

УДК 340.13

К. О. Сергєєв

## ПІДХОДИ ДО ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ УСКЛАДНЕННЯ СУСПІЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

**Постановка проблеми.** Пошук ідеальної методики законотворення, що забезпечувала б гарантоване досягнення законом запланованих результатів, є «святим граалем» юридичної науки. Але закон створюється людьми і постійно перебуває під впливом негативних факторів людської сутності, які відображаються у його змісті. Популізм, жорстокість, жадібність, звичайні амбіції та інші негативні риси характеру людини притаманні і суб'єктам державної влади, наділеним повноваженнями до прийняття актів, нерідко впливають на зміст норми, знижуючи її якість та юридичні властивості. Сучасною наукою багато уваги приділяється пошуку методів та моделей діяльності у напрямі зниження негативного впливу людського фактора на важливі процеси державного і суспільного життя. Особливо ця тенденція актуальна для діяльності законодавчої як фундаментального процесу державної, правової і суспільної організації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми законодавчої системи сучасної України та її систематизації постійно привертають увагу вітчизняних науковців до питання ефективності законодавчої діяльності. Ю. Ганжуров розглядає питання політико-правових комунікацій та змін суспільної організації як фактори впливу на законотворчий процес. Важливі дослідження проблем законодавчої техніки відображено в працях І. Риндюк. Досить комплексне дослідження явища законотворчості зробив А. Ришелюк.

**Метою статті** є формування теоретичної концепції методологічних моделей законодавчої діяльності у їх технократичній точності, аналогічній до інженерії, спрямованої на підвищення гарантій створення законом прогнозованих наслідків та політичного результату.

**Виклад основного матеріалу.** Закон є об'єктивізацією політичного рішення у юридичну форму, коли політична мета до створення певних змін суспільного або державного ладу досягається шляхом примусу спільноти до певних правил поведінки. У політико-юридичній двоєдинності своєї природи закон залишається залежним від двох факторів: юридичного – готовності або здатності суспільної групи прийняти приписане правило та політичного – здатності нового правила спровокувати очікувані зміни, створити політично очікуваний результат. Лише у своїй єдності обидва фактори визначають явище, яке прийнято називати якістю закону.

Законотворчий процес як частина правотворчого процесу є видом організаційної діяльності держави і здійснюється в певних процесуальних межах, має свої етапи. Від досконалості цієї процедури залежить ефективність дії закону як кінцевого результату, вона демонструє рівень і якість дії держави на життєдіяльність суспільства [1, с. 262]. У більш складній диференціації етапів законотворення цей процес у виключній послідовності поділяється на: мету (виключно політичний етап), способи і засоби досягнення мети (політичний, але за волею законодавця на цьому етапі

можуть залучати фахівців з права та інших наук), інструменти, за допомогою яких реалізуються способи (виключно юридичний етап). На відміну від порядку створення, процес реалізації закону проходить у зворотній послідовності: інструмент – спосіб – засіб – мета (результат). У прагненні створення якісного акта важливо усвідомити цю двоєдинність природи закону як фундаментального фактора, що формує вимогу до комплексного (політичного та юридичного) дослідження методів законотворчості.

До категорій мети, способу та засобу регулювання парламентарі зазвичай ставляться як до абстрактних явищ, формулюючи їх за власними переконаннями, частіше у формі красномовних, популістськи зумовлених виразів. Якщо проаналізувати формулювання мети у пояснювальних записках до проектів законів, класифікувавши їх за дефіціями та ознаками цих категорій, то виявиться, що здебільшого під метою прописані цілі, які можуть бути класифіковані як спосіб. Нерідко у вигляді мети формулюється проміжний результат без урахування наступних за ним етапів комунікації, які ведуть до результату остаточного.

Ці категорії можуть використовуватись як абсолютно точний практичний метод законотворчості за умови застосування понять та їх ознак стосовно змісту проекту акта.

