

ДО ПРОБЛЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ УЧАСНИКІВ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ДЕЯКІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ

У статті досліджується питання професійної підготовки учасників законотворчої діяльності як фактору її ефективності. В межах цієї роботи здійснюється аналіз розвитку та стану правової освіти в Україні з метою визначення певних рекомендацій щодо її вдосконалення.

Ключові слова: законотворча діяльність, правова освіта, підвищення кваліфікації у сфері законотворчості.

Ференс А. Е. Подготовка участников законотворческой деятельности: отдельные проблемные аспекты.

В статье исследуются вопросы профессиональной подготовки участников законотворческой деятельности как фактора ее эффективности. В рамках этой работы проводится анализ развития и состояния правового образования в Украине с целью предложения определенных рекомендаций его усовершенствования.

Ключевые слова: законотворческая деятельность, правовое образование, повышение квалификации в сфере законотворчества.

Ferens O. E. Professional Training for Law-makers: Some Problematic Aspects.

The article focuses on the issues of professional training for participants of the law-making activities as a factor in its effectiveness. In this context the state of affairs in the sphere of legal education in Ukraine and ways of its improvement were analyzed. Some recommendations were proposed.

Keywords: law-making, legal education, law-making professional training.

Законотворчий процес є динамічною основою законодавчого регулювання суспільних відносин. У правовій державі він має відповідати критеріям не лише юридичної досконалості, а також критеріям актуальності, ефективності та відповідності міжнародним стандартам.

Суспільні перетворення і законотворча діяльність є взаємопов'язаними процесами. Однією з головних завдань України як незалежної держави стало створення системи національного законодавства, яке відбувалося шляхом прийняття принципово нових за змістом законодавчих актів, внесення істотних змін до чинних законів, а також збереження чинності, за умов несуперечності державному і суспільному устрою, певного масиву попереднього законодавства до моменту врегулювання відповідних відносин новим українським законодавством.

Ці та інші об'єктивні чинники безумовно впливають на якість та заміст законодавчого процесу. Але тема нашого дослідження стосується його суб'єктивної сторони.

Якість закону закладаються на стадії його творення. Вона залежить від того, наскільки закон відповідатиме потребам та інтересам суспільства, вимогам законодавчої техніки, міжнародним правовим стандартам, а також від того, які імплементаційні механізми у ньому закладені. Для того, щоб законотворчий процес і розроблені в його рамках закони відповідали цим критеріям необхідно в першу чергу забезпечити високий рівень законотворчої майстерності як нормопроектувальників, так і законодавців та інших учасників законотворчого процесу. Саме вони як суб'єкти законотворення в міру своєї фахової кваліфікації, знань та навичок, переконань та моральних якостей суттєво впливають на якість, спрямованість та ефективність законотворчої діяльності.

У цьому контексті особливого значення набуває правова освіта учасників законотворчого процесу як постійне і системне набуття правових знань. Вона складається із таких елементів як юридична освіта, фахова підготовка, підвищення кваліфікації та інші форми здобуття юридичних та інших спеціальних знань та навичок, забезпечення правової культури учасників законотворчої діяльності.

Необхідність вдосконалення функціонування державного апарату, забезпечення належного рівня правового регулювання у сфері економіки, політичній сфері, інших сферах життєдіяльності держави та суспільства вимагає якісних змін в ідеології і методиці підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у правовій галузі. Система професійної підготовки фахівців в галузі права, зокрема тих, що братимуть участь у законотворчому процесі повинна відповідати певним критеріям якості.

Сьогодні, на жаль, нагальною проблемою є недостатнє розуміння у законотворчому середовищі необхідності вироблення шляхів подолання прогалин, що існують між постійно зростаючими вимогами до професійності спеціалістів в галузі законотворчості та реальним рівнем їх професійної підготовки.

Результати дослідження стану законотворчої діяльності в Україні дають підстави стверджувати про її зростаючу динаміку та одночасно про наявність у ній певних недоліків. Недостатня координація та неузгодженість дій у роботі різних органів центральної виконавчої влади у питаннях законодавчого забезпечення діяльності державної політики у певних галузях, використання законотворчої діяльності для задоволення відомчих інтересів або політичних амбіцій, недостатній рівень правової освіти та правової культури у громадянському суспільстві часто стають причинами невинного зростання кількості законопроектів з різних питань та їх низької якості і, як наслідок, недосконалого законодавства. Йдеться, в першу чергу, про техніко-юридичну недосконалість текстів законопроектів та законодавчих актів та неузгодженість законодавчого масиву. Така ситуація дає підстави стверджувати, що існує необхідність пошуку шляхів вдосконалення законотворчого процесу, кінцевою метою якого і є створення якісного законодавства.

Основною причиною такого становища є недостатня фахова підготовка нормо проектувальників, відсутність традицій юридичної практики, неналежний рівень загальної та професійної культури учасників законотворчої діяльності. У цьому контексті важливе значення має дослідження зв'язку між рівнем правової освіти нормопроектувальників, законодавців та інших учасників законотворчої діяльності та якістю процесу законотворчості.

Різним загальнотеоретичним та практичним аспектам законотворчості, зокрема питанням кваліфікації учасників законотворчої діяльності як фактору її ефективності, організації системи професійної підготовки, значення правосвідомості та правової культури у законотворчості та, відповідно, ролі в цьому контексті правової освіти присвячені праці таких авторів як: Артикуца Н. В., Баймуратов М. О., Богачова О. В., Борденюк В. І., Георгіца А. З., Гусарев С. Д., Дзейко Ж. О., Дідич Т. О., Журавський В. С., Задирака Н. Ю., Зайчук О. В., Козюбра М. І., Колодій А. М., Копейчиков В. В., Копиленко О. Л., Котюк В. О., Кривенко Л. Т., Малишева Н. Р., Мамутов В. К., Мацюк А. Р., Мурашин Г. О., Мурашин О. Г., Оніщенко Н. М., Погорілко В. Ф., Рабинович П. М., Ришелюк А. М., Сас С. В., Селіванов А. О., Скакун О. Ф., Теплюк М. О., Шемшученко Ю. С., Ющик О. І. та ін.

З аналізу досліджень, присвячених сфері законотворчості та проблемам, що в ній існують, випливає висновок, що одним з ключових напрямів вдосконалення вітчизняної практики створення законів є забезпечення дотримання принципу професіоналізму учасників цієї діяльності, їх фахової підготовки, правової освіти та правової культури. Усвідомлення цього причинно-наслідкового зв'язку, аналіз причин недосконалості законодавчого процесу, зокрема, недотримання правил юридичної техніки, невідповідності законопроектів міжнародним правовим нормам та стандартам, сприятиме виявленню та подоланню таких явищ у законотворчому середовищі як непрофесійність, правовий нігілізм та зловживання інструментами законотворчості для задоволення інтересів окремих груп та осіб. Такі підходи за умови створення певних правових та політичних механізмів сприятимуть створенню досконалої, внутрішньо узгодженої системи законодавства та реалізації властивих правовій державі принципів верховенства права, демократизму, справедливості та поваги до прав людини [1, с. 147].

Питанню професіоналізації законотворчості особливої актуальності додають такі реалії як нагальна необхідність законодавчого забезпечення процесу євроінтеграції України, який набуває все більшої активізації, та здійснення оптимізації регуляторної політики щодо соціально-економічного розвитку країни.

Такі обставини сьогодення висувають до всіх учасників законотворчості високі вимоги щодо рівня їхніх теоретичних знань, практичних навичок та моральних якостей. З розвитком соціально-економічних, політичних та правових відносин ці вимоги продовжують зростати. Отже, законотворець має постійно підвищувати рівень своїх знань в галузі правової науки, щодо сучасних тенденцій її розвитку, прогнозування еволюції суспільних відносин, а також щодо нових міжнародних правових стандартів, які необхідні при розробці та прийнятті законів тощо.

Професійна підготовка учасників законотворчої діяльності має ґрунтуватися, перш за все, на належному рівні знань у галузі права, оскільки «підготовка законів – це спеціалізована юридична діяльність, яка вимагає спеціальних знань і відповідної практики» [2].

Тому саме правова освіта, як комплекс системних заходів реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення високого рівня правової культури та створення належних умов для набуття громадянами правових знань, значною мірою впливає на якість підготовки учасників законотворчої діяльності.

При цьому важливим є правильне розуміння значення правової та юридичної освіти. Правова освіта – це структурний компонент національної освіти, процес набуття правових знань, навичок та вмінь, формування поваги до права, закону, прав та свобод людини, відповідних правових орієнтацій та оцінок, правових поведінкових установок та мотивів правомірної поведінки тощо. І якщо правова освіта забезпечується органічним поєднанням правової освіти із загальною середньою і професійною освітою, культурою, політичним, економічним, моральним, естетичним та іншими формами виховання, то юридична освіта – це частина системи спеціалізованої освіти, яка забезпечує підготовку правознавців (юристів) для роботи в у різних галузях державного управління, економіки та бізнесу, у правоохоронних органах, судовій системі тощо. Можна сміливо зазначити, що юридична освіта з одного боку є частиною правової освіти, з іншого боку – частиною загальної системи середньої спеціальної та вищої освіти.

Законодавче забезпечення розвитку юридичної освіти складається з Конституції України [3], Закону України «Про вищу освіту» [4], інших законодавчих актів з питань освіти, правової політики, статусу суддів, діяльності правоохоронних органів, адвокатської діяльності та інших. Цей вид освіти базується на загальних принципах верховенства права, захисту прав людини та таких організаційних засадах як безперервність навчального процесу, поєднання загальних та спеціалізованих знань у процесі навчання, поєднання теоретичного та прикладного компонентів у юридичному навчанні та застосування творчого підходу до розв'язання теоретичних проблем та практичних ситуацій, удосконалення юридичної кваліфікації, збагачення форм та методів роботи, узагальнення практичного досвіду для задоволення потреб розвитку суспільства.

З огляду на широке коло учасників законотворчої діяльності, певні категорії яких можуть не належати до професійного юридичного співтовариства, для забезпечення якості законотворчого процесу серйозної уваги заслуговує саме сфера правової освіти у широкому сенсі, яка на відміну від системи юридичної освіти (яка є її головним компонентом) є менш структурованою та системною.

У контексті впливу правової освіти на забезпечення ефективності законотворчої діяльності слід відзначити такі критерії її якості: змістовна відповідність сучасним вимогам законотворчого процесу, ефективне управління та належне фінансування, а також співпраця та соціальне партнерство.

Наразі система вищої юридичної освіти в цілому є занадто розгалуженою. Вона тісно взаємодіє з системами політичної, економічної, соціологічної освіти тощо.

Сучасний стан системи правової освіти України як за змістом, так і за організаційними ознаками є лише одним із елементів еволюційного процесу трансформації цілого комплексу правових, освітніх, соціальних та політичних напрямів розвитку суспільства. За період існування незалежної України сформувалась розгалужена система учбових закладів, які здійснюють підготовку юристів-фахівців. Вона суттєво відрізняється від колишньої (радянської) системи підготовки юристів-фахівців, яка надавала перевагу їх загальній комплексній підготовці, здійснюваній на юридичних факультетах при університетах (на момент проголошення незалежності України на її території в 1991 році існувало 10 державних університетів: Київський, Харківський, Одеський, Дніпропетровський, Львівський, Чернівецький, Ужгородський, Донецький, Сімферопольський, Запорізький) або у спеціалізованих юридичних вищих навчальних закладах (наприклад, Харківський юридичний інститут). Сучасна система юридичної освіти означає підготовку за галузевим принципом, що передбачає створення у галузевих навчальних вищих закладах усіх форм власності юридичних факультетів для підготовки юристів в окремих галузях. Так за даними Держкомстату в Україні 803 вищих навчальних заклади (ВНЗ), з них, за даними Міністерства освіти та науки України, 127 ВНЗ мають відділення для здобуття освіти за спеціальністю право та правознавство. І якщо у минулому юридична спеціалізація у системі юридичної освіти визначалася за галузями права – конституційне, кримінальне, цивільне, господарське право, що означало комплексну юридичну підготовку для здійснення юридичної діяльності у будь-якій сфері з подальшим оволодінням додатковими спеціальними знаннями, то у сучасній системі правової освіти правова спеціалізація вже на етапі навчання умовно визначається за галуззю економіки, соціальної сфери, державного управління, бізнесу та інших сегментів суспільного середовища, наприклад юрист з питань пенсійного забезпечення, юрист у сфері нерухомості, юрист з питань трудових відносин, юрист у сфері культури.

Такий підхід є виправданим з точки зору підвищення якості законотворчого процесу, якої вимагають сучасні реалії багатогранного суспільного життя, багатогалузевий та динамічний характер сучасного економічного розвитку та політичних процесів. Адже підготовка розробника законопроектів на сучасному етапі – це не лише навчанням правилам юридичної техніки, це забезпечення глибокого володіння знаннями в конкретній галузі, які виходять за рамки вивчення теорії права.

З іншого боку розгалужена система правової освіти та численні навчальні заклади різної форм власності потребують системного контролю, як з боку держави, так і з боку юридичної громадськості. У

першу чергу – це контроль за якістю навчання, здатністю вищої школи у будь-якій галузі використовувати сучасні знання та технології та забезпечувати відповідність навчальних програм кращим національним правовим досягненням та міжнародним стандартам. І це питання довіри до правової освіти в цілому. Адже, на жаль, існують ризики шкоди, якої можуть завдати цілісній системі правової освіти низький рівень викладання та організації учбового процесу в окремих галузевих учбових закладах, не пов'язаних безпосередньо із правовою наукою. Для забезпечення контролю за якістю правової освіти найбільш ефективним є застосування механізмів та засобів на засадах не репресивного, а партнерського підходу до оцінки діяльності учбового закладу, конструктивного виявлення недоліків та надання необхідної підтримки. Однак така підтримка має бути виправданою і застосовуватись у тих випадках, які свідчать про перевагу бажання організаторів учбового закладу отримати прибуток за надання освітніх послуг над прагненням забезпечити якісну правову підготовку.

Це стосується і системи післядипломної освіти та підвищення кваліфікації в рамках правової освіти, які є ефективним лише за умов належного викладацького рівня та відповідності змісту правової освіти сучасним вимогам щодо рівня знань та європейським та міжнародним стандартам у сфері правої науки та навчання.

У контексті змісту правової освіти слід відзначити важливість формування державних стандартів у цій сфері з метою забезпечення рівних можливостей для всіх громадян у здобутті якісної освіти, єдності освітнього простору, наступності освітніх програм на різних рівнях освіти, можливості одержати професійну освіту [6, с. 67].

Важливим є створення оптимальної моделі учбового процесу у системі правової освіти для комплексної професійної підготовки учасників законотворчого процесу.

Важливе значення для ефективності системи правової освіти має її самоорганізація. Моделюючи освітню систему, закладаючи в ній різноманітність елементів, їхніх взаємозв'язків, альтернативні шляхи розвитку навчання, важливо вибрати підґрунтя для самоорганізації системи. В освітній системі це може бути концепція як сукупність основних педагогічних ідей, закладених у підвалини системи й цілей, в ім'я яких вона створюється [2, с. 176].

Серед моделей організації навчання слід особливо виділити реалізацію ідеї особистоорієнтованої освіти, що припускає створення оптимального механізму професійної підготовки фахівців вищої кваліфікації. Ця модель відноситься до інноваційних технологій навчання та сприяє створенню умов для реалізації дій, розвитку здібностей тих, хто навчається [2, с. 178].

Важливою складовою забезпечення якості учбового процесу є політика створення ефективної системи відбору науково-педагогічних кадрів на основі їх здібностей і умінь здійснювати якісний навчально-виховний процес.

У світлі сучасних тенденцій у сфері права та освіти необхідним є вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює відносини у сфері правової освіти, і, зокрема, підготовки учасників законотворчої діяльності як складової системи освіти в цілому.

Як слушно зауважують вітчизняні та зарубіжні фахівці, слід розробити цілісний підхід до навчання учасників законотворчої діяльності. Найбільш ефективним є поєднання навчання в академічному середовищі з навчанням на робочому місці. Іншими словами професійна підготовка учасників законотворчої діяльності має ґрунтуватися на поєднанні теорії та практики.

