Борсова, Г. Дутка, Н. Задирака, В. Зайчук, Д. Керімов, В. Кондратьєв, Х. Кудріна, Л. Легін, С. Лінецький, О. Магомедова, А. Нащиц, В. Нерсисянц, Н. Орєхова, Ю. Перерва, А. Петров, А. Піголкін, З. Погорелова, С. Полєніна, М. Поличка, М. Развадовська, А. Ришелюк, М. Спирін, М. Теплюк, Ю. Тихомиров, А. Храпцов, А. Шадже, Ю. Ширяєв, О. Ющик та ін.

Теоретичним та практичним проблемам законотворчості, законодавчій техніці, організації діяльності Верховної Ради України присвячено праці таких представників правових наук та практиків – С. Алексєєва, Т. Дідича, М. Козюбри, О. Копилєнка, А. Кутиркіна, С. Науменко, А. Олійник, В. Олуйка, В. Погорілка, О. Скакун, І. Терлецької, А. Ткачука, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та низки ін.

Аналіз наукових доробків цих дослідників дає підстави стверджувати про наявність значного наукового інтересу до питань законотворчої діяльності та різних підходів у дослідженні цього питання. Однак, не зважаючи на те, що проблеми законотворчої діяльності є досить актуальними в умовах сьогодення, проте нині існує брак фундаментальних наукових праць, присвячених питанням саме організаційного забезпечення законотворчої діяльності в Україні, особливостям її здійснення.

Для повноцінного здійснення законотворчої діяльності в Україні, необхідно, насамперед, визначити, що являє собою організаційне забезпечення законотворчої діяльності. У сучасній науці термін «організація» (від лат. «organizo» – укладаю, повідомляю, влаштовую)

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

живається для означення певних процесів або явищ та тлумачиться як об'єднання елементів для реалізації програми або мети, що здійснюється на підставі певних норм, правил і процедур, які, до того ж мають різне призначення та характеристики. Іншими словами, організація – це об'єднання людей, які займаються сумісною діяльністю для досягнення загальних цілей [6, с. 382]. Отже, вона є об'єктом управління, а її основним призначенням – задоволення різноманітних суспільних і державних потреб, забезпечення порядку, захист інтересів окремих груп та осіб. Розвиток організації можливий лише за умови існування в ній обґрунтованої стратегії та вмілого управління.

Під забезпеченням законотворчої діяльності мається на увазі сукупність організаційних та правових форм і методів, засобів та заходів, інших видів забезпечення, направлених на її реалізацію.

Організаційне забезпечення являє собою багатопланову організаційно-виконавчу і розпорядчу діяльність тих суб'єктів законотворення, що мають безпосереднє відношення до законотворчого процесу, результатом якого є закон, що регулює найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів таких відносин. Організаційне забезпечення має здійснюватися і регулюватися відповідними правилами, які складають основу для їх подальшої реалізації в законотворчій діяльності.

Таким чином, можна зробити висновок, що законотворчість є провідною частиною правотворчості та основною конституційно-правовою формою прийняття законів державою.

Одним із важливих засобів підвищення ефективності та вдосконалення законотворчої діяльності є використання наукових досягнень, вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду організаційного забезпечення законотворення. Адже подальший розвиток законотворчого процесу має базуватись на науково визначених, нормативно закріплених та організаційно досконалих правилах і процедурах.

Основна мета статті – проаналізувати та виявити особливості здійснення організаційного забезпечення законотворчої діяльності в Україні. Реалізація поставленої мети потребує аналізу та оцінки нинішнього стану законотворчої діяльності в Україні, визначення чинників, що впливають на її ефективність та якість законів, виявлення нагальних проблем розвитку законодавства і визначення шляхів його вдосконалення.

Суспільні відносини, що під впливом різних обставин зазнають постійних змін, та реформування структури органів державної влади призводить до появи великої кількості нормативно-правових актів, прийняття яких свідчить про те, що держава намагається врегулювати різні сфери суспільної життєдіяльності. Це вимагає від науковців і практиків виробляти адекватні до реалій сьогодення теоретичні концепції, положення, рекомендації та пропозиції, пов'язані з законотворчою діяльністю.

Тому в процесі здійснення низки організаційних процедур та заходів законотворчої діяльності виникає гостра необхідність виявлення недоліків та проблем організаційного механізму забезпечення законотворчої діяльності, удосконалення діючої організаційної структури та забезпечення ефективного функціонування окремих її елементів, а також розробка пропозицій щодо перегляду основних підходів в організації законотворчої діяльності.

Провідну роль в системі державного управління, забезпеченні реалізації функції законотворчості відіграє

парламент. Адже законодавча влада, будучи одним з важливіших рівнів організації публічної влади, забезпечує усталеність і демократичний характер всієї системи владних інститутів. Тому ефективність в діяльності такої структурно складної, динамічної, багатофункціональної системи як Верховна Рада України відбивається на стані всього суспільства.

Недотримання закріплених Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України та іншими актами Верховної Ради України правил організації законодавчої діяльності парламенту негативно позначаються на якості прийнятих ним рішень. В результаті цього чинне законодавство України є нестабільним, подекуди суперечливим, а законодавча діяльність в цілому – безсистемною.

Організаційне забезпечення реалізації закону передбачає організаційно-виконавчу і організаційно-розпорядчу діяльність державних органів і посадових осіб, контроль управляючих структур за належним виконанням закону, інформаційне та кадрове забезпечення [7, с. 102].

Організаційне забезпечення законотворчої діяльності в Україні включає в себе специфічну законодавчу процедуру за участю як визначених чинним законодавством суб'єктів права законодавчої ініціативи, так і інших суб'єктів законотворення. Організація законотворчої діяльності складається з виникнення та осмислення законотворчого замислу, аналізу суспільних відносин, що потребують правового регулювання, підготовки (написання) законопроекту, отримання наукових, експертних оцінок та консультацій з урахуванням інтересів, позицій держави, суспільства, окремих категорій громадян з залученням наукових установ, фахівців-практиків.

Конституцією України організація забезпечення законотворчого процесу парламенту віднесена до повноважень Голови Верховної Ради України, відповідно до яких він організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України та організовує роботу апарату Верховної Ради України (пп. 2 та 5 част. 2 ст. 88). Здійснення організаційного забезпечення законотворчої діяльності Головою Верховної Ради України забезпечується розгалуженою, багатопрофільною діяльністю депутатського корпусу, комітетів, фракцій і комісій, а також структурних підрозділів (управлінь, відділів, секторів) апарату Верховної Ради України, що потребує покращення науково обґрунтованої, законодавчо унормованої організації їх діяльності.

Одним із недоліків багатьох законів є низький рівень їх впровадження, що пояснюється відсутністю механізму реалізації, наслідком чого стає прийняття декларативних законів або законів, що потребуватимуть постійного внесення змін. Однією із причин низької якості прийнятих законів є недостатній рівень професіоналізму депутатського корпусу та інших учасників законотворчого процесу, що потребує відповідної кваліфікації, знань теорії держави і права, сфер суспільного життя, які передбачається врегулювати відповідними законами, дотриманням процедури при їх ухваленні, володіння методикою і технологією здійснення законопроектної роботи тощо.

Слабка прогнозованість, відсутність перспективного плану законопроектної діяльності, домінування політичних та приватних інтересів над інтересами держави та суспільства є характерними для розвитку законодавства. Разом з тим, його недосконалість і колізійність негативно впливають на роботу державних органів та посадових осіб у процесі прийняття ними рішень, послаблюють режим законності, знижують рівень правопорядку в державі, що відбивається й на законотворчій діяльності в Україні.

Одним із важелів, здатних вплинути на ефективність та вдосконалення законотворчої діяльності, її організаційного забезпечення, стало б прийняття конституційних законів, які виступали б засобом повноцінного приведення в дію положень та норм Основного Закону, дієвим механізмом регулювання низки суспільно важливих питань. Це дозволило б впорядкувати систему нормативно-правових актів, закріпити характерну для парламенту особливу законодавчу процедуру ухвалення законодавчих актів, прогнозування результатів їх застосування тощо, і тим самим, підвищити якість та ефективність реалізації цих актів, домогтися стабільності законів, ліквідувати безсистемність у розвитку законодавства.

Розвиток суспільства та ускладнення суспільних відносин вимагає адекватного їх регулювання і впорядкування. Це забезпечується за допомогою політичної та правової форм організації суспільства, сутністю яких є поєднання політичних та правових важелів, завдяки чому суспільство функціонує як, певним чином, організована система, що характеризується внутрішньою стабільністю та динамікою подальшого розвитку.

Належне організаційно-правове забезпечення законотворчої діяльності є однією з необхідних передумов ефективного державного управління. Становлення та подальший розвиток України як правової, демократичної, соціальної держави потребує науково обґрунтованої системи управління законодавчим процесом та законодавчого закріплення організаційного забезпечення законотворчої діяльності. Це, в свою чергу, передбачає певне реформування процесу законотворення, що включає в себе як планування законотворчої діяльності, її оперативне регулювання з урахуванням особливостей конкретних форм цієї діяльності, так і планомірну безперервну контрольну-аналітичну роботу, спрямовану на підвищення ефективності функціонування законотворення і приведення його у відповідність до вимог сьогодення, проведення як структурних перетворень, так і здійснення нових підходів до розмежування й нормативного оформлення функцій і компетенції між усіма органами державної влади. За таких умов проблема організаційного забезпечення законотворчої діяльності набуває особливого значення. Удосконалення законотворчого процесу можливе за умови комплексного здійснення законодавчої функції влади з урахуванням особливостей сучасного стану суспільних відносин. Особливе значення організаційно-правове забезпечення законотворчої діяльності буде мати для удосконалення і систематизації законодавства, державного управління, правозастосування, правового виховання тощо.

Для того, щоб законотворча діяльність стала по-справжньому дієвим засобом реалізації стратегії розвитку держави, організаційне забезпечення законотворчої діяльності в Україні має базуватися на засадах чітко сформульованих організаційно-правових завдань, відбуватися в межах детально розроблених процедур, визначених прав і обов'язків суб'єктів законотворчості.

Література.

1. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
2. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення: кол. моногр. у 2-х ч. / О.Л. Копиленко, О.В. Богачова; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Реферат, 2010. – 696 с.

3. Законотворчий процес та якість закону: як досягти гармонії?: [дослідження законодавчих процесів в Верховній Раді України] / Анатолій Ткачук, Світлана Науменко. – К.: Леста, 2005. – 42 с.

4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Парламентаризм в Україні: теорія та практика / Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К.: Інститут законодавства ВРУ, 2001. – 658 с.

6. Управление персоналом организации: Учебник. Под ред. А.Я.Кибанова. – М.: Инфра-М, 1997. – 512 с.

7. Шупленков В.П. Законотворчество. Фундаментальный курс авторизованого изложения. – М.: 1993. – 163 с.

УДК 351.72

Павло Литвин

ФІНАНСОВІ РЕГУЛЯТОРИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті висвітлюються питання регуляторів фінансових ринків, подається характеристика трьох незалежних державних регуляторів (НБУ; НКЦПФР; НКРФП). Зроблено висновок, відповідно якому фінансові ринки країн з розвинутою економікою – це сформована і цілісна система, що зазнає технічних змін і концептуальних новацій.

Ключові слова: державне регулювання, фінансовий ринок, новації, фінансовий регулятор.

Глобальні кризові явища у фінансовому секторі стали індикатором якості системи державного управління в країнах та управлінських структур взагалі з точки зору якості до зовнішніх чинників, так і гнучкості та здатності швидко пристосовуватися до нових умов. Відтак, органи державного управління поставали перед нелегким завданням: забезпечити стійкість фінансового ринку без надмірного регуляторного втручання.

Аналіз статистичних даних щодо фінансових рахунків за 2006–2009 роки свідчить про значні щорічні коливання показників. Зокрема динаміка зміни в активах по готівкових грошах та депозитах, а також по кредитах та позиках дає зростання цих показників приблизно в два з половиною рази у 2007 році, порівняно з 2006. Наступні два роки спостерігалось поступове зменшення цих показників (на 20% у 2008 році, порівняно з 2007, та на 15% у 2009 порівняно з 2008) [1, с. 40].

Виходячи з цього, нагального розв'язання потребує завдання підвищення ефективності фінансових регуляторів в системі державного управління.

Питання розвитку фінансового ринку та його інфраструктури є предметом досліджень багатьох науковців, зокрема українських учених: П. І. Гайдуцького, А. С. Гальчинського, В. М. Гейця, А. О. Задоя, Л. В. Ільченко-Сюйви, А. С. Філіпенка, А. А. Чухна, В. В. Юрчишина та ін.

Суттєвий внесок у дослідження механізмів державного управління в різних сферах економіки, і зокрема