Зміст закону залежить від мотиву автора щодо створення результату у формі суспільно значущих змін. Ієрархія мотивів формується відповідно до уявлень про ідеал, під впливом різних соціальних ситуацій та соціокультурних умов того середовища, в якому особистість перебуває [2, с. 12]. Будучи суб'єктами політичного процесу, часто мотиви авторів закону зосереджені на досягненні політично-зумовлених цілей, які лише інколи співпадають із державними чи суспільними інтересами. Відповідно, ми виходимо з позитивного мотиву, спрямованого на створення корисного для держави і суспільства результату, на базі якого і формується первинна категорія законотворення – мета.

Мета закону – це усвідомлений та бажаний результат регулюючого впливу права на суспільні відносини [3, с. 303]. Структура мети завжди передбачає зміни в житті кінцевого бенефіціара – людини. Мета може бути одна (наприклад, підвищення рівня доходів населення) або декілька рівнозначних цілей (наприклад, підвищення рівня доходів населення та прибутків державного бюджету), або декілька цілей, що перебувають у причинно-наслідковому зв'язку (наприклад, підвищення зайнятості населення та рівня його доходів), де друга мета досягається за успішного досягнення першої. Окремо варто відзначити і такий тип цілей, де мета полягає не у створенні змін, а навпаки – залишення звичного стану речей і недопущення його зміни, наприклад, національна безпека. Відповідно, головною ознакою мети закону є певний сталий стан, в якому має опинитись людина, держава, юридична особа. Це остаточний результат змін суспільної організації.

Лише за правильного визначення мети виникає можливість до формулювання способів як дій, спрямованих на її досягнення. Будь-яка діяльність, в тому числі і діяльність з удосконалення законодавства, здійснюється у певний спосіб, тобто за допомогою використання певних прийомів, методів, з дотриманням певного порядку дій (певних процедур) [4, с. 43]. У широкому розумінні спосіб визначається як

певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось [5, с. 578]. Саме спосіб робить досягнення мети можливою, а тому, визначаючи його, важливо переконатись у наявності причинно-наслідкових зв'язків, за яких визначена дія забезпечує виникнення бажаного результату.

Щодо засобів діяльності з удосконалення законодавства, то в найбільш широкому розумінні останніми є як різного роду предмети матеріального світу (наприклад, засоби збору та обробки інформації, зокрема комп'ютерна техніка), так і нематеріальні явища (мова, норми права, юридичні конструкції тощо), за допомогою яких суб'єкт здійснює вплив на об'єкт (предмет) [2, с. 42]. Фактично це сукупність матеріального, людського та інституційного ресурсу, необхідного для реалізації обраного способу досягнення мети.

Інструментами у розумінні процесу регулювання правовідносин виступають самі нормативні акти, юридичними властивостями яких сформована система правил може бути реалізована. Цей етап характеризується дослідженням двох основних питань: встановлення правильного виду нормативно-правового акта у разі складання нової системи правил або конкретного нормативного акта, до якого потрібно внести зміни. Також саме у межах цієї категорії відбувається етап застосування юридичної техніки до формулювання змісту законопроекту у текстовій формі з дотриманням необхідних понятійних та юридичних конструкцій.

Поширеними помилками у застосуванні цих категорій є порушення їх послідовності, незастосування понятійної точності явищ та ігнорування їх як таких. Причиною ж актуалізації такого підходу є ускладнення структури суспільної організації, яка відбулась внаслідок динамічного розвитку науково-технічного прогресу та інформаційних технологій, що спровокувало збільшення комунікаційних зв'язків між дією та запланованим результатом. На відміну від парламентарів попередніх історичних періодів, сучасний політик уже не здатен усвідомити такі зв'язки на рівні його індивідуальних знань і досвіду, що змушує його до застосування більш точних і вивірених підходів за умови мотивації до створення результату у реальному житті суспільної групи.