Програма підготовки академічного типу має надавати майбутнім законотворцям можливість набути фундаментальних знань, які їм будуть потрібні протягом їхньої кар'єри. В основі такої програми має бути галузь права [5, с. 185–186].

Зазначене підтверджує доцільність вітчизняної практики підготовки фахівців в сфері законотворчості, що здійснюється у формі підвищення кваліфікації осіб, які вже набули певного досвіду такої роботи.

Як моделі навчального процесу підвищення кваліфікації таких фахівців можна розглядати досвід Української школи законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України. Запорукою ефективності навчального процесу є таке. По-перше, викладачами Школи є провідні вчені та практики. Їхні лекції підготовлені з урахуванням потреб слухачів та є унікальними авторськими розробками, а сам навчальний курс надає змогу отримати комплексні знання у сфері законотворення. По-друге, змістовна частина навчального курсу, яка надає змогу отримати комплексні знання у сфері законотворення, постійно оновлюється з метою забезпечення її адаптованості до потреб адресантів. Підтримання актуальності навчальної програми здійснюється на підставі сучасних теоретичних розробок та узагальнення практики законотворчого процесу.

Окремо слід підкреслити роль інноваційних методів у навчальному процесі.

Інноваційною освітньою діяльністю є розробка, розповсюдження та застосування освітніх інновацій, що є вперше створені, вдосконалені або застосовані освітні, дидактичні, виховні, управлінські системи, їх компоненти, які суттєво покращують результати освітньої діяльності [7].

Інноваційні методи викладання це комплексне поняття, яке об'єднує нововведення на основі досягнень науки, освіти, педагогічного та управлінського досвіду з метою модернізації, підвищення якості та ефективності навчального процесу.

Вочевидь реалізація вищевикладених пропозицій щодо формування та розвитку системи правової освіти у контексті законотворчого процесу, потребують кропіткої послідовної праці, достатніх людських та матеріальних ресурсів.

Подальший розвиток в Україні системи професійного навчання у сфері законотворчої діяльності зумовлений означеними суспільними потребами і може сприяти її ефективності шляхом забезпечення високопрофесійними кадрами. Це створюватиме певні умови для реформування розгалуженої системи розробки законів у напрямку її централізації, тобто формування кадрового потенціалу для створення (за досвідом розвинутих країн) єдиної спеціалізованої законопроектної служби.

Перелік використаних джерел:

1. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. В. Богачова. – К., 2006. – 180 с.
2. Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: (монографія). – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр», 2007. – С. 176.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. №254к/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. №1556–VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
5. Законопроекування. The drafting of laws / Укладач С. Писаренко; Укр.-кан. Програма з законопр. – Оттава, 1998. – 201 с.
6. Горбунова Л. М. Методика правової освіти: [навч.-метод. посіб.] / Л. М. Горбунова, Н. М. Оніщенко, О. Р. Копієвська. – К. : Атіка-Н, 2005. – 88 с.
7. Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності, затверджене наказом Міністерства освіти і науки від 07.11.2000 р. № 522.
8. Підготовка законів та управління нормотворчістю в країнах Центральної та Східної Європи. – К. : УАДУ при Президентові України, 1998. – 258 с.
9. Інноваційні технології у вищій юридичній освіті. Збірник матеріалів Міжнародної науково-методичної конференції (25 – 28 травня 2005 р., Київ) / Відп. Ред. Н. В. Артикуца. – Стілоос, 2005. – С. 10 – 11.
10. Богачов С. В. Теоретико-правові засади правової освіти населення в Україні: монографія / С. В. Богачов. – К. : «МП «Леся». – 2011. – 215 с.
11. Керимов Д. А. Правовое государство / Д. А. Керимов // Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства: в 3 т. / Д.А Керимов. – М. : Современный гуманитарный университет, 2003. – Т. 3. – 82 с.
12. Ганьба Б. Причини існування та засоби подолання елітарного правового нігілізму в умовах сучасних суспільств перехідного типу / Б. Ганьба // Юридична Україна. – 2011. – № 5. – С. 10–15.
13. Візіров Б. Й. Кар'єра державного службовця в Україні: теоретичні засади / Б. Й. Візіров. – К. : ТОВ «Август Трейд». – 2010. – 250 с.

** Ференс Олексій Євгенович – головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.*