

УДК 328+342.4

О. В. КУКУРУЗ,
кандидат політичних наук

ПОЛІТИКА СТВОРЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ

У статті аналізується політична основа процесу законотворення в Україні. Для відображення більш широкого політологічного підходу до цього процесу вживається словосполучення «створення законодавства». Проаналізовано основні причини прийняття та внесення змін до Конституції України, виборчого законодавства та правових актів, що регулюють участь громадян у створенні законодавства. Визначено принципи, на яких засновується процес створення публічного права в Україні, та наведено ті, які повинні стати невід'ємною складовою політики створення якісного законодавства.

Ключові слова: політика, політика створення законодавства, принципи створення законодавства, якість законодавства, Конституція України, виборче законодавство, громадська участь.

Кукуруз О. В. Политика создания законодательства в Украине: основные принципы

В статье анализируется политическая основа процесса законотворчества в Украине. Для отображения более широкого политологического подхода к этому процессу используется словосочетание «создание законодательства». Проанализированы основные причины принятия и внесения изменений в Конституцию Украины, избирательное законодательство и правовые акты, регулирующие участие граждан в создании законодательства. Определены принципы, на которых основан процесс создания публичного права в Украине, и приведены те, которые должны стать неотъемлемой частью политики создания качественного законодательства.

Ключевые слова: политика, политика создания законодательства, принципы создания законодательства, качество законодательства, Конституция Украины, избирательное законодательство, гражданское участие.

Kukuruz O. The policy of law-creation in Ukraine: basic principles

Political basis of law-making in Ukraine is considered in this article. There is used the expression «law-creation», which shows more wide political science approach to this process. The basic reasons for adoption and amendments to the Constitution of Ukraine, election legislation and legal acts concerning the participation of citizens in law-creation are analyzed. The author defines the principles of creation of public law in Ukraine and principles, which must become an integral part of the policy of qualitative law-creation.

Keywords: politics, policy, policy of law-creation, principles of law-creation, quality of legislation, the Constitution of Ukraine, election legislation, public participation.

Якість українського законодавства, порушення норм чинного законодавства під час прийняття нових правових актів дедалі частіше стають основними темами для обговорення у суспільстві. Проблеми, пов'язані з законотворенням, як правило, досліджують юристи, які багато уваги приділяють правовим та технічним аспектам цього процесу. Водночас спостереження за проце-

сом законотворення у парламенті та аналіз численних проєктів правових актів, що розробляються в Україні, свідчить, що їх якість і зміст значною мірою залежить від політиків та їх політичних цілей. Відповідно підвищення ролі і значення права в суспільстві, поліпшення його якості та ефективності залежить не лише від юристів, а й від політологів, які повинні аналізувати політичні аспекти створення законодавства.

Важливою для даного дослідження стала книга американського науковця Т. Дая «Основи державної політики», в якій акцентується, що політологи повинні аналізувати політику в різних сферах суспільного управління для того, щоб описати фактичний стан того, що влада насправді робить, а що ні, визначити причини, чому вона це робить так, а не інакше, і насамкінець, з'ясувати якими є наслідки такої політики та який вплив вона має на суспільне життя¹. Теоретико-методологічні підходи до з'ясування поняття «політика законотворення» досліджені у книзі «Політика права та правова політика: між сучасною та постсучасною юриспруденцією» за редакцією польських науковців Т. Берната та М. Зірк-Садовського². Основою для визначення принципів політики створення законодавства стали праці науковців, проаналізовані авторкою у статті «Політика створення права в працях польських юристів: політологічні аспекти»³. Також джерельною базою даного дослідження є законодавство, що стосується змін до Конституції України, виборів, розвитку громадянського суспільства в Україні, та аналітичні матеріали Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України та Лабораторії законодавчих ініціатив.

У науковій літературі не є поширеним політологічний підхід до процесу створення законодавства, хоча на практиці більшість проєктів правових актів мають чітку політичну основу. Тому нагальною потребою є з'ясування основних принципів української політики щодо процесу створення законодавства. Розроблення наукових рекомендацій щодо вдосконалення політичної основи цього процесу потребує вирішення таких завдань: 1) розкриття особливостей понять «політика» та «політика створення законодавства»; 2) вивчення законів, які викликають найбільшу зацікавленість політичних сил; 3) визначення політичних і правових принципів, на яких повинен базуватися процес створення законодавства.

Поняття «політика» має кілька значень. Воно означає політичну програму та цілеспрямовану діяльність політичних суб'єктів у певній сфері («policy») або боротьбу за владу, маневрування («politics»)⁴. Вживання словосполучення «створення законодавства» на відміну від «законотворення» обирається з метою показати, що цей процес розглядається широко, з урахуванням впливу багатьох чинників, а не лише як юридично визначений процес. З огляду на зміст зазначених понять «політика створення законодавства» може розглядатися як: 1) програма (план) створення законодавства загалом або в конкретній галузі; 2) діяльність суб'єктів законодавчої ініціативи по створенню норм права; 3) політичні торги у процесі створення законодавства, лобіювання інтересів третіх осіб. У першому випадку йдеться про план реалізації політич-

них ідей за допомогою норм права; у другому – про практику реалізації цих ідей; у третьому – про політичні інтриги навколо створення законодавства, пов'язані з суб'єктивними інтересами окремих політиків або політичних сил.

Найкраще з'ясувати політику створення законодавства можна у сфері публічного права, зокрема конституційного. В Основному Законі закладаються основні засади поділу влади, як правило, зазначається тип виборчої системи, вказані основні форми участі громадян в управлінні суспільними справами тощо. Конституція України 1996 р. була прийнята після тривалих переговорів основних політичних суб'єктів і політичної волі тодішнього Президента України Л. Кучми. Серйозних змін Основний Закон зазнав у 2004 р. у результаті переговорів між тогочасною владою і політичною опозицією. Зміни стосувалися насамперед форми правління. Перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління був прийнятий як компромісний варіант виходу України з політичної кризи, що виникла після другого туру президентських виборів 2004 р. Ще задовго до цих виборів команди чинного тоді Президента України Л. Кучми та кандидата в Президенти України В. Януковича, які розуміли, що опозиційний кандидат В. Ющенко користується великою популярністю в суспільстві і має всі шанси на перемогу, розробили зміни, які звужували обсяг повноважень Президента.

Після тривалого протистояння, з одного боку, політичної опозиції і значної частини суспільства, яка підтримала думку, що вибори сфальсифіковані на користь провладного кандидата (Помаранчева революція), а з другого – влади і деякої частини суспільства, які не хотіли змінювати авторитарний режим у державі, було прийнято компромісне рішення. Останнє полягало в тому, що провладні політичні сили погодилися проголосувати за внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» (щодо проведення переголосування другого туру виборів) в обмін на голосування за внесення змін до Конституції України.

Зміст змін безпосередньо залежав від політичної ситуації, політичних інтересів та потреб ключових політичних гравців. Провладні політичні сили, не змігши забезпечити надійну перемогу своєму кандидатові, подбали про те, щоб ослабити роль і значення президента, який був представником іншої політичної команди. До Конституції України були включені положення, які передбачали розбалансування системи державної влади за допомогою нечіткого розподілу функцій між Президентом і Прем'єр-міністром. В умовах нової форми правління між Президентом України В. Ющенко та Прем'єр-міністром України Ю. Тимошенко, які перед виборами представляли одну політичну силу, почали відбуватися протистояння, що було на користь політичним опонентам.

У 2010 р. на чергових президентських виборах перемогу отримав В. Янукович, команда якого підтримувала командно-адміністративні методи управління суспільними справами, і за допомогою Конституційного Суду України конституційна реформа 2004 р. була скасована і ключовою політичною фігурою знову став Президент. У зв'язку із поверненням до президент-

сько-парламентської форми правління до законодавства знову вносилися численні поправки.