Технократичний підхід у послідовності аналізу мета – спосіб – засіб – інструмент є досить ефективним і дає високу точність досягнення майбутнім законом поставлених цілей. Але цей метод рідко застосовується, оскільки вимагає значного часу і матеріальних вкладень на залучення профільних фахівців. Окрім того, зазвичай він виключає можливість використання законопроектів у популістських цілях за його складності розуміння більшістю населення.

Людина є кінцевим реципієнтом будь-якого закону і правового акта. Ганс Кельзен казав, що лише людська поведінка може врегульовуватись нормами. Інші обставини справи, відмінні від людської поведінки, можуть бути предметом нормативно-врегулювання тільки у зв'язку з людською поведінкою [6, с. 25]. Саме через норми права держава встановлює міру можливої та дозволеної поведінки людей [7, с. 6]. Закон може бути спрямований на створення результату для держави, як-то збільшення прибутків бюджету, або результату для юридичних осіб, наприклад, регулювання порядку банкрутства. Та виконавцем будь-яких вимог залишаються люди, які мають реалізувати визначену норму у їх реальному житті. І саме людиною як єдиною істотою, здатною до суджень, оцінюється якість закону.

Під якістю закону слід розуміти сукупність змістовних характеристик і здатність закону реально задовольняти суспільні потреби та приватні інтереси [8, с. 110]. Головною вимогою до якості закону є прийняття його правил людьми у їх реальному житті. Норми, які не визнаються суспільством, не є правовими, вони приречені на нереалізацію і, зрештою, на скасування [9, с. 91]. У своїй теорії чистого правознавства Кельзен розглядав закон у його виключно юридичній складовій частині без впливу інших наук – політології, соціології. Але світовий досвід показує помилковість такого підходу, з потребою саме комплексного усвідомлення права у залежності від усіх суспільно-політичних процесів. Людина оцінює закон в його юридичній складовій частині, за своїм суб'єктивним сприйняттям дійсності стосовно можливостей до самореалізації в межах законодавчо встановлених обмежень, а також у складовій політичній частині, за остаточним результатом змін у певній галузі, які відбулись внаслідок реалізації нормативного припису. І така оцінка не позбавлена сенсу. Ми можемо звинуватити підприємця у його особистій відповідальності за низькі прибутки лише у тому разі, якщо такі проблеми притаманні виключно йому одному. Та якщо у схожих умовах перебувають більшість учасників такого ринку, то причини потрібно шукати в законі, який, за винятком глобальних перешкод (війн, революцій, економічних криз), залишається єдиною подією, здатною впливати на всіх учасників ринку одночасно. Відповідно, оцінка політичної якості закону, наприклад, за рівнем доходу населення як результатом дії визначеного ним правила здебільшого є доцільною та об'єктивною.

Великого значення набуває і правова культура конкретної людини, яка діалектично поєднує у собі загальне, особливе та одиничне [10, с. 18], чим утворює мультикомплексний алгоритм мислення, спираючись на який людина формує як власне судження в оцінці якості закону, так і рішення стосовно дотримання вимог закону або його порушення в конкретних умовах її реального життя. Таким чином, якість закону має прямий вплив на стан правової культури та юридичної дисциплінованості суспільства.

Розглядаючи питання політичних рішень, які впливають на початок законотворчого процесу, А. Ришелюк слушно зазначає, що «Політичні рішення, про які йдеться, гіпотетично можуть бути результатом серйозного вивчення потреби у законодавчому регулюванні і в такому разі є втіленням чіткого й обґрунтованого законодавчого замислу. Однак у сучасних політичних умовах України поява таких рішень, як правило, зумовлюється лише міркуваннями політичної доцільності, а тому їх негайна реалізація шляхом підготовки законопроектів несе чимало ризиків. Необхідність фахової перевірки і критичного аналізу цих рішень до початку їх реалізації законотворчим шляхом завжди є надзвичайно актуальною» [11]. Водночас він зводить потребу законодавчих змін до кількісного показника обсягу інформації, наприклад, засуджуючи Уряд за законопроект, який зводився до одного слова. З цією позицією погодитись не можна, бо, визначаючи потребу законодавчого регулювання, значення мають лише показники якісні, а саме зміни в реальному житті реципієнта, які виникають внаслідок запровадження правила, і якщо включення одного слова в закон здатне спровокувати такі суспільні зміни, законодавча ініціатива є виправданою. Та беззаперечним залишається проблематика зниження

якості законодавства. Це є наслідком поспішного прийняття законів, недотримання загальних правил нормопроекування, відсутності ефективного організаційно-правового механізму забезпечення законотворчої діяльності, її регулювання, недостатнього рівня правової культури осіб, які беруть участь у законотворчому процесі [12].

Високу ефективність показав і метод розробки проекту акта від моделювання змін у житті кінцевого реципієнта. Фактично пропонується починати з фантазії: уявлення історії конкретної людини, що вступила у правовідносини за новими правилами, при цьому диференціюючи всі ці уявні події за юридичними категоріями. За такого підходу можна не тільки побачити структуру законів і підзаконних актів, які впливають на здатність людини реалізовувати свої права (наприклад, необхідність довідки, яку складно отримувати), але і встановити психологічні та соціально-політичні фактори, які майже неможливо побачити, формуючи зміни за підходу «згори донизу» (де первинне бажання створення акта формує припущення про його наслідки). Якось застосувати цей метод я запропонував групі, яка працювала над вирішенням проблеми недопуску собак-реабілітологів у громадські місця, проблеми, за якої в Україні майже не використовуються собаки-поводирі для сліпих. Змоделювавши поведінку реципієнта, група побачила низку юридичних вимог, які не помічали раніше, в тому числі підтвердження юридичного факту спеціального дресування та спеціальних санітарних вимог догляду за такими тваринами. Та головне: вдалось побачити вкрай важливу неюридичну обставину. Справа в тому, що частіше такі собаки використовуються для психологічної реабілітації людей, які перебувають у стані стресового розладу. Відповідно, собака, помічена спеціальними знаками розрізнення у супроводі людини без явних фізичних вад, буде привертати зайву суспільну увагу до супровідника з чітким розумінням оточуючих, що це людина з психологічними розладами, що може ще більше погіршити її стан. Проблема виявилася вкрай значущою, що зумовило групу призупинити роботу над проектом змін до нормативних актів, зосередивши увагу на пошуку способу реалізації права з урахуванням цієї ситуації. Та якби проблема не була виявлена, така норма створила б хибну надію на наявність права, яке реципієнти не змогли б реалізувати під тиском психологічного фактора, відповідно, оцінивши нормативний акт як неякісний.

Однак і в цьому методі є поширена на практиці помилка – врахування інтересів лише одного суб'єкта правовідносин. Сам термін «відносини» вже передбачає взаємозалежність інтересів декількох сторін. Законом ми організуємо дисципліну співіснування суспільної групи, нав'язуючи їй цивілізовані правила соціальної конкуренції, і лише сформулювавши ідеальні умови компромісу, держава отримує шанс на те, що ці правила будуть прийняті учасниками спільноти. Якщо ж не врахувати інтерес одного з суб'єктів, він вдаватиметься до позаправових шляхів отримання цінності, руйнуючи баланс сил та позитивно-правову структуру організації людей. Відповідно, моделюючи поведінку кінцевого реципієнта, важливо врахувати його вплив і залежність у відносинах з іншими суб'єктами, а інколи буває доречним і змоделювати нові правила за кожним із реципієнтів окремо. Особливо часто такої помилки припускаються у законах, спрямованих на соціальний захист населення, де зазвичай враховують лише потребу споживача, упускаючи законні інтереси

держави, інших груп населення та юридичних осіб приватного права. Наслідком таких помилок законотворення є виникнення стану, за якого суб'єкти ринку вимушені працювати у позаправовому полі (в тіні), а соціально незахищена група не отримує обіцяну гарантію захисту, що зумовлює обидві сторони відносин охарактеризувати такий закон як неякісний з позиції його як юридичних властивостей, так і політичного результату. У цій же проекції є і помилка поспішності прийняття законів. Для формування ідеального компромісу співіснування сторін необхідне ретельне дослідження і врахування факторів реального життя, в яких перебуває кожен із суб'єктів, тривалий у часі і складний за змістом процес пошуку правила, яке задовольнить усіх учасників спільноти і стимулюватиме їх до створення політично бажаного результату. На практиці ж автори законів зазвичай намагаються уникати такої складної роботи, формуючи норму на базі їх власного світогляду, суб'єктивних уявлень про природу речей і відносин. Частіше за все такі припущення виявляються помилковими.

Моделювання поведінки кінцевого реципієнта є досить ефективним методом законодавчої діяльності, який не тільки підвищує якість нормативного акта, але й дає змогу оптимізувати законотворчий процес, зосередивши зусилля на виключно якісних змінах. Завдяки цьому закон створює суспільно позитивний результат, уникаючи явища, яке сленговою мовою вже охрестили як «законодавчий спам» – позасистемне накопичення законів та окремих норм, які не мають прямого застосування у реальному житті людини, при цьому ускладнюючи орієнтацію в системі законодавства.

Американський адвокат і громадський діяч Кріс Конлі в одному зі своїх публічних виступів провів аналогію законодавчої діяльності з комп'ютерним програмуванням, зазначивши, що «Закон – це код, а більшість законів є поганим кодом».

У світі поступово розвивається термін «законодавчої інженерії», який залежно від контексту поки що вживається у різних значеннях – від техніки складання закону до поняття законодавчого регулювання галузі інженерних наук. Відповідно, за нинішнього етапу розвитку цей термін можна охарактеризувати скоріше як сленговий, з претензією на те, щоб стати науковим у найближчі роки, оскільки його понятійна сутність досить комплексно охоплює всі етапи побудови якісного акта. Знижуючи вплив людського фактора, інженерія як явище базується на технологічному системному аналізі і максимально точних знаннях, спрямованих на створення гарантованого результату. Відповідно, як метод законодавчої діяльності інженерія відрізняється двома ознаками: охоплює всі етапи законотворчості та базується на точних знаннях і науково-методологічних підходах як протилежність процесу, заснованому на уяві, фантазії і припущеннях. Водночас законодавча інженерія у своїй технократичності не виключає вплив політичних ідеологій та плюралістичної конкуренції груп, однак висуває вимоги до компетенції в питаннях визначення способів, засобів та інструментів нормативно-правового регулювання. Предметом ідеології в таких умовах виступає мета як бажаний політиком результат суспільних змін. Гарантією же соціально припустимого мотиву володарювання стає право на оцінку певних способів і засобів досягнення мети, які розробляються фаховими спеціалістами, але оцінюються всенародно обраними політиками за категорією їх припустимості. Таким чином, формується підхід, за якого зберігаються набутки

демократії у вигляді вільних виборів та конкуренції груп, при цьому підвищується якість управління суспільними процесами через формування правил у розрахунок на створення ними реального результату, знижуючи ризик негативного впливу людського фактора.

**Висновки.** Для досягнення високої якості закону в сучасних умовах збільшуються вимоги до професійності, системності і точності законодавчої діяльності. За межами політичного етапу законотворчості – формування мети – всі інші вимагають фаховості та якісного дослідження реального життя людини (реципієнта), а також здатності цих правил до створення політично очікуваного результату. Законодавча діяльність за ступенем вимог до точності дослідження поступово набуває ознак вузькопрофесійного фаху. Особливо точно цей процес охоплюється терміном «законодавча інженерія». Невизнання ж цих важливих вимог часу призводить до десистематизації законодавства, розвитку правового нігілізму та втрати державною владою інструментів управління суспільними групами.

### Література

1. Мазурик К.З. Характеристика законотворчості та визначення чинників, які впливають на неї. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2 (1). С. 259–267.
2. Алексеєнко Т.Ф. Мотивація, механізми і вікові передумови формування соціальної поведінки особистості в групі. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)/ pedagogika*. 2016. № 6. С. 10–13.
3. Соціологія права : підручник / за заг. ред. Л.М. Герасіної, М.І. Панова. Київ, 2003. 398 с.
4. Риндюк І.В. Удосконалення законодавства як правотворча діяльність. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 34. Том 1. С. 40–43
5. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда; АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ : Наукова думка, 1970–1980.
6. Ганс Кельзен. Чисте правознавство: з додатком: Проблеми Справедливості. Київ : Юніверс, 2004. 496 с.
7. Оніщенко Н.М. Розвиток національної правової системи в контексті запитів громадянського суспільства. *Journal "ScienceRise: Juridical Science"*. 2018. № 3(5). С. 4–9.
8. Макаренко Л.О. Суб'єкт правової культури: концептуальні засади дослідження. *Journal "ScienceRise: Juridical Science"*. 2018. № 3(5). С. 15–21.
9. Ганжуров Ю. Законотворча діяльність як комунікативний процес. *Політичний менеджмент*. 2005. № 2. С. 89–102.
10. Лебедь Н.В. Стан законодавчої діяльності в сучасній Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 15. С. 108–111.
11. Ришелюк А.М. Законотворчість в Україні : навчальний посібник. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 334 с.
12. Лебедь Н.В. Законодавча діяльність як правова категорія. *Державне управління: удосконалення та розвиток* 2010. № 9.

### Анотація

**Сергеев К. О.** Підходи до законодавчої діяльності в умовах ускладнення суспільної організації. – **Стаття.**

Закон створюється людьми! Відповідно, його зміст залежний не тільки від рівня компетентності авторів, але і їхніх мотивів, які не завжди спрямовані на благо держави та суспільства. У статті аналізуються мета, способи та засоби законотворення, розглядаються методи, здатні знижувати вплив людського фактора на зміст закону та підвищувати результативність нормативного акта в контексті його здатності створювати систему правил поведінки в реальному житті людей і досягати бажаного законодавцем політичного результату.

*Ключові слова:* законодавча діяльність, методи законотворчості, законодавча інженерія.

### Аннотация

*Сергеев К. А.* Подходы к законодательной деятельности в условиях усложнения общественной организации. – Статья.

Закон создается людьми! Соответственно, его содержание зависит не только от уровня компетентности авторов, но и от их мотивов, которые не всегда направлены на благо государства или общества. В статье анализируются цели, способы и средства законотворчества, рассматриваются методы, способные снизить влияние человеческого фактора на содержание закона и повышать результативность нормативного акта в контексте его способности создавать систему правил поведения в реальной жизни людей и достигать желаемого законодателем политического результата.

*Ключевые слова:* законодательная деятельность, методы законотворчества, законодательная инженерия.

### Summary

*Serhieiev K. O.* Approaches to legislative activity in the conditions of a public organization complication. – Article.

The law is created by people! Accordingly, its content depends not only on the level of competence of the authors but also on their motives, which are not always aimed at benefiting the state and society.

The law is dual in its political and legal nature, where the legal consequences of the act create a politically desirable result – changes in social, state, economic and legal fields. The analysis of the purpose phenomena, methods and means of law-making demonstrates cause-effect dependence of the legal and political result of the law in the context of quality assessment of a normative act. Thus, both the level of competence of project's authors and their personal motivation acquire primordial importance.

The article examines methods that can reduce the influence of the human factor on the content of the law and increase the effectiveness of the normative act in the context of its ability to create a system of rules of conduct in real life and achieve the political result desired by the legislator.

*Key words:* legislative activity, lawmaking methods, legislative engineering.