

Тому конче необхідним вбачається створення на міжнародному рівні універсальної міжнародної та регіональних міжнародних моніторингових систем профілактики та захисту фізичної та психічної цілісності людського генофонду, а також системи контролю у частині збереження цілісності та видового різноманіття органічного середовища та природного оточення людини.

Вбачається, що саме міжнародне біоетичне право покликане стати найбільш оптимальним регулятором суспільних відносин на планеті, спрямовуючи розвиток усіх інших наук виключно у напрямі збереження, захисту та підтримки природного розвитку усіх біологічних об'єктів, тобто як самої людини, так і усього її органічного середовища та природного оточення [2, с. 18–32].

При цьому небезпечні події біоетичного характеру та негативні процеси біоетичного спрямування в життєдіяльності сучасного суспільства, що мають місце в природному оточенні людини, а також загрожують стану людського генофонду та якості органічного середовища людини, свідчать про те, що усі аспекти біоетичних правовідносин мають бути врегульовані в більшій своїй частині саме міжнародними уніфікованими імперативними нормами, при цьому такими, що наділяються однаковою юридичною силою на території усієї планети.

При цьому людство, рухаючись шляхом цивілізаційного прогресу, має використовувати його у суто позитивному аспекті, не руйнуючи цілісність власного генофонду і генофонду усього видового різноманіття із власного органічного середовища. Щоб висновок «ноосферної теорії» В. І. Вернадського і його особисті оптимістичні сподівання про те, що людство, гармонійно розвиваючись, на другому етапі своєї еволюції – «ноосферному» – виконає покладену на нього природою і самою еволюцією місію, а саме: буде невпинно продовжувати рухатися вперед шляхом прогресу і при цьому «власноручно» створювати оптимальні умови як для свого подальшого існування та розвитку і благополуччя, так і для існування, розвитку і благополуччя усього оточуючого її природного середовища [3, с. 113–120], стали реальними для сучасного і прийдешніх поколінь, міжнародна спільнота має створити максимально оптимізовану наддержавну систему біоетичного управління та контролю, а також запровадити єдину систему імперативних міжнародних біоетико-правових приписів для усього людства, яких під контролем згаданих міжнародних наддержавних біоетичних органів кожна людина на планеті має неухильно дотримуватися.

Список використаних джерел:

1. Валеев Р. М. Нюрнбергские принципы и их влияние на развитие современного международного права / Р. М. Валеев, И. П. Сафиуллина // Московский журнал международного права. – 2006. – № 3. – С. 185–200.

2. Третьякова В. Г. Правове регулювання біоетичних проблем у контексті застосування міжнародних та європейських стандартів / В. Г. Третьякова. – К. : Парламентське видавництво, 2007. – С. 18–32.

3. Вернадский В. И. Несколько слов о ноосфере [Електронний ресурс] / В. И. Вернадский. – Режим доступу: <http://vernadsky.lib.ru/e-texts/archive/noos.html>

** Третьякова Вікторія Григорівна – кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України.*

УДК 340.13: 378 (477)

Олексій Ференс *

ДЕЯКІ АСПЕКТИ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ЩОДО ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ У СФЕРІ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

У цій статті на основі оцінок міжнародних експертів розкриваються окремі елементи механізмів підготовки учасників законотворчого процесу в європейських країнах з урахуванням їх особливостей, належності до правової сім'ї, еволюційного розвитку та суспільного значення національного процесу законотворення. У цілому матеріал базується на міжнародному досвіді законотворчої діяльності в аспекті підготовки фахівців – розробників законопроектів та її впливу у європейському правовому контексті на якість законодавства.

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

Ференс А. Е. Некоторые аспекты международного опыта относительно профессиональной подготовки специалистов в сфере законотворческого процесса.

В этой статье на основе оценок международных экспертов раскрываются отдельные элементы механизмов подготовки участников законотворческого процесса в европейских странах с учетом их особенностей, принадлежности к правовой семье, эволюционного развития и общественного значения национального процесса законотворчества. В целом материал основывается на международном опыте законотворческой деятельности в аспекте подготовки специалистов-разработчиков законопроектов и ее влиянии в европейском правовом контексте на качество законодательства.

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

Ferens O. E. Some Aspects of the International Experience in the Field of Professional Training of Law-makers.

In the article on the base of the assessments of foreign experts describes some elements of the system of law-drafters and law-makers training belong to different legal systems. In general this material reflects the good practices of law-making in different countries, especially the educational and professional training, and its influence on the quality of legislation in the European legal context.

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

Система правової освіти будь-якої країни включає у себе обов'язковий сегмент підготовки нормопроектувальників. На формування та функціонування таких систем впливають традиції правової сім'ї, до якої вони належать, а самі системи та рівень їх розвитку, в свою чергу, мають суттєвий вплив на якість та динаміку законотворчого процесу в цілому.

Водночас у різних країнах такі системи мають як відмінні, так і спільні елементи. Розглянемо окремі тенденції розвитку та особливості систем підготовки фахівців-законопроектувальників на основі узагальненого в рамках міжнародних правових інституцій досвіду європейських країн, що належать до різних правових сімей.

За загальною оцінкою міжнародних експертів у галузі законотворчості, для забезпечення якості законотворчого процесу та його відповідності міжнародним стандартам державам необхідно створити певні умови. Вони полягають у здійсненні організаційних, інформаційних та програмних заходів, спрямованих на те, щоб вже на своїй початковій стадії правова освіта відповідала рівню, який би забезпечував належне оволодіння знаннями у галузі правової культури, включаючи поняття демократії, прав і свобод людини та верховенства права.

Як свідчать матеріали Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії – визнаного європейського консультативного органу у сфері конституційного права), присвячені питанням правової освіти (матеріали семінару Венеціанської комісії в рамках програми *Unidem Campus Trieste* «Якість закону», який проходив у Трієсті, Італія, 14 – 17 червня 2010 р.), дискутуючи на теми правової освіти, європейські експерти, які представляють різні правові сім'ї, особливо виділяють такий її елемент, як підготовка фахівців-нормопроектувальників. Це означає, що питання підготовки учасників нормотворчого процесу посідає одне із головних місць у контексті забезпечення відповідності законодавства європейським конституційним традиціям і європейським правовим стандартам в цілому.

Законотворчий процес в рамках будь-якої правової системи має певні особливості, однак, як вже зазначалося вище, спільною для всіх правових систем є потреба у підготовці учасників такого процесу та пов'язані з нею проблеми вирішення не лише субстантивних, а і організаційних питань. На думку британського експерта А. Бредлі, точка зору якого представлена у матеріалах Венеціанської комісії, пріоритетна увага у контексті підготовки учасників законотворчого процесу має бути надана практичній підготовці студентів-правників. Така практична підготовка спрямована на забезпечення оволодіння основоположними правовими навичками, які допоможуть

майбутнім законопроектувальникам у виробленні шляхів та методів вирішення проблем, що часто супроводжують законотворчий процес [1].

З точки зору організаційного забезпечення ефективності та результативності правової освіти, яка надається на юридичних факультетах, британський експерт виступає за поєднання класичних методів і ресурсів системи юридичної освіти з новітніми теоретико-методологічними досягненнями, спрямованими на розвиток навичок критичного підходу та аналітичних методів вирішення задач. У такій системі правового навчання та підготовки майбутніх нормопроектувальників застосування підходу, спрямованого на посилення аналітичного мислення і навичок у вирішенні проблем з урахуванням інтересів та уподобань студентів, а також встановлення балансу між теоретичною та практичною підготовкою на юридичних факультетах на основі фундаментальних правових принципів і теорій є важливими умовами підвищення ефективності підготовки майбутніх нормопроектувальників.

Такі підходи, вочевидь зумовлюються складністю системи джерел права англосаксонської правової сім'ї, особливостями англійського права, яке створювалося судовою та адміністративною практикою. У науковій літературі існує точка зору, що система такого права є менш логічною та послідовною, ніж кодифіковане право, оскільки розвивалася не науковцями-правниками, а юристами-практиками. Найпоширенішим джерелом права у цій правовій сім'ї є судовий прецедент – рішення за конкретною юридичною справою, яке є правовим джерелом для розгляду аналогічних справ у майбутньому. Хоча, це, звичайно, не виключає застосування інших джерел права – статутного, звичаєвого, доктрини тощо.

У правових системах, які належать до англосаксонської правової сім'ї, немає поділу права на публічне і приватне, а також класифікації права на відносно окремі галузі. А норми права, які являють собою відпрацьоване судовою практикою рішення з конкретної справи, не мають поділу на імперативні та диспозитивні, на норми законів і підзаконних актів тощо. Ці особливості, а також те, що для правових систем, які належать до цієї правової сім'ї, не характерна кодифікація, а їх важливою відмінністю є пріоритет процесуального права над матеріальним, відрізняє і її законотворчий процес від тих, що існують в інших правових системах, наприклад, притаманних германо-романській правовій сім'ї. Вирішити питання ефективності системи підготовки майбутніх нормопроектувальників для роботи в умовах такої правової системи доцільно, як вважають міжнародні експерти, шляхом поєднання теоретичних знань та практичних навичок, набутих в реальному судовому та адміністративному провадженні. Такими методами можуть бути практична робота майбутніх фахівців в юридичних установах та організаціях, участь у підготовці матеріалів до розгляду спорів у судовому порядку, короткотермінові стажування. Також серйозна увага надається вирішенню питань організаційного забезпечення процесу навчання в рамках такого законодавчого процесу, забезпеченню відповідності можливостям освітнього закладу необхідної кількості викладачів, забезпеченню факультетів достатньою інфраструктурою і технічним обладнанням.

Торкаючись організаційного забезпечення учбового процесу у частині розвитку навичок для практичного застосування отриманих в рамках правової освіти знань, британські експерти відзначають ефективність налагодження взаємозв'язків між юридичними факультетами та судовими установами, а також іншими установами та організаціями юридичного спрямування. При цьому необхідним вважається забезпечення можливості для суддів та прокурорів робити свій внесок у підтримку практичної правової освіти. При цьому будь-яке втручання у їх безпосередні обов'язки виключається. З іншого боку, для викладачів і професорів права має бути створена можливість практикувати в судових установах на певних умовах.

З метою поліпшення комунікації та розширення обміну знаннями і досвідом між юридичними факультетами та судовими органами, ці установи мають організовувати спільні заходи – юридичні семінари та юридичні тренінги.

При розгляді питання про автономію університетів в рамках планування їх навчальних програм, університетам, на переконання британських експертів, має бути надана можливість запроваджувати курси спеціалізації на такому напрямі, як законотворчість, на додаток до загальних основних курсів та навчальних планів, що включають основоположні правові науки – методологію, соціологію та філософію права. Пріоритет надається програмам підготовки викладачів для юридичних факультетів із основною спеціалізацією – законотворчий процес. Для

цього університетам надається можливість запроваджувати спільні програми аспірантури і докторантури з конкретних питань, а також програми для підготовки викладачів за кордоном.

Початкова стадія правової підготовки учасників законотворчого процесу, вважають експерти, має включати можливість вибору кваліфікації, осмислення шляхом аналізу правильного вибору навчальних планів, які б передбачали розуміння усіма заінтересованими сторонами – установами, судьями, прокурорами, університетами, експертами і адвокатами – важливості для ефективності усього законотворчого процесу їх особистої участі у такій підготовці. З метою досягнення такого розуміння мають бути проведені відповідні консультації. Також у зазначених процесах повинні бути взяті до уваги принципи права, прав людини, які формуються за допомогою міжнародних конвенцій і через дослідження і рішення міжнародних інституцій та організацій, таких як Європейський суд з прав людини.

У підборі суддів, прокурорів, адвокатів та інших представників правових професій для участі у процесі підготовки законопроектів, на думку британських експертів, мають бути дотримані певні вимоги, у тому числі принципи функціонування системи правосуддя, відповідність об'єктивним потребам, потребам населення у юридичних послугах, а також ефективне та економічне використання ресурсів.

При цьому судді, прокурори та інші представники правових професій можуть отримати користь від курсу законотворчості для своєї професійної підготовки, а також зробити свій внесок у її ефективність. На думку експертів, якщо у процесі формування внеску у правову підготовку суддів і прокурорів, які не переривають виконання своїх судових обов'язків, виникають правові перешкоди, вони мають бути усунуті.

Разом з тим і серед експертів існують окремі думки, що такі форми організації навчання можуть зашкодити незалежності судової влади. Однак більшість дотримується позиції, що отримання майбутніми учасниками законотворчого процесу необхідних професійних знань на основі практичного ознайомлення із функціонуванням судової системи, лише сприятиме зміцненню її незалежності. Заслуговує уваги точка зору британських експертів про те, що представникам судової системи, в свою чергу, повинна бути надана можливість проведення наукових досліджень на національному та міжнародному рівні на основі конкретного планування. Ці дослідження повинні бути взяті до уваги при вирішенні питань про заохочення, призначення, щодо професійної кар'єри суддів і прокурорів. У рамках цієї діяльності необхідно забезпечити всеосяжне і ефективне використання дистанційних методів навчання і в цьому питанні важливим є застосування досвіду роботи міжнародних інституцій.

Британські вчені-правники вважають, що необхідно встановити правила регулювання методів оцінки практичного навчання та роботи відповідних учбових інститутів на цих напрямках. Тому вони пропонують створювати у системі правової освіти для учасників законотворчого процесу центр або орган, що відповідали б за планування, програмування, впровадження, супровід відповідних програм підготовки та за зворотній зв'язок та коригування освітнього циклу в цілому.

Експерти вважають таку систему навчання учасників законотворчого процесу перспективною з точки зору системності навчання, застосування сучасних технологій, та сміливого експериментаторського підходу, називаючи таке навчання свого роду мистецтвом [2].

Очевидно, що багато з цих рекомендацій могли би бути прийнятними для інших правових систем у процесі організації учбового процесу для фахівців з питань нормотворчості.

Питання законодавчого процесу у контексті підготовки його учасників в рамках іншої правової сім'ї – романо-германської – розкриваються фінським експертом М. Ніємівуо, деканом факультету права Лапландського університету [3], у матеріалах, представлених в рамках заходів Венеціанської комісії, присвячених питанням підготовки фахівців з питань законотворчості. За його оцінкою, закон, зазвичай, вважається центральним інструментом в руках держави, який вона використовує, щоб спрямувати розвиток суспільства в потрібному напрямку. Однак він називає застарілим уявленням твердження про те, що все має бути побудовано за законом. Фінський професор досить критично ставиться до ролі держави у регулюванні суспільних відносин переважно шляхом ухвалення законів. Експерт вважає, що, у суспільстві все ще живе віра у всемогутність і магічну силу дії закону. Вважається, що усі недоліки можуть бути виправлені шляхом прийняття закону або зміни існуючого законодавства. І хоча, на його думку, основна ідея побудови суспільства на основі закону є однією із основних засад сучасної демократичної

правової держави і права, однак необхідно взяти до уваги те, що регулювання за допомогою права в цілому не завжди може бути найбільш доречним засобом вирішення різних проблем у суспільстві. До цієї категорії, на думку фінського експерта, відносяться екологічні проблеми, проблеми дорожнього руху, гендерні питання, алкоголізм і наркоманія, СНІД та інші. Тому він пропонує брати до уваги і інші методи досягнення поставлених цілей та завдань, вважаючи, що, хоча регулювання являє собою один із засобів, направляючих соціальний розвиток, в окремих випадках держава прагне впливати на суспільство і, в свою чергу, поведінку людей за допомогою інших прямих і непрямих засобів.

Експерт ставить питання про те, наскільки активну роль повинна відігравати держава, іншими словами, як держава повинна контролювати, скільки свободи дій повинна мати вона, а скільки її повинні мати громади, організації та приватні особи. Адже в останні роки спостерігається перехід від державного контролю до засобів, заснованих на ринкових відносинах. Прикладом цього є зміцнення механізмів самоврядування (наприклад, муніципалітетів і університетів), їх відхід від тісної прив'язки до законодавства. Тут виникає питання, якими у цьому зв'язку є можливості і межі правового регулювання. Отже, як вважає фінський експерт, оскільки проблеми сучасного суспільства є багатомірними, вони не можуть бути врегульовані тільки в рамках законодавства. Потрібні інші засоби, які працюють як паралельно з таким законодавством, так і замість нього.

Істотним обмеженням впливу держави, як вважає експерт, є той факт, що держава через свої законодавчі рішення може контролювати тільки деякі питання, зокрема питання, що стосуються її власної діяльності. Поле такого безпосереднього впливу за останні часи слабшає. Можливості державного впливу юридично, політично і де-факто обмежені, особливо в умовах існування багатьох сучасних інтеграційних факторів (наприклад, системи права ЄС), які створюють такі обмеження. Крім того, держава у сфері економічного життя має обмежений вплив у зв'язку із багатьма економічними факторами, такими як економічний розвиток на національному і міжнародному рівнях, розвиток зовнішньої торгівлі і система міжнародної конкурентоспроможності галузей. В цьому процесі виникають труднощі із-за соціальних та ідеологічних причин, що впливають з регіональної політики і політики у сфері праці. Проти державного впливу виступають прихильники вільної конкуренції, приватної власності і приватного підприємництва. І ще однією причиною послаблення державного впливу в економічній сфері, на думку фінського експерта, є сама організація державної влади, яка, як правило, не передбачає наявності достатніх активів, інформації, знань, часу та інших параметрів, які є необхідними для всебічного регулювання і контролю відносин у економічній сфері.

Крім того, можливості держави впливати на дії та поведінку людей досить обмежені через такі фактори і обставини як діяльність ЗМІ, політичних партій, груп інтересів і релігії, які мають набагато більший вплив на людей в цілому.

Такі підходи до ролі держави у регулюванні суспільних відносин не можуть не впливати на законотворчий процес і, відповідно, на систему підготовки його учасників. Це означає, що система підготовки учасників законотворчого процесу повинна передбачати розвиток навичок, які допоможуть орієнтуватися як у виборі способів регулювання суспільних відносин в окремих сферах, так і у доцільності самого регулювання. При цьому майбутній законопроектувальник повинен чітко уявляти та пропонувати, у який спосіб мають будуватися суспільні відносини, у разі недоцільності або неможливості за певних умов їх правового регулювання.

У цьому контексті багато залежить від партнерських відносин усіх учасників законотворчого процесу, як тих, хто належить до державних структур, так і тих, хто представляють громадянське суспільство. Ця партнерська співпраця впливає на якість законотворчого процесу, вона має певні правила і є елементом програм підготовки учасників законотворчого процесу. Дослідження фінських експертів показали, що розробники законопроектів позитивно ставляться до регулювання такої співпраці, спрямованого на підвищення якості процесу законотворчості. Таким регулюванням, зокрема, фінські експерти вважають керівні принципи із проведення консультацій та оцінки впливу за участю усіх партнерів у законотворчому процесі [4].

Вищенаведені експертні оцінки відображають сучасний стан розвитку правових систем романо-германської правової сім'ї і, безумовно, його вплив на зміст та організацію процесу підготовки фахівців із законотворчості. Без усвідомлення майбутніми законопроектувальниками

цих процесів забезпечення якості та дієвості створюваних ними законів не уявляється можливим, що добре розуміють організатори правової освіти у європейських країнах. Саме тому підготовка законопроектувальників у країнах із розвинутою системою правової освіти побудована на досягненнях кращого національного та міжнародного досвіду у цій сфері і з урахування сучасних тенденцій розвитку суспільних процесів та правової науки.

У контексті формування програм підготовки учасників законотворчого процесу міжнародні експерти вважають важливим включення до них питань еволюції цього процесу та розвитку соціально-політичних суспільних відносин. Так, приклад Фінляндії свідчить про те, що до початку 1970-х років у цій країні особливу увагу було приділено саме характеру законотворчості і його соціальної значущості. У результаті виявилось, що законодавчі формулювання починають розглядатись в основному як засіб соціально-політичного планування, тобто не суспільний розвиток впливає на законотворчість, а навпаки, законотворчість диктує суспільні відносини. Тому ініціатори реформ у законодавчому процесі врахували необхідність здійснення через законодавство додаткових досліджень для планування цих реформ. Два інших аспекти також стали важливими у цьому процесі: по-перше, зросла цінність наукових досліджень і інтенсифікувалося використання їх результатів; по-друге, були враховані значення транспарентності законотворчого процесу та доступу громадськості до підготовки документів. Соціальна значимість законопроектної роботи все більше усвідомлювалась фахівцями. У законотворчому процесі встановлювалися правила, згідно з якими фундаментальні структури суспільства і найбільш важливі норми поведінки встановлювалися законом, оскільки законодавство є відображенням суспільства і впливає на всі його найбільш значимі функції. Учасниками законотворчого процесу було усвідомлено, що розробка законодавства є основою соціального розвитку і тому особлива увага має бути приділена якості та розвитку законотворчості.

Сьогодні у Фінляндії розробка законів організована таким чином, що кожне міністерство відповідає за розробку законодавства у сфері власної компетенції. Організація законотворчості в міністерствах здійснюється різними способами. Міністерство юстиції, яке має департамент законопроектної роботи, відіграє центральну роль і готує інструкції та рекомендації із розробки законодавчих пропозицій та бере участь в організації навчання з питань законотворчої діяльності державних службовців. Міністерство юстиції перевіряє законопроекти, підготовлені іншими міністерствами. Інші міністерства, які не мають таких підрозділів з підготовки законопроектів, залучають відповідних фахівців. Особливі законопроекти опрацьовуються робочими групами або комітетами, які створюються тільки для підготовки найважливіших законодавчих проектів. У законотворчому процесі питання, які потребують регулювання, зумовлюють різні вимоги до редакційної роботи. Якщо проблема є новою, вимоги до таких законопроектів відрізняються від вимог до проектів, щодо яких цілі вже були визначені. Також до великих і середніх за обсягом і змістом проектів значно більш високі вимоги, ніж до незначних змін до законодавства.

Підготовка законодавчих пропозицій є частиною звичайних посадових обов'язків державного службовця в міністерствах і, відповідно, частиною їх професійної підготовки. Така підготовка, як і правова освіта в цілому, враховують усі особливості процесу законотворчості.

На практиці, сучасний процес законотворчості у Фінляндії характеризується досить сильною інструменталістською концепцією. Зміст законів і необхідність правової реформи, як правило, визначаються з точки зору конкретного обґрунтування. На думку експертів, ідею законодавства як цілеспрямовану діяльність і інструменталістську концепцію закону можна розглядати як дві сторони одного і того ж питання, адже ці дві характеристики підкреслюють роль законодавства у суспільстві. Інструменталістська концепція чітко проглядається в правилах, регулюючих розробку урядових законопроектів, в яких повинні бути зазначені обґрунтування, засоби, альтернативні підходи для досягнення поставлених цілей, представлені прогнози наслідків. Характерною особливістю інструменталізму є думка про те, що законодавство є публічним засобом прийняття рішень. Отже, як вважають експерти, логічно очікувати від тих людей, які займаються розробкою законів, володіння унікальними знаннями у різних суспільних сферах [5].

У процесі підготовки учасників законотворчого процесу враховується такий його важливий елемент як оцінка впливу актів та інших положень, яка є необхідною основою для вироблення політичних рішень, що сприяють досягненню суспільних цілей регулювання. Адже регулювання

покликане гарантувати основні структури суспільства, верховенство закону і основоположні права, а також забезпечити соціальні реформи. При цьому оцінка впливу актів регулювання забезпечує їх якість. Розроблені Міністерством юстиції Фінляндії керівні принципи щодо оцінки впливу актів регулювання є корисним посібником як для тих, хто лише опановує основи законотворчості, так і для визнаних фахівців. Розуміння правової реформи та її передбачуваного впливу робить саму реформу більш ефективною [6].

Взагалі процес законотворчості у Фінляндії має такі етапи: ініціатива – дослідження і підготовка до складання проекту – створення робочих груп або комітетів – консультації – доопрацювання – звернення до парламенту – ухвалення – опублікування і набрання чинності актами – інформування про закон та навчання щодо його застосування – моніторинг. Значний вплив на еволюцію законодавчого процесу мають сучасні фактори, такі як структурні зміни у державному секторі, зумовлені приватизацією та аутсорсингом, інформаційні технології та виклики європейського права – кодифікації і реформи адміністративного права в цілому. В цьому контексті виникає питання співвідношення адміністративно-процесуального акта, фундаментального права, положень спеціального законодавства та законодавства ЄС.

Ці та інші питання є елементами початкових програм, що стосуються законодавчого процесу у багатьох правових системах романо-германської сім'ї, для яких, як відомо, загальними є такі джерела права: нормативно-правові акти; міжнародні договори; правові звичаї; судова практика (судові прецеденти); правова доктрина; загальні принципи права.

У контексті розглядуваної теми заслуговують уваги міжнародні програми навчання у сфері законодавчого процесу. В рамках програм Венеціанської комісії щодо правової освіти державних службовців проводяться заходи, у яких беруть участь експерти з багатьох країн. Це свідчить про важливу увагу, яка надається міжнародним юридичним співтовариством питанням підготовки фахівців у сфері законотворчого процесу для забезпечення його якості. Як правило, у таких заходах беруть участь державні службовці з парламентів, міністерств, президентських адміністрацій, інших державних органів. Вони спрямовані на підвищення розуміння учасниками якості права, а також сприяння обміну передовою практикою з цього питання. Під час тренінгів, організованих в рамках таких програм, фахівці з різних країн ознайомлюються із висновками та рекомендаціями провідних європейських фахівців в галузі законотворчості щодо організації учбового процесу для підготовки нормопроектувальників.

Важлива увага при цьому надається вивченню різних аспектів якості закону, принципів правотворчості, процесам прийняття рішень парламентом і урядом, та способам покращення співпраці з розробки законопроектів цих двох інституцій. Одними з основних рекомендацій, які доводяться до уваги учасників міжнародних навчань з проблем законотворчості, є створення у кожній палаті парламенту спеціального органу, відповідального за законопроектну роботу та підготовка загального довідника з розробки законопроектів і обов'язкових правил у цій сфері для уряду і парламенту. В рамках такого міжнародного навчання проводяться семінари-практикуми щодо якості закону у відповідності з Європейською конвенцією з прав людини, застосування у практиці Європейського суду з прав людини термінів «закон», «законність», «передбачене законом» та інших. Важливим напрямом міжнародного навчання у сфері законотворчості є питання гармонізації національного законодавства з *acquis communautaire* у відповідності з директивами ЄС. Такі навчання дають можливість учасникам законотворчого процесу усвідомити, що вимагається від національних фахівців з питань законотворчості у парламенті, уряді та інших структурах при гармонізації національного законодавства з правовими нормами ЄС.

При створенні національної системи правового навчання учасників законотворчого процесу у різних країнах активно використовуються теми, які є найпоширенішими в рамках міжнародних програм навчання для законопроектувальників, а саме: розвиток законотворчого процесу і якість юридичних текстів, конституційні суб'єкти законодавчої ініціативи, законодавча ініціатива громадян, вплив інструментів міжнародного права на національне законодавство, зокрема, питання фрагментації міжнародного права, обмеження державного суверенітету, міжнародне право, вирішення спорів і роль міжнародних трибуналів, а також передова практика у галузі законопроектної техніки і законодавчих процедур. Особлива увага надається аналізу методології на основі аналітичних послідовностей законодавчого процесу, проведення внутрішніх консультацій (процедура, застосовувана в Швейцарії). Питання взаємодії уряду та парламенту у

законодавчому процесі є також важливою темою міжнародних програм підготовки фахівців законотворчого процесу, теми співвідношення первинного і вторинного законодавства, і зокрема, контроль над правозастосовчою практикою підзаконних актів і гарантій проти зловживань, а також надзвичайного законодавства і актів органів виконавчої влади, взаємодія між якістю законодавства та адмініструванням.

Важливо умовою сучасного процесу законотворчості є забезпечення відповідності законопроекту міжнародним стандартам, що вимагає від законорозробників належного рівня кваліфікації та знань з міжнародного права, особливо, з питань прав людини та міжнародних стандартів у різних галузях. При цьому міжнародний досвід свідчить про важливість належного володіння інформацією про практику міжнародних правових інституцій. Адже знання самих лише стандартівстановлюючих міжнародно-правових документів є недостатнім і лише практика їх застосування дає відповіді на питання, що виникають у процесі розробки закону. Наприклад, європейські експерти, аналізуючи Керівні принципи з розробки законодавства щодо свободи зібрань, розроблені ОБСЄ/БДПЛ та Європейською комісією «За демократію через право (Венеціанською комісією), звертають увагу на те, «перед розробником законопроекту, якому легко вивчити, що кожен має право на свободу зібрань, стоїть складне завдання при розробці закону створити належний баланс між обмеженнями, які допускаються при реалізації цього права і повагою до цього основоположного права» [7].

Особливостями законодавчого процесу у різних країнах є зміст та обсяг повноважень органів та осіб, наділених функціями ухвалення нормативних актів. У деяких європейських конституціях, наприклад, Австрії, є докладні положення щодо розподілу повноважень: федеративна влада має законодавчі повноваження, однак виконавча влада земель має повноваження ухвалювати законодавство, спрямоване на реалізацію федеральних законів, а також виконавчої влади. В Хорватії уряд видає акти, які мають обов'язкову силу на всій території. Президент у воєнний час може видавати укази, що мають силу закону, а також в інших надзвичайних ситуаціях, коли нормальне функціонування державних органів не представляється можливим. Такі укази повинні бути представлені в парламент, як тільки парламент може бути скликаний. Уряд повинен виконати закони та інші рішення парламенту і ухвалює укази до виконання законів. На Кіпрі компетенція Ради Міністрів включає в себе створення та приведення в дію будь-якого закону. У Чеській Республіці законодавча влада належить парламенту, а уряд може видавати укази для реалізації законів. Міністерства, інші адміністративні органи, органи територіального самоврядування можуть видавати на основі і в рамках закону правові норми, якщо вони уповноважені на це законом. В Данії в екстрених випадках, коли парламент не може зібратися на засідання, король може видавати тимчасові закони, якщо вони не суперечать Конституції. Такі закони мають бути завжди внесені до парламенту для схвалення або відхилення відразу ж, коли парламент може зібратися. Тобто у законотворчих процесах різних країн і різних правових систем чітко визначається обсяг повноважень різних органів в рамках такого процесу і ці повноваження точно описані у законодавстві.

Ці особливості відображені у системах підготовки фахівців у сфері законотворчості різних правових сімей та правових систем, що їм належать. Такі навчальні системи мають спільні ознаки, які полягають у забезпеченні системності та структурованості процесу підготовки, визначенні кола його учасників, а також організації самого навчального процесу. В той же час системи підготовки учасників законотворчого процесу відрізняються за змістовним наповненням учбових програм у частині використання джерел права, логічності та послідовності побудови системи норм, цілей та методів законотворчої роботи.

Водночас міжнародний досвід свідчить про те, що загальними цілями підготовки учасників законотворчого процесу у різних правових системах є забезпечення якості та ефективності законодавства, його відповідності принципам справедливості та верховенства права.

Список використаних джерел:

1. The relation between primary and secondary legislation [Електронний ресурс] / A. Bradley. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT\(2010\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2010)020-e)
2. The art of legislative drafting. Amicus Curiae, 2006 (64) [Електронний ресурс] / Bowman Geoffrey. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT\(2010\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2010)018-e)

3. Main issues and some examples [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/tutkimuksia-sarja/PvwzkTWwJ/5_Summary_Stakeholder_Participation_in_Law.pdf

4. Pakarinen A. Summary. National Institute Research Report of Legal Policy [Електронний ресурс] / Pakarinen A. – Режим доступу: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/190031/dale.pdf>

5 Improving of the quality of law drafting. 4. The Columbia .Journal of European Law (1998) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cjel.net/print/4_3-tala/

6. IMPACT ASSESSMENT IN LEGISLATIVE DRAFTING. Guidelines. Ministry of Justice of Finland. Publication 2008: 4. – P.9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/best_practices_examples/docs/fi/impact_assessment_guidelines.pdf

7. OPINION ON OSCE/ODIHR GUIDELINES FOR DRAFTING LAWS PERTAINING TO FREEDOM OF ASSEMBLY [Електронний ресурс] / A. Bradley .FFlanagan, G. Malinerni. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)040-e)

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