Наступні зміни до Конституції України, як і можна було очікувати, відбулися у 2014 р. після Революції гідності та зміни політичної команди при владі. 21 лютого 2014 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII, у результаті чого було повернено парламентсько-президентську форму правління. Однак приведення законодавства у відповідність до чергових змін у Конституції України не було здійснено, що проявляється, наприклад, у абсолютно протилежних положеннях щодо наслідків виходу депутата з фракції політичної партії, за списком якої він був обраний. Відповідно до Конституції України повноваження такого депутата припиняються достроково, а відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI «народний депутат, який не увійшов до складу депутатської фракції, якого виключено чи який вийшов із складу депутатської фракції, є позафракційним» і може увійти до складу іншої депутатської фракції або депутатської групи⁵.

Після дострокових президентських виборів, на яких перемогу отримав П. Порошенко, знову тривають дискусії щодо змін до Основного закону. Цього разу йдеться не про розподіл повноважень між Президентом та Прем'єр-міністром, а стосовно розподілу повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Зміни в напрямі децентралізації влади в Україні значною мірою зумовлені вимогами міжнародних організацій та впливом інститутів громадянського суспільства, які після Революції гідності ігнорувати стало важче. На зміст конституційних положень також впливає політична ситуація, яка склалася в результаті збройного протистояння на сході України. Необхідність децентралізації влади справді потрібна, але введення нових назв посад не забезпечить дієвої реформи. Потрібен чіткий, системний, комплексний план реалізації цих змін.

При створенні законодавства політики повинні знати такі принципи: «в деяких випадках нестворення нового правового акта є краще, ніж створення фіктивного права», «не потрібно приймати правові норми, якщо немає практичної можливості їх реалізації» (А. Подгурецькі)⁶. Вносячи положення до законодавства, які не можна реалізувати, або в експертному середовищі є сумніви, що вони будуть реалізовані на користь загальним інтересам суспільства, законотворці зменшують цінність права в суспільстві, ставлять під загрозу правопорядок та законність.

Крім Основного Закону, найбільш залежним від політичної ситуації в державі та політичної команди, яка перебуває при владі, є виборче законодавство. Майже перед кожними виборами приймається новий закон або вносяться зміни. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18.11.1993 р. № 3623-XII встановив мажоритарну виборчу систему, за якої у 1994 р. відбулися парламентські позачергові вибори, які були першими в незалежній Україні. Перед наступними черговими парламентськими виборами 1998 р. законодавці прийняли Закон України «Про вибори народних депутатів

України» від 24.09.1997 р. № 541/97-ВР, який запровадив нові правила проведення виборчих перегонів на основі змішаної виборчої системи. Перед парламентськими виборами 2002 р., не змінюючи тип виборчої системи, законодавці прийняли Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18.10.2001 р. № 2766-III. Наступні парламентські вибори відбулися у 2006 р. після значних політичних змін. Цього разу основним нововведенням чергового нового Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 р. № 1665-IV було проведення виборів виключно за пропорційною виборчою системою. У таких умовах основними суб'єктами політичної боротьби за владу стали політичні партії. Якщо у 1998 р., коли застосовувалася змішана виборча система, участь у виборах брали 44 партії (19 – у складі блоків, 25 – самостійно), у 2002 р. (змішана система виборів) – 67 (46 – у складі блоків, 21 – самостійно), то у 2006 р. (пропорційна система виборів) – 78 (52 – у складі блоків, 27 – самостійно)⁷.

Дострокові парламентські вибори 2007 р. відбулися за правилами, прописаними у Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 р. № 1665-IV. Перед наступними парламентськими виборами було прийнято черговий Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р. № 4061-VI, який повернув змішану виборчу систему. На позачергових парламентських виборах 2014 р., після тривалих дискусій, залишили змішану систему виборів, хоча деякі зміни таки внесли до закону про вибори.

Тобто за часів незалежності в Україні вже застосовувалися всі три основні виборчі системи – мажоритарна, змішана та пропорційна. Крім типу виборчої системи, на результат виборів впливає розмір і місце розташування виборчого округу, виборчий бар'єр, умови виборчих перегонів тощо. Тому політичні сили, які мають більшість у парламенті або вплив на них, перед кожними черговими виборами вносять зміни до виборчого законодавства, насамперед виходячи з суб'єктивних інтересів, а не на основі об'єктивної потреби.

З одного боку, будь-яка влада дбає про вигідні для себе умови та повноваження, з другого – вона не може повністю ігнорувати вимог суспільства. Відтак навіть у формальній демократії, крім виборів, для громадян мають бути передбачені певні форми їх участі в управлінні суспільними справами. Кількість правових актів з цього питання свідчить, що протягом років незалежності законодавці приділили багато уваги і цьому питанню. Зокрема, ще у 1996 р. був прийнятий Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР, який формально надав громадянам право звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування із зауваженнями, скаргами та пропозиціями. Законодавці виконали формальність: прийняли закон, який начебто повинен був забезпечити демократичне управління суспільними справами. Однак що стосується його виконання, то відсутність чітко визначених процедур розгляду таких звернень, не дозволив громадянам ефективно реалізовувати свої права⁸. У 2003 р. було прийнято Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. Відповідно до нього громадяни можуть вплива-

ти на зміст правових актів, пов'язаних з регуляторною діяльністю. Реалізація цього закону також не є достатньою, оскільки незважаючи на його тривале існування, він залишається маловідомим для громадян⁹, а також не завжди виконується органами державної влади. Закон, який може покращити діалог влади та суспільства, сприяти ефективнішому виконанню обов'язків владою, а також кращому забезпеченню прав громадян було прийнято у 2011 р. Йдеться про Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. За змістом цей закон вважається одним із кращих (визнано міжнародними організаціями Access Info Europe (Іспанія) та Centre for Law and Democracy (Канада))¹⁰.

Ще значна кількість правових актів була прийнята з метою розвитку громадянського суспільства, а саме: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24.03.2012 р. № 212/2012. Аналіз цих правових актів та їх реалізації свідчить, що в багатьох з них існують прогалини щодо механізмів реалізації, не передбачено відповідальності органів державної влади за невиконання норм закону, не забезпечено належне інформування громадян щодо їх прав та обов'язків.

Отже, принципи української політики створення законодавства є такими:

1) кожна політична команда, яка має хоч якусь перевагу над іншими політичними силами (формально більшу кількість повноважень або ж неформальний вплив) намагається змінити Основний Закон так, щоб отримати якомога більше повноважень для своєї політичної сили; 2) перед кожними черговими виборами політичні сили, які при владі, задля достосування норм права до поточної політичної ситуації, спираючись на соціологічні дослідження щодо електоральних вподобань, приймають новий виборчий закон або вносять такі зміни, які забезпечать їм максимально найкращі умови для перемоги на виборах; 3) законодавство щодо форм участі громадян в управлінні суспільними справами свідчить, що основною метою законотворців є розробити закон, але можливість його реалізації їх не цікавить або вони навіть зацікавлені, щоб деякі положення не можливо було виконати. На вимогу міжнародних організацій або перед виборами приймається популярний за назвою закон, але у його зміст закладаються суперечливі або не можливі до виконання норми; 4) політичні сили, які становлять більшість у парламенті задля реалізації своїх полі-

тичних цілей (часто корпоративних, а не суспільних) приймають нові правові акти з порушенням діючого законодавства.

Оскільки така політика створення законодавства не може призвести до становлення правової ефективної держави, то важливо визначити принципи, які повинні бути невід'ємними складовими розумної політики створення законодавства. Це, зокрема, такі: 1) конституція, а також зміни до конституції, які стосуються важливих питань, таких, наприклад, як форма правління, адміністративно-територіальний устрій, тип виборчої системи тощо, повинні прийматися, коли в країні існує стабільність, коли є згода серед основних політичних сил щодо напрямів розвитку держави, коли влада користується необхідною підтримкою у громадян. Конституція є Оновним законом, у якому викладаються загальні засади суспільного життя, які ґрунтовно опрацьовуються і повинні бути розраховані на тривалий період; 2) вносити зміни до виборчого закону необхідно тоді, коли є обґрунтована потреба покращити процес реалізації активного і пасивного права громадян, забезпечити рівні умови для суб'єктів виборчих перегонів в умовах прийнятого типу виборчої системи. Якщо назріла необхідність змінити тип виборчої системи, то новий закон потрібно приймати завчасно, не пізніше, ніж за рік до виборів, але не перед кожними черговими виборами. Формальна зміна виборчої системи не призводить до встановлення демократії, справедливості, правової держави, все залежить від того, хто її використовує, в яких умовах, з якою метою; 3) для забезпечення національної безпеки держави, недопущення конфліктних ситуацій у країні, разом із створенням правових актів щодо прав громадян в управлінні суспільними справами, необхідно забезпечувати механізм їх реалізації, оскільки інакше замість правових форм участі, громадяни будуть шукати інші способи впливу на владу; 4) створювати і приймати нові правові акти необхідно з чітким дотриманням чинного законодавства, оскільки в іншому випадку влада не зможе забезпечити його повне виконання. Демонстрування представниками вищого законодавчого органу держави неповаги до вимог чинного законодавства в процесі створення і прийняття правових актів негативно впливає на їх реалізацію і відповідно знижує цінність права в суспільстві. Такою діяльністю політики негативно впливають не лише на функціонування правової системи, а передусім на стабільність політичної системи, бо в такий спосіб влада порушує правову основу її існування, а відтак дає змогу суспільству використовувати неправові форми впливу на неї.

Численні зміни в українському законодавстві свідчать про те, що по-перше, створені закони не є якісними, а тому через невеликий проміжок часу потребують поправок, по-друге, показують переважання політики (в значенні «politics») над правом. Законодавство політиками сприймається як засіб, за допомогою якого вони досягають намічених цілей, причому не суспільних, а вузькогрупових або навіть індивідуальних. Що стосується політики («policy») створення законодавства як конкретної діяльності суб'єктів законодавчої ініціативи, то перша їх помилка полягає в тому, що вони вважають, начебто прийняття нового закону або змін до законів автоматично вирішить наявну сус-

пільну проблему. Особи, які управляють суспільними справами, забувають, що, крім норм права, для досягнення необхідного результату треба створити відповідну ідеологію, використовувати звичаї, традиції. Друга помилка – законотворці, створюючи новий закон чи зміни до законів, не продумують механізм їх реалізації. Відтак тільки з часом виявляється, що певні положення неможливо реалізувати або вони спрацьовують не так, як очікували його творці, а тому вони знову приймають новий закон, запроваджують нову форму правління, систему виборів і т.д.

Така ситуація не може тривати безкінечно. Політика в процесі створення законодавства («politics in law-creation»), тобто переважання в процесі створення законодавства суб'єктивних інтересів політиків, політичних торгів, лобіювання економічних інтересів, замість об'єктивних чинників, професійності в створенні якісних законопроектів, обстоюванні загального добробуту, інтересів держави, не приведе країну до ефективного розвитку. Необхідно формувати політику створення законодавства («policy of law-creation») на принципах об'єктивності, системності, відповідності інтересам суспільства. Для цього необхідно забезпечити належне виконання законодавства, яке надає громадянам право на звернення, на доступ до публічної інформації, на участь у консультаціях, у діяльності громадських рад тощо.

Основних політичних і правових принципів необхідно дотримуватися на всіх етапах створення законодавства, починаючи від прийняття політичного рішення про необхідність змін у законодавстві і закінчуючи аналізом створених проєктів правових актів щодо відображення в них потреб та інтересів суспільства. Також разом зі створенням якісного законодавства необхідно розробляти чіткий механізм його реалізації. Стабільність і якість законодавства залежить насамперед від політики, яка переважає в процесі створення правових актів. Тому змінювати необхідно ціннісні основи української політики, від якої залежить майбутнє України.

1. Дай Томас Р. Основи державної політики / Р. Томас Дай ; [пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. З. В. Балабаєва]. – Одеса : АО Бахва, 2005. – 468 с.
2. *Politics of law and legal policy: between modern and post-modern jurisprudence* / [edited by T. Biernat, M. Zirk-Sadowski] / Oficyna a Wolters Kluwer business. – Warszawa, 2008. – 359 s.
3. Див.: Kukuruz O. Polityka tworzenia prawa w pracach polskich prawników: aspekty politologiczne / O. Kukuruz // *Studia Politologiczne*. – 2015. – vol. 38. – S. 219-236.
4. Biernat T. Politics of law and legal policy. Introduction / T. Biernat, M. Zirk-Sadowski // *Politics of law and legal policy: between modern and post-modern jurisprudence* / [edited by T. Biernat, M. Zirk-Sadowski] / Oficyna a Wolters Kluwer business. – Warszawa, 2008. – S. 41–48.
5. Див.: *Про деякі протиріччя між Конституцією України та Законами України в частині визначення статусу народного депутата України та принципів формування депутатських об'єднань у парламенті* : аналітична записка / [Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України] ; відділ розвитку політичної системи (І. А. Павленко). – № 12 (Серія «Політика») [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1668/>.
6. Podgórecki A. Tworzenie prawa // «Państwo i prawo». – 1976. – grudzień, zeszyt 12 (370). – S. 28.
7. Меркотан К. П. Трансформація інституту багатопартійності країн Європи в умовах сучасного політичного процесу :

дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Катерина Пилипівна Меркотан. – К., 2008. – С. 137. **8.** Див.: *Участь громадянськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності* [Електронний ресурс] / Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив. – К., 2009. – 23 с. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/upload/docs/Participation.pdf> **9.** *Десятиріччя існування державної регуляторної політики – чи потрібна вона в Україні?* [Електронний ресурс] // Новый формат : Информационно-аналитический портал. – 30.08.2014 р., 11:08. – Режим доступу : <http://www.nf.dp.ua/2014/08/desyatyrichchya-isnuvannya-derzhavnoyi-rehulyatornoyi-polityky-chy-potribna-vona-v-ukrayini/> **10.** *The RTI Rating analyses the quality of the world's access to information laws. Country Data* [Електронний ресурс] / Global Right to Information Rating Map [the organisations RTI: Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy]. – Режим доступу : http://www.rti-rating.org/country_data.php.

Kukuruz O. The policy of law-creation in Ukraine: basic principles

Political basis of law-making in Ukraine is considered in this article. There is used the expression «law-creation», which shows more wide political science approach to this process. The basic reasons for adoption and amendments to the Constitution of Ukraine, election legislation and legal acts concerning the participation of citizens in law-creation are analyzed. The author defines the principles of creation of public law in Ukraine and principles, which must become an integral part of the policy of qualitative law-creation.

Each political team that has any superiority over other political forces (more formal powers or informal influence) is trying to change the Constitution of Ukraine. The aim of change is new opportunities for more power to some political force. Also the political forces in power before each regular election are trying to adapt law for the current political situation. They adopt a new electoral law or make the following changes, which will provide for them the best conditions for winning the election. Amendments to the law on the forms of citizen participation in the management of public affairs are not numerous as to constitutional or electoral law. The partial realization is the main imperfection of this legislation. The main goal of lawmakers is adopt the law. The popular laws by name adopted on demand international organizations or before the election. The lawmakers are not interested in possibilities of its realization or even sometimes they want that it was impossible to realize. However, their content often contains contradictory provisions or provisions which impossible to fulfill the norm. Besides, the political forces that form the majority in parliament for the realization of their political goals (often corporate goals, not social goals) in the adoption of new acts are violate the current legislation.

Politics in law-creation, namely predominance subjective interests of politicians, political bargaining, lobbying of their own economic interest, can't last forever. It is necessary to form of policy of law-creation on the objective factors. Basic political and legal principles, such as, objectivity, consistency, compliance with the public interest must be observed at all stages of law-creation. Protection of public interests should be checked at the stage of a political decision to change the legislation and in the text of the draft legal acts. Creating qualitative legislation should be accompanied by the development of a clear mechanism for its implementation. Stability and quality of legislation, first of all depends on the policy that prevails in law-creation. Therefore, it is necessary to change the fundamental values of Ukrainian policy, which determines the future of Ukraine.

Keywords: *politics, policy, policy of law-creation, principles of law-creation, quality of legislation, the Constitution of Ukraine, election legislation, public participation.*