

Правова культура як умова ефективного розвитку законодавства



Л. М. ГОРБУНОВА

кандидат юридичних наук,
заступник Міністра юстиції,
заслужений юрист України

Правова культура — це важлива складова процесів здійснення суспільно-правової реформи в країні, утвердження верховенства права в усіх сферах соціального буття, свободи, різноманітних способів і форм реалізації правового статусу особи, її прав. Зрілий рівень правової культури в суспільстві, де функціонують її ефективні механізми, є умовою формування демократичних засад життєдіяльності. Саме правова культура має бути основою відтворення правового досвіду, розвитку інтелектуального, духовного потенціалу народу, утвердження цілісної системи світоглядно-ціннісних орієнтацій, насамперед сучасного юридичного світогляду, конструктивних правових ідеалів.

Ефективний розвиток законодавства значною мірою залежить від правової культури суспільства.

Однією з визначальних характеристик України, за Конституцією, є те, що вона розбудовується як правова держава. Правова держава — це держава не тільки з достатнім законодавством, яке містить усі прогресивні правові норми, а й, що не менш важливо, вона повинна мати відповідний ефективний механізм правового регулювання суспільних відносин.

Безумовно, в нашій державі є певні законодавчі напрацювання; адже в цьому напрямі наша держава пройшла значний шлях.

Побудова правової
держави без
поліпшення
правової культури
та підвищення
правосвідомості
громадян України
неможлива

Але ми не маємо достатнього правового регулювання суспільних відносин, передусім у сфері державного управління та адміністративного права, а також у соціально-економічній сфері. Сучасна правова система України заплутана настільки, що навіть досвідченому юристу не просто зорієнтуватись у безсистемно існуючих нормативних актах. Так, вчений-правознавець В. Селіванов зазначає, що законодавство України продовжує залишатися радше законодавчим масивом, складним конгломератом нормативних актів, до того ж у більшості своїй — підзаконних; до багатьох із них відразу після прийняття вносилися і далі вносяться певні зміни та доповнення. Реальний стан вітчизняного законодавства — це показник наявності реальних суб'єктивних передумов нестабільності чинних нормативно-правових актів. Він свідчить не тільки про неефективність законотворчого процесу, а й про невисоку правову культуру законодавця.

Норми права є первинною клітиною правової матерії, зазначав відомий теоретик права проф. С. С. Алексєєв. Однак мати лише норми права не досить, щоб механізм правового регулювання запрацював, встановлюючи і розвиваючи правові відносини. Що включає механізм правового регулювання і, особливо, механізм правового впливу? У свою конструкцію він включає норми права, правовідносини, акти тлумачення норм права, правову свідомість і правову культуру та акти реалізації правових норм. З допомогою норм права законодавець вста-

новлює права та обов'язки певних суб'єктів і, власне, створює необхідні умови для розвитку правовідносин.

Дуже важливу роль у механізмі правового впливу відіграє правосвідомість. Вона займає провідне становище серед елементів правового впливу, оскільки формується у людей під впливом різних чинників, у тому числі правових. З іншого боку, правосвідомість, попри всю її різноманітність і недосконалість, виступає як засіб регулювання суспільних відносин.

Правосвідомість, як відомо, — це сукупність уявлень, поглядів, переконань, оцінок, настроїв і емоційного ставлення людей до права та державно-правових явищ. Правосвідомість характеризує соціальну практику як емпіричну діяльність, у процесі якої виражається суб'єктивне ставлення людей до чинного права, уявлень про свої права та обов'язки, про справедливість і несправедливість норм права, про сутність і принципи правової організації суспільства, почуття, настрої, емоції, пов'язані з оцінкою існуючого правового режиму. Одним із проявів колективної правосвідомості є групова правосвідомість. Особливо важливою для нашого суспільства і держави є правосвідомість політичної еліти, насамперед правлячої політичної еліти.

Слід зазначити, що спостерігаються істотні деформації на рівні професійної правосвідомості серед окремої частини державних службовців.

Таке ж важливе становище у механізмі правового регулювання займає і правова культура. Правова культура

передбачає відповідні знання людьми певних положень чинного законодавства, порядку його реалізації, уміння користуватись даними при застосуванні норм права, їх виконанні. Розрізняють правову культуру суспільства і правову культуру особи. Причому ці два поняття залежні одне від одного. Чим більше в суспільстві людей, освічених у правових питаннях, тим вищою буде правова культура такого суспільства. Правова культура особи, будучи компонентом правової культури суспільства, виражає ступінь і характер розвитку суспільства, так чи інакше забезпечує соціалізацію особи та її правомірну діяльність.

Побудова правової держави без поліпшення правової культури та підвищення правосвідомості громадян України неможлива. В цій справі, безумовно, відіграє надзвичайну роль правляча політична еліта, адже саме на прикладі її представників формується правосвідомість і правова культура наших людей.

Таким чином, проблема налагодження механізму правового впливу на суспільні відносини з метою створення правової держави є комплексною, а отже, потребує комплексного підходу до забезпечення окремих елементів цього правового явища. Правова еліта нашого суспільства має докласти максимум зусиль до реалізації положень Конституції України щодо створення правової держави України.

Розвиток України як демократичної, соціальної, правової держави, в якій визначається і діє принцип верховенства права, вимагає дальшого

здійснення правової реформи, важливою складовою якої є адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Ефективність процесу адаптації визначатиметься, серед іншого, і якістю нормативно-правового регулювання — його послідовністю, несуперечливістю, раціональністю і, нарешті, доступністю приписів для користувача. За роки незалежності в Україні прийнято значну кількість нормативно-правових актів, з них тільки законів понад три тисячі, понад чотири тисячі нормативних указів Президента України. Їх прийняття нерідко відбувалося стихійно, здійснювалось без чітко визначеної концепції розвитку національної правової системи, обґрунтованої методології нормотворення. Внаслідок цього утворився складний законодавчий лабіринт, з характерною відсутністю системності і чіткості та великою кількістю правових норм, досить часто суперечливих. Все це не дозволяє повною мірою забезпечити утвердження прав і свобод людини, ефективно правове регулювання суспільних відносин.

Як відомо, в Україні досі відсутній закріплений у законодавстві перелік правил, додержання яких дозволяло б нормопроектувальнику підготувати якісний проект будь-якого нормативно-правового акта. Натомість маємо низку актів, які встановлюють окремі вимоги до проектів відповідних видів нормативно-правових актів, містять норми, з яких такі вимоги випливають, або ж передбачають відповідні

рекомендації щодо розроблення проєктів актів.

Основою розвитку державності й економіки, упорядкування ринкових процесів в Україні може бути лише професійне, конструктивне і стабільне право, адаптоване до європейського законодавства. Досвід правових держав свідчить: яким є правотворчий процес — таке й право, яким є законодавчий процес — таке й законодавство. На ефективність процесу розроблення, прийняття та реалізації права визначальним чином впливають якість, корисність і цінність правової та законодавчої продукції. Аналіз національної правотворчості показав, що в Україні відсутній раціональний порядок підготовки законів, указів, постанов уряду; наказів, інструкцій і положень органів виконавчої влади; рішень і розпоряджень органів місцевого самоврядування.

Правозастосовча практика свідчить про відсутність раціональної ор-

ганізації нормотворчої діяльності у владно-виконавчих і господарюючих структурах, що знижує якість, продуктивність і цінність нормативної документації, адже не досягає поставленої мети.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада. За час своєї діяльності Верховна Рада прийняла понад 3200 законів, 17 Кодексів. Постійна зміна прийнятих законів свідчить про неналежний професіоналізм парламенту. Деякі прийняті закони є формальними і непотрібними вже в момент їх прийняття. Багато депутатів при голосуванні не має уявлення про сутність і зміст закону, за який голосують. Така ситуація засвідчує необхідність підвищення рівня правової культури самого депутатського корпусу.

Аналіз реалізації підзаконних актів показав, що до кожного третього закону виконавчі структури на основі підзаконних актів вносять корективи, що



істотно змінюють основні положення законів.

Для порівняння наведемо приклад. Парламент Фінляндії щорічно приймає близько 20 законів, реалізація яких не потребує підзаконних актів. Пояснення полягає в наявності професійно підготовлених, конструктивних за змістом і стабільних у дії законів. Фінляндія створила систему прямої законодавчої дії, яку не дублюють і не руйнують, не знищують підзаконні нормативні акти.

Кожний нормативний акт повинен мати своїх авторів. Безіменних норм права бути не повинно. Суспільство має право знати, який автор заслуговує на похвалу, а який — на осуд за негативні наслідки реалізації правових норм. Мистецтво авторів при розробленні проектів нормативних актів включає професіоналізм, досвід, здатність до науково-дослідної роботи. Верховна Рада, яка прийняла закон, зобов'язана нести відповідальність за його негативні наслідки. Класичний світовий досвід свідчить, що ефективне законодавство справляє вирішальний вплив на ефективність економіки, інших сфер життя.

Одним із головних принципів системи демократичного самоврядування є відкритість законотворчого процесу, завдяки якій створюються сприятливі умови для участі у цьому процесі багатьох соціальних груп населення. У деяких країнах участь таких груп офіційно регламентується, але в багатьох державах ці відносини та взаємозв'язки менш формалізовані. Завдяки відкритості законотворчого

процесу для громадян, а також груп, що усвідомлюють і організовано відстоюють власні інтереси, врядування стає більш демократичним — адже кінцевий результат законотворчої діяльності формується з урахуванням ширшого спектра людських позицій.

Окрім того, відкритість законотворчого процесу дає громадянам змогу переконатися, що принцип самоврядування тією чи іншою мірою застосовується. Завдяки згаданому вже врахуванню різних точок зору з'являється й можливість навчати громадян, а також забезпечувати суспільну підтримку діяльності законодавчих органів і законодавців. Коли громадяни відчують себе учасниками законотворчого процесу, тоді зростає ймовірність, що вони схвально поставляться до продукту, одержаного в результаті цього процесу. Часто відкриті системи ефективніші від закритих, бо соціальні групи, яких найбільше стосується той чи інший законопроект, мають змогу краще від політиків знати, які конкретні питання слід порушувати. Адже за умов демократії вирішальним чинником є волевиявлення народу.

Наприклад, у Великій Британії у 2001 р. прийнято Звід правил письмових консультацій з громадськістю з метою інформування громадськості щодо діяльності урядових установ і організацій, врахування ставлення громадськості до проблем нормотворчості та покращення загалом системи державної влади в країні.

Консультації щодо нормотворчості на сучасному етапі проводяться не



лише зі спеціалістами з того чи іншого питання, а й з бізнесменами, політиками, волонтерами та пересічними громадянами. Наслідки таких консультацій урядові установи та організації мають враховувати в процесі нормотворчості. З метою вивчення громадської думки щодо розроблення законопроектів, які містять положення, що зачіпають права і свободи людини та громадянина, необхідно створити координаційний центр. Його діяльність має бути спрямована на координацію роботи, пов'язаної із забезпеченням обліку, опрацювання зауважень і пропозицій, які будуть надходити під час проведення громадського обговорення.

Процес розвитку теорії та практики нормопроекування в Україні обумовлений необхідністю утворення наукового підґрунтя для формулювання дієвих методичних рекомендацій з розробки проектів нормативно-правових актів, доцільністю врахування позитивного досвіду зарубіжних держав у сфері вироблення правил законодавчої техніки.

Питання юридико-технічної якості законодавства, як однієї з гарантій правової визначеності, є важливим та актуальним, оскільки саме закони встановлюють права, свободи та обов'язки особи, визначають обсяг та підстави обмеження прав і свобод державою. Останнім часом моніторингові дослідження і практична діяльність у сфері дотримання прав людини, зокрема в Україні, концентруються головним чином на виявленні та усуненні тих конкретних порушень прав людини, які є наслідком незаконного (тобто невідповідного законові) втручання держави в реалізацію прав і свобод особи.

Проте обмеження певного права, навіть у випадку, коли воно відбувається відповідно до національного законодавства, може бути визнане неправомірним, якщо визначені в законі підстави обмеження викладено таким чином, що це позбавляє особу можливості прогнозувати свою поведінку та передбачати її наслідки. В такій ситуації, коли законодавство позбавлене ознак прозорості і зрозумілості, надзвичайно важливо забезпечити нормативну врегульованість нормотворчої діяльності, питань юридичної техніки, стандартів і принципів побудови нормативно-правових актів. Заплутаність і технічна невнормованість правової бази призводять до надмірного та не виправданого розширення меж судового розсуду, створюють підґрунтя для конкурентного правозастосування, провокують судову тягнину, чим фактично позбавляють особу права на доступ до суду і загалом

дискредитують усю систему правосуддя в державі.

Оскільки будь-який нормативний припис виражається за допомогою мови, і зокрема, юридичної мови, елементарною структурною одиницею якої є слово (термін), важливо, щоб зміст і обсяг таких термінів був зрозумілим для всіх суб'єктів, яким адресується правовий припис.

Відповідно до преамбули Міжінституційної угоди між Європейським парламентом, Радою ЄС та Комісією ЄС щодо загальних настанов, спрямованих на забезпечення якості проектування законодавства Співтовариства від 22 грудня 1998 р. (1999/С 73/01), ясне, просте та чітке проектування законодавчих актів Співтовариств є необхідним, оскільки такі акти мають бути прозорими і зрозумілими для громадськості та учасників економічних відносин. Це також передумова для належної імплементації та однакового застосування актів законодавства Співтовариства в державах-членах ЄС.

Наявність великої кількості змін у нещодавно прийнятих законах та недостатня кількість процесуальних норм зумовлюють нестабільність національного законодавства, а диспропорції у співвідношенні між законами і підзаконними актами на користь останніх ускладнюють процеси правореалізації. Це досить гостра проблема правотворчості сьогодення. Активізація законотворчої діяльності, з одного боку, та незмінний високий показник законопроектів, що пропонують внесення змін, — з іншого, свідчать про те, що у

більшості нинішніх законів відсутні такі якості, як гнучкість, дієвість, універсальність, а головне — результативність, що притаманні законам як нормативному регулятору суспільних відносин.

Особливе мистецтво нормотворчості полягає в тому, щоб у процесі підготовки нормативних актів передбачити в перспективі їх ефективну реалізацію. Кожний нормативний документ повинен бути професійним і корисним.

Сьогодні вже ні в кого не виникає сумнівів, що нормативний документ повинен розроблятися за участі професійних юристів із залученням науковців та практиків.

Процес створення правових норм — копітка, довготривала та складна праця, яка потребує значних інтелектуальних і матеріальних витрат нормотворця.

Реалізація функцій розробника законопроектів передбачає осмислення і вирішення комплексу проблем, у тому числі кадрових, фінансових, організаційних та ін.

Міністерство юстиції усвідомлює, що однією з важливих передумов ефек-



тивності законодавства є його юридико-технічна досконалість. Досвід проведення Міністерством юстиції правової експертизи проектів нормативно-правових актів свідчить про невідповідність їх рівня у багатьох випадках вимогам техніки нормопроєкування. Наслідком цього є неоднороззначність у розумінні таких актів чиновниками і громадянами, що в окремих випадках призводить до порушень прав і свобод громадян.

Міністерством юстиції України, як головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної правової політики, відповідно до Положення про нього, здійснюється комплекс організаційних заходів, спрямованих на вдосконалення правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, в тому числі поліпшення якості їх нормопроєктувальної діяльності.

Моніторинг нормопроєктувальної діяльності міністерств, інших цент-

ральних органів виконавчої влади, який щомісяця здійснюється Міністерством, свідчить про неналежний рівень нормопроєктувальної діяльності цих органів, зокрема, недостатній контроль за опрацюванням проектів нормативно-правових актів, незнання вимог нормопроєктувальної техніки, чинного законодавства. Проекти нормативно-правових актів, які подаються на правову експертизу до Міністерства, досить часто не узгоджуються з положеннями Конституції та законами України, редакційно неопрацьовані, часто підготовлені без дотримання вимог нормопроєктувальної техніки і Регламенту Кабінету Міністрів України.

У нових умовах господарювання нового змісту набувають завдання правової роботи, зростає роль юридичних служб, оскільки у процесі розбудови правової держави особливо актуальною стає законність — однакове розуміння, суворе і неухильне виконання законів усіма державними органами, організаціями, посадовими особами в усіх сферах суспільного життя.

З огляду на те, що правова держава повинна бути забезпечена фахівцями відповідного рівня, основним завданням підвищення кваліфікації працівників юридичних служб центральних органів виконавчої влади є запровадження ефективних механізмів правового регулювання державою, посилення ефективності їх роботи, поглиблення знань і посилення здатності застосовувати чинне законодавство у реальному житті.

Сьогодні саме Міністерство юстиції України є координаційним та ме-



тодичним центром у сфері нормотворчої діяльності.

Гарантією та запорукою забезпечення якості нормотворчої діяльності є підвищення кваліфікації працівників юридичних служб центральних органів виконавчої влади.

Так, Мін'юстом проводяться щомісячні заняття постійно діючого семінару для працівників юридичних служб центральних органів виконавчої влади, спрямовані на підвищення рівня правової культури керівників, працівників юридичних служб, оновлення й розвиток теоретичних і практичних знань з нормопроєктування.

Проте проведення занять постійно діючого семінару ще не досить для активізації та вдосконалення правової роботи, зокрема, поліпшення якості підготовки проектів нормативно-правових актів. З цією метою Мін'юстом розроблено Програму навчання керівників і спеціалістів юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Кабінетом Міністрів України у грудні 2004 р. прийнято постанову «Деякі питання підвищення кваліфікації працівників юридичних служб центральних органів виконавчої влади», відповідно до якої з 2005 р. Міністерство юстиції є головним організатором підвищення кваліфікації працівників юри-

дичних служб центральних органів виконавчої влади. Від реалізації цієї постанови очікується значне підвищення фахового рівня та професійної майстерності їх працівників, що істотно підвищить рівень нормопроєктувальної діяльності. Першим етапом виконання зазначеної постанови є проведення на базі Центру перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників юстиції навчання, спрямованого на вдосконалення нормотворчої діяльності, усунення недоліків у цій сфері, а також поліпшення якості підготовки проектів нормативно-правових актів.

З метою зміцнення юридичних служб і залучення висококваліфікованих фахівців до роботи на посадах керівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади Міністром юстиції здійснюється погодження кандидатур для призначення на посади керівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Підсумовуючи наведене, варто наголосити на тому, що заходи, спрямовані на підвищення правової культури учасників нормотворчого процесу, повинні бути постійними, мати системний характер і відповідати реаліям сьогодення та кращому міжнародному досвіду.