



Наталія Червінська,
здобувач відділу теорії держави і права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького
Національної академії наук України

УДК 342.52 (477)

Підвищення правової культури суб'єктів законотворчого процесу та вдосконалення їхньої професійної підготовки, як необхідна умова ефективності законодавства

Суспільство з високим рівнем правової культури відрізняється досконалим законодавством, позбавленим прогалин і суперечностей, чіткими і ясними правовими приписами й нормами, виключенням фактів прояву бюрократизму, зловживання владою або службовим становищем. Таке суспільство, як правило, характеризується правовою активністю своїх громадян, які широко використовують надані їм права і свободи у всіх сферах життя суспільства.

Ефективність законодавства значною мірою обумовлюється рівнем правової культури суспільства, суб'єктів законотворчості, оскільки правова культура суспільства відображає певний рівень правосвідомості і законності, досконалості законодавства та юридичної практики.

Як відомо, суспільна мораль – це система етичних норм, правил поведінки, що склалися у суспільстві на

основі традиційних духовних і культурних цінностей, уявлень про добро, честь, гідність, громадський обов'язок, совість, справедливість.

Хоча суспільна мораль і не належить до числа правових категорій, але саме на її основі формується звичаєве право, яке на неформальних засадах встановлює загальні принципи належної або забороненої поведінки людей. В сукупності такі норми визначають правила поведінки людей, дотримання яких сприймається суспільством як належне, а їх порушення засуджується. Добровільне та свідоме дотримання моральних норм забезпечується за рахунок внутрішньої впевненості людей в доцільності існування цих норм та необхідності їх виконання, що підкріплюється силою громадської думки. Уже з цього видно, що суспільна мораль здатна виконувати деякі функції, притаманні праву. У зв'язку із цим, слушною є

думка про те, що система правових норм має охоплювати тільки ті сфери суспільних відносин, де їх регулюючі функції матимуть певний ефект [107, 95]. В цілому ж норми моралі та права тісно пов'язані між собою. З одного боку, моральним обов'язком кожного громадянина є дотримання чинного законодавства. А з іншого, - основні моральні принципи закріплені в законодавстві України, і, зокрема, на рівні конституційних принципів.

Отже, мораль і право завжди йдуть поруч. Якщо той чи інший закон не враховує морального фактору, то зазвичай говорять, що такий закон не є правовим. І навпаки, закон є правовим, якщо моральні норми в ньому належним чином враховані. В той же час, найдосконаліші закони, якнайкраще продумані державно-політичні структури, динамічна економіка не дадуть позитивних результатів, якщо моральний рівень громадян буде низьким.

Теоретичною основою дослідження стали праці таких науковців як: Алексєєва С. С., Богачова О. В., Дзейко Ж. О., Зайчука О. В., Іл'їна І. А., Керімова Д. А., Козюбри М. І., Копиленка О. Л., Марченко М. М., Нерсисянца В. С., Оніщенко Н. М., Рабіновича П. М., Скакун О. Ф., Тихомірова Ю. А., Шемшученка Ю. С., Ющика О. І. та ін.

Метою статті є проведення наукового аналізу правової культури суб'єктів законотворчого процесу та вдосконалення їхньої професійної підготовки, як необхідної умови ефективності законодавства. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні завдання: з'ясувати сутність поняття «правова культура», дослідити досвід навчання у сфері законотворчості в європейських країнах та провести аналіз впливу рівня правової культури суб'єктів законотворчого процесу, їхньої професійної підготовки на ефективність законодавства.

Законотворчий процес є багатоплановим правовим явищем, який має наслідком спрямування розвитку

всієї правової системи держави. Тому характерним компонентом цієї сфери суспільних відносин є участь і взаємодія у них різних уповноважених органів, організацій, зацікавлених осіб з метою забезпечення суспільства належним рівнем законодавчого регулювання.

У науковій літературі існують різні погляди на склад суб'єктів законотворчості. Наприклад, В. Литвин відносить до них суб'єктів законодавчих повноважень та суб'єктів законотворчого процесу [1, с. 57]. До перших належать особи, які мають право приймати (затверджувати) закони. Ними є Український народ та Верховна Рада України. До других – Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України, депутатські фракції, визначені Конституцією України суб'єкти права законодавчої ініціативи, у разі затвердження (прийняття) закону всеукраїнським референдумом – також громадяни України.

О. Богачова доцільно вказує, що під суб'єктом законотворчого процесу, можна розуміти орган державної влади, посадову особу або іншу фізичну чи юридичну особу, що має певні права та/або обов'язки в сфері прогнозування, планування законотворчої діяльності, розробки, розгляду, прийняття та набуття законами чинності через їх підписання та оприлюднення, а також оцінки їх ефективності [2, с. 15].

У цьому дослідженні ми виходимо з розуміння законотворчості як діяльності – це діяльність органів держави, громадських організацій, посадових осіб, усього народу й інших суб'єктів, спрямована на виявлення суспільних відносин, що потребують урегулювання на законодавчому рівні, та встановлення, зміну і скасування законів з метою такого врегулювання. До законотворчого процесу на різних його етапах можуть залучатися юристи-вчені, юристи-практики, фахівці (вчені і практики) з тієї галузі суспільних відносин, які підпадають під відповідне правове регулювання, зацікавлені фізичні особи тощо.

Суб'єктний склад законотворчого процесу є достатньо широким і потребує окремого дослідження, тому ми розглянемо два основні суб'єкти, які наділені правом на законотворення та можуть його реалізувати безпосередньо (незалежно від участі інших суб'єктів законотворення).

Конституція визначає два основні суб'єкти, наділені правом на законотворення: Верховну Раду – єдиний орган законодавчої влади в Україні та народ України, який може реалізувати своє право на законотворення шляхом референдуму. Конституція також передбачає випадки, коли один і той самий закон повинен бути підтриманий Верховною Радою та народом. Ідеться про законопроект про внесення змін до розділів I, III, XIII Основного Закону, що після його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради затверджується на всеукраїнському референдумі [3]. Прийняття такого проекту потребує спільної участі двох основних суб'єктів законотворення: Верховної Ради та народу.

З огляду на викладене, за основним суб'єктом законотворення законотворчий процес класифікують на:

- парламентський (основним суб'єктом є Верховна Рада);
- народний (основним суб'єктом є народ);
- спільний (передбачає спільну участь двох основних суб'єктів законотворення: Верховної Ради та народу).

Правова культура, на думку Ю. Шемшученко це система духовних і матеріальних цінностей у сфері функціонування права, яка є складовою частиною загальної культури. Охоплює всю сукупність найважливіших ціннісних компонентів правової реальності в її розвитку (право, правосвідомість, правовідносини, правопорядок, нормотворча, правозастосовна та інша правова діяльність. Виступає однією з категорій загальнолюдських цінностей, невід'ємний компонент правової держави. Фор-

мування правової держави передбачає підвищення правової культури громадян суспільства в цілому. Органічними засобами для цього є: розвиток правової освіти і правового виховання населення; належне забезпечення його інформацією про чинне законодавство і практику його застосування; боротьба з правовим нігілізмом; розширення правознавчих наук, досліджень тощо [4, с. 122].

Н. Оніщенко та О. Зайчук вказують, що правова культура особистості – це знання та розуміння права, а також дії відповідно до нього. Правокультурною людиною можна вважати ту, яка не лише знає та розуміє юридичні норми, є правосвідомою людиною, а й слідує їх вимогам у своєму житті. З правової культури особистості складається правова культура суспільства, яка показує рівень правосвідомості та правової активності суспільства, ступінь прогресивності юридичних норм і юридичної діяльності. [5, с. 245].

Правова культура особи – це обумовлена правовою культурою суспільства властивість, що характеризується повагою до права, достатнім знанням змісту його норм та вмінням їх застосовувати у практиці повсякденності, а також правомірною поведінкою.

У широкому розумінні, правова культура може бути охарактеризована як суспільне явище, яке включає найважливіші результати сукупного правового досвіду суспільства, насамперед, право і правосвідомість, правову діяльність і правовідносини, законність і правопорядок, відображає якісний рівень розвитку законотворення і, як результат, чинного законодавства.

Правова культура, у вузькому розумінні цього терміну, утворює систему духовно-правових цінностей, правових знань, переконань, уявлень, світоглядно-правових орієнтацій, що відбиваються у правовій свідомості людей й органічно поєднуються з соціально-правовою активністю щодо творення суспільно-правового буття.

Високому рівню правової культури суспільства має відповідати законодавство, яке характеризується науковою обґрунтованістю, демократичною і гуманістичною спрямованістю, справедливістю, відсутністю прогалин та внутрішніх протиріч, нечітких або двозначно тлумачних правових приписів, використанням оптимальних методів, способів регулювання правових відносин тощо. Законодавство відповідатиме своєму призначенню, виправдовуватиме закладені в ньому громадські очікування, якщо воно характеризується високою якістю законів, їх науковою обґрунтованістю, системністю та узгодженістю з міжнародними правовими стандартами. І навпаки, наявність законів, які не мають правового характеру, містять застарілі і норми, що порушують або обмежують права і свободи громадян, закріплює сваволю держави, свідчить про низький рівень правової культури.

Сьогодні, на превеликий жаль, в законодавчій сфері існує немало невирішених питань. Якщо питання скасування застарілих нормативно-правових актів поступово вирішується, то проблеми неузгодженості між різними законодавчими актами, їх неефективності, нестабільності чинного законодавства, як і раніше, залишаються невирішеними.

Д. Керімов зазначає, що чим глибше і більш всебічно пізнана навколишня дійсність, чим раціональніше використані отримані знання, чим більшою мірою вони відображають назрілі потреби цього середовища, тим вище теоретичний рівень законотворчості, тим ефективніше законодавство і оптимальнішим буде досягнення цілей і завдань правового регулювання [6, с. 9].

Однак справа в тому, що реалізувати цю вимогу в умовах високої соціальної динаміки і нестабільних тенденцій перехідного періоду, які все ще переживає Україна, досить складно. Внаслідок цього слід визнати, що уникнути прогалин у правій ситуації майже неможливо.

Вирішенню цієї проблеми може сприяти підвищення активності участі громадян у законотворчій діяльності. Це сприятиме: демократизації законотворчого процесу; позитивно позначиться на правосвідомості людей, оскільки прийнятий таким шляхом нормативно-правовий акт перетворюється з наказу влади в особисте переконання громадянина, який внаслідок такої процедури його розробки усвідомлює особисту відповідальність за подальшу реалізацію акта на практиці; дозволить більш повно виявити потреби суспільства щодо правового регулювання в певній сфері, а також пануюче в суспільстві бачення шляхів упорядкування суспільних відносин; дозволить своєчасно виявити і виправити прорахунки в утриманні проекту нормативно-правового акта.

Слід підкреслити, що в цьому випадку рівень правової культури суспільства буде безпосередньо залежати не від формального проголошення принципів демократизму, гласності в законотворчому процесі, а розробки дієвих механізмів і процедур залучення людей до втілення в життя зазначених принципів. Слід пам'ятати, що закони, які не знаходять розуміння, підтримки у свідомості людей, що не втілюються в їх поведінці, не можуть ними сприйматися як соціальна цінність, а отже будуть ігноруватися, порушуватися в повсякденному житті.

Завдяки підвищенню активності громадян у законотворчій діяльності можна підвищити рівень правової культури, подолати правовий нігілізм, підвищити юридичні знання, і, як наслідок, - активізувати правомірну поведінку, підвищити рівень правового життя.

Для демократичного суспільства визначальним є обов'язковість виразу в законах волі народу, його інтересів, що передбачає широке обговорення законопроектів, участь в обговоренні представників громадськості (додержання принципу демократизму у законотворчості). Враху-

вання громадської думки, безпосередня причетність кожної громадської організації, кожного громадянина до процесу державного управління є необхідними складовими побудови громадянського суспільства. У той же час узгодженість дій громадськості та влади є запорукою стабільності, миру та злагоди в суспільстві.

Правова культура має елементи загальної духовної культури та світової правової культури. Складовою світової правової культури є правова культура суспільства, рівень якої визначають стан правової і загальної культури народу, законотворення, якість законодавства, рівень правової захищеності особи тощо.

Правову культуру суспільства значною мірою визначає правова культура правосуддя, яка складається з цілого комплексу організаційних, фінансових, матеріальних, кваліфікаційних критеріїв. Правова культура особи є завершальним елементом правової культури суспільства. Регулятивний потенціал впливу правової культури на упорядкування суспільних відносин реалізується двояко: як вплив правової культури та пов'язаних з нею явищ: правової діяльності, правовідносин, законності та правопорядку тощо; як процес функціонування правової свідомості.

Особливе значення для розуміння правової культури мають правові знання, які збагачують правову культуру відомостями про конкретні правові норми, їх розуміння, усвідомлення сутності правових принципів, їх вимог, цілей, призначення. Ці знання набуваються за допомогою власних зусиль, правового навчання і освіти, соціального та правового досвіду.

Для підвищення правової культури учасників законотворчого процесу нагальним є питання підвищення професіоналізму фахівців у сфері законотворчості, зокрема, шляхом підготовки законотворців, як це робиться в європейських країнах.

Найважливішою умовою ефективності будь-якої роботи є профе-

сіоналізм її учасників. І в першу чергу, це стосується правової діяльності, роботи, пов'язаної з правовим регулюванням громадських відносин. Невиконання цієї умови не дає підстав розраховувати на досягнення очікуваного результату.

Професіоналізм учасників законотворчого процесу, їх спеціальна підготовка є необхідною умовою створення дієвої системи законодавства, зрозумілих і придатних для повного і ефективного правового регулювання нормативно-правових актів.

Законотворення, на жаль, часто оминає професійних розробників-юристів, і тому нерідко закони стають втіленням політичної волі парламенту. Водночас залишаються поза увагою правова експертиза й принципи системності правового регулювання суспільних відносин. Оцінюючи співвідношення об'єктивного й суб'єктивного у формуванні системи законодавства України, варто зазначити, що проблеми законотворчості починаються з початкової стадії – виникнення правової ідеї. Близьким до істини може бути невтішний висновок про те, що дедалі менше ми спостерігаємо наявність у законотворчості доктринального підходу з боку суб'єктів законотворчої ініціативи.

Багатий досвід навчання у сфері законотворчості накопичено у Великобританії, Італії, Польщі, Канаді, де створено підручники, розроблено навчальні курси, діють науково-методичні центри, налагоджено належні підготовка та перепідготовка законотворців. Значний досвід розвитку законотворчої діяльності як спеціалізованої академічної дисципліни, побудованої на величезному практичному матеріалі, має Велика Британія [7], де ще в 1964 р. започатковано відповідний курс, який перетворився у велику освітню програму в сфері законотворчості для законотворців країн Співдружності, Східної і Центральної Європи, Латинської Америки та Австралії. З 1998 р. програма, яка готує законотворців та їх

«тренерів», здійснюється Центром законодавчих досліджень сера Уільяма Дейла при Інституті провідних правових досліджень Лондонського університету. Випускники отримують сертифікат фахівця законопроектування від Інституту провідних правових досліджень Лондонського університету. Кращі з них можуть продовжити навчання в аспірантурі Інституту для здобуття ступеня магістра і доктора в сфері законотворчості.

У Республіці Польща [8] (1970-ті роки) для законотворців, з метою поліпшення їх професійної кваліфікації щодо законодавчих питань було створено Аспірантуру з питань законодавства. Її Директором тривалий час був Голова законодавчої ради при Голові Ради Міністрів Польщі. Викладачами Школи є науковці, судді, члени канцелярій Голови Ради Міністрів, Президента, Сейму. До Ради з навчальних програм даної установи входять Секретар Ради Міністрів, Державний Секретар Канцелярії Президента і Голова Канцелярії Сейму. Випускники Школи отримують Свідчення, яке неформально може мати вплив на їх службову кар'єру.

Цікавим, на наш погляд, є досвід підготовки законопроектів у деяких парламентах зарубіжних країн. Щоб допомогти депутатам, закони у парламенті готуються спеціальним штатом фахівців. У Литві редакційні та юридичні послуги при парламенті забезпечує Юридичне управління Сейму, у Словенії – Секретаріат з питань законодавства та юридичних справ, у Словаччині – законодавче управління Канцелярії Національної Ради тощо. Фахівці парламенту мають бути компетентними та кваліфікованими щодо цієї роботи, «парламентські укладачі проходять професійну підготовку». У зв'язку з цим, необхідне піднесення ролі таких наукових центрів, як Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України та Інститут законодавства Верховної Ради України, які можуть надати якісні та конкурентоспроможні юридичні послуги.

Законодавча діяльність вимагає від його суб'єктів не тільки відповідного рівня загальної та правової культури, а й спеціальних знань, певних навичок володіння мистецтвом створення якісних за змістом та формою законів, їх систематизація з метою ефективної позитивної реалізації цих законів. В процесі підготовки законів необхідно звертати особливу увагу на основні вимоги законодавчої техніки.

Законодавча техніка – це обумовлена станом правової системи певної держави система засобів і правил створення законів та здійснення їх систематизації з метою забезпечення їх якості та втілення у життя, забезпечення прав і свобод людини і громадянина [9, с. 186]. Вона є одним із різновидів юридичної техніки.

Техніко-юридичні правила правотворчості – це об'єктивна необхідність, умова розвитку демократії та формування правової держави.

Ефективне позитивне застосування правил та засобів законодавчої техніки при створенні законів сприяє результативнішому втіленню їх у життя. Роль і значення законодавчої техніки проявляється як у правотворчості, так і у правореалізаційній діяльності. Дійсно, закріплюючи норми права у законі законопроектувальник за допомогою правил і засобів законодавчої техніки виражає сутність і зміст закону, що впливає на ступінь ефективності втілення його у життя.

Динамізм сучасних економічних, політичних і соціально-культурних потреб української держави зумовлює нові завдання правового регулювання відповідних суспільних відносин. Важливі насамперед гармонізація вітчизняних правових приписів з відповідними нормами європейського та міжнародного права, порівняльний аналіз проектів законів, удосконалення організаційних форм і процедур законотворчості, дотримання логічної послідовності в тексті закону, професійності його стилю та мови.

Можна зробити висновок, що існує пряма залежність якості розробленого законопроекту від рівня правосвідомості, правової культури, учасників законотворчого процесу та рівня їх професійної підготовки. Отже, неодмінною умовою для підвищення ефективності законодавства є постійна скоординована діяльність щодо підвищення рівня професійної підготовки учасників законотворчого

процесу. Подальший розвиток в Україні системи професійного навчання у сфері законотворчості, а також заходи її нормативно-правового та організаційного забезпечення створять певні умови для діяльності єдиної спеціалізованої законопроектної служби, що сприятиме підвищенню ефективності законодавства.

Список використаних джерел

1. *Законотворча діяльність: Словник термінів і понять* / За ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К.: Парламентськевид-во, 2004. – 315 с.
2. *Богачова О. В.* Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук спец.: 12.00.01 “Теорія та історія держави і права історія практичних і правових вчень” / Богачова Олена Вікторівна; Інститут законодавства Верховної Ради України. - К., 2006. - 24 с.
3. *Конституція України* / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. *Великий* енциклопедичний юридичний словник за редакцією Ю. С. Шемшученка – Київ: Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 689-690
5. *Загальна теорія держави і права* : навч. посіб. / [Копиленко О. Л., Зайчук О. В., Заєць А. А., Журавський В. С. та ін.] ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. - К. : ЮрінкомІнтер., 2008. - 400 с.
6. *Керимов Д. А.* Законодательная техника : науч.-метод. и учеб. пособ./ Д. А. Керимов. – М., 2000. – С. 9
7. *Проект «Coursein Legislative Drafting»* [Електронний ресурс] (University of London, Institute of Advanced Legal Studies, Sir William Dale Centre for Legislative Studies) – Режим доступу: <http://ials.sas.ac.uk/>
8. *Нариси з законопроектування.* – під редакцією Роберта К. Бержерона, королівського радника. Оттава, 1999. /Матеріали Українсько-Канадської програми «Сприяння вдосконаленню законодавства України» / Губерт Іздебський. Польський досвід у навчанні законопроектувальників.
9. *Дзейко Ж. О.* Законодавча техніка в Україні : історико-теоретичне дослідження : Монографія / Ж. О. Дзейко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 360 с.

Червінська Н. В. Підвищення правової культури суб'єктів законотворчого процесу та вдосконалення їхньої професійної підготовки, як необхідна умова ефективності законодавства

Автор статті розкриває сутність поняття «правова культура», досліджує досвід навчання у сфері законотворчості в європейських країнах. Основна увага у статті приділяється аналізу впливу рівня правової культури суб'єктів законотворчого процесу, їхньої професійної підготовки на ефективність законодавства.

Ключові слова: правова культура, законотворчий процес, ефективність законодавства, суб'єкти, професійна підготовка.

Червинская Н. В. Повышение правовой культуры субъектов законотворческого процесса и совершенствования их профессиональной подготовки, как необходимое условие эффективности законодательства

Автор статьи раскрывает сущность понятия «правовая культура», исследует опыт обучения в сфере законотворчества в европейских странах. Основное внимание в статье уделяется анализу влияния уровня правовой культуры субъектов законотворческого процесса, их профессиональной подготовки на эффективность законодательства.

Ключевые слова: правовая культура, законотворческий процесс, эффективность законодательства, субъекты, профессиональная подготовка.

Chervinska N. Improving the legal culture of the legislative process and improve their training as a necessary condition for the effectiveness of legislation

The author reveals the essence of the concept of "legal culture", explores the learning experience in the field of lawmaking in Europe. The main focus of the article is given to the analysis of the influence of legal culture of the legislative process, their training on the effectiveness of the legislation.

Key words: legal culture, the legislative process, the effectiveness of the legislation, actors, professional training.