
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.97

М. Ф. Целуйко, к. ю. н.,
О. В. Усенко, к. ю. н.**КОМПЕТЕНТНО-ПРАВОВА КУЛЬТУРА ПРАЦІВНИКІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

Анотація. У статті досліджуються питання удосконалення компетентної правової культури в механізмі формування та реалізації українського права, що має сприяти покращенню законодавчого процесу та формуванню більш високого рівня культури правотворчості та правозастосування в Україні.

Ключові слова: культура свідомості, професія, діяльність, спеціальна культура, компетентна правова культура.

М. Ф. Целуйко, к. ю. н.,
Е. В. Усенко, к. ю. н.**КОМПЕТЕНТНО-ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА РАБОТНИКОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ УКРАИНЫ**

Аннотация. В статье исследуются вопросы совершенствования компетентной правовой культуры в механизме формирования и реализации украинского права, что должно способствовать усовершенствованию законодательного процесса и формированию более высокого уровня культуры правотворчества и правоприменения в Украине.

Ключевые слова: культура сознания, профессия, деятельность, специальная культура, компетентная правовая культура.

М. F. Tseluyko, Candidate of Law Sciences,
O. V. Usenko, Candidate of Law Sciences**COMPETENT LEGAL CULTURE OF WORKERS OF LEGISLATURE UKRAINE**

Abstract. In the article the questions of perfection of competent legal culture are investigated in the mechanism of forming and realization of the Ukrainian right, that must assist the improvement of legislative process and forming of higher level of culture of правотворчества and правоприменения in Ukraine.

Keywords: culture awareness, profession, activities, special culture, competent legal culture.

Постановка проблеми. Поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову належить до загальних принципів побудови демократичної правової держави. Воно обов'язково не тільки для України в цілому, але і для організації державної влади її суб'єктів [1].

Компетентно-правова культура в механізмі формування та реалізації права є особливим фактором досягнення позитивних результатів у правовій сфері. Вона служить юридичному забезпеченню процесу перетворень в формуванні та реалізації права, досягнення нового якісного стану соціальних відносин.

В радянській та незалежній Україні дисертаційних робіт із теорії та історії держави і права, присвячених проблемі компетентно-правової культури в механізмі формування та реалізації українського права в юридичній літературі, не було.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань правової культури, компетентно-правової, формування та реалізації права, правотворення, правозастосування, правореалізації, правосвідомості, правового нігілізму займалися багато вітчизняних та зарубіжних авторів, серед яких виділимо наступних: Бичкова Е. В., Глуценко П. П., Гойман В. І., Гранат Н. Л., Дручек О. В., Калиновська Т. О, Марченко А. В., Мірошниченко А. М., Назаренко Г. В., Онопчук І.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Ю., Паньков А. І., Плішкіна Н. О., Сербин Р. А., Осика І. В., Працюк І. В., Дьоміна О. С., Цакадзе Н. Ч., Шаповал В. М., Ющенко О. О., Ющик О. І. та ін.

Разом з тим, як свідчать результати проведеного автором дослідження, стан сучасної юридичної науки характеризує недостатня теоретична розробленість низки проблем, пов'язаних з вивченням компетентно-правової культури працівників законодавчої влади в Україні.

Постановка завдання. Мета та завдання дослідження полягає у науковому осмисленні та теоретико-правовому аналізі компетентно-правової культури працівників законодавчої влади в Україні в механізмі формування та реалізації українського права.

Відповідно до мети були поставлені такі завдання: розкрити основні концепції компетентно-правової культури у вітчизняній правовій науці; виявити напрями вдосконалення компетентно-правової культури учасників законотворчого процесу та їх професійної підготовки в Україні.

Виклад основного матеріалу. Приступаючи до дослідження компетентно-правової культури працівників законодавчої влади, необхідно відзначити, що основними змістовними характеристиками тут виступають: високий професіоналізм законодавців; юридична підготовленість депутатів; їх законотворча об'єктивність; чіткість, ясність і доступність видаваних ними законів; якість і системність нормативно-правових актів; несуперечливість законодавства; суворота субординація між нормативно-правовими актами суб'єктів державної влади України; юридично грамотний взаємозв'язок з органами виконавчої влади.

Крім того, професіонально-правовій культурі працівників законодавчої влади притаманні такі найважливіші принципи, як законність, відображення в законодавстві інтересів населення, демократизм і гласність при розробці та прийнятті нормативно-правових актів, їх єдність, створення механізму реалізації цих актів, відкритість і доступність інформації про них.

Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Завданням законодавчого органу є виявлення соціальних проблем, що потребують правового регулювання, з'ясування думки різних груп і верств населення щодо даних проблем, визначення пріоритетів, акумулювання наявних думок і перетворення їх у нормативно-правові рішення. Ця комплексна задача і зумовлює особливості структури, діяльності та персонального складу Верховної Ради України [2].

На жаль роботу нинішнього парламенту України не можна повною мірою назвати професійним. Істотним недоліком є включення в сферу його законодавчого регулювання відносин, які можуть бути впорядковані підзаконними актами на рівні управлінських структур виконавчої влади - це, по-перше.

По-друге, це зростання числа законів, які часто носять номінальний характер, що обумовлюється, насамперед, відсутністю чіткого механізму їх реалізації і слабкою соціально-економічною базою.

По-третє, домінування інтересів окремих особистостей і фракцій над інтересами і потребами держави. У результаті цього відбулися помітні зміни в сутнісному змісті деяких законодавчих актів. Багато законів стали прийматися на догоду не суспільства в цілому, а амбіціям різних угруповань і сил. Природно, що такі нормативно-правові акти перетворюються в засіб політичних компромісів між лобістськими структурами, стають «кишеньковими» правовими засобами захисту їх кланових інтересів. Мало того, що вони суперечливі у своїй основі, вони ще й не об'єктивні за своєю суттю.

По-четверте, необхідно підкреслити, що компетентно-правова культура законодавців тісно пов'язана з їхнім професіоналізмом. Вето Президента на прийняті ним закони в 90 відсотках випадків обумовлено тим, що дані закони порушують Конституцію, не відповідають уже прийнятим законодавчим актам [3]. Парадокс такого становища полягає в тому, що наші депутати, не будучи фахівцями в галузі юриспруденції, самі «творять» закони.

У результаті чого правотворчий дилетантизм призводить до грубих помилок, некоректного поводження з законодавством і найчастіше обертається неповагою до самого законодавця.

По-п'яте, Верховна Рада України як законодавчий орган в недостатній мірі здійснює такі свої функції, як прийняття бюджету, контроль за діяльністю Уряду щодо його виконання. Практично

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

жоден бюджет за останні роки не був чітко виконаний, а спроби Верховної Ради оголосити недовіру Уряду закінчувалися невдачею.

По-шосте, фактором, що утрудняє прийняття відповідальних державних рішень, є невисокий ступінь довіри до законодавчої влади. Про це свідчать отримані дані в ході опитування населення, проведеного компанією «TNS-Ukraine» [4].

По-сьоме, низька Компетентно-правова культура законодавців впливає на якість прийнятих ними законів. Законодавчий шквал останніх років створює небезпеку правової інфляції в країні, позбавляє некваліфікованого учасника правовідносин можливості користування багатьма джерелами права. Нині для більшості українських громадян характерна вимушена адаптація до внутрішньо чужих для них законів, несвідоме їх сприйняття.

Додаткові і одночасно нетрадиційні труднощі у розвитку українського законодавства вносять загальносвітові інтеграційні процеси, супроводжувані поглибленням взаємозв'язку міжнародно-правових принципів, інститутів і норм, які важко вплести в «системну тканину» української правової дійсності, нерідко викликає протиріччя в процесі реалізації українських законів та інших нормативних актів.

Якість є основним показником ефективності законодавства, що характеризує ступінь його можливості досягти бажаних змін у соціально-економічній сфері. Закон є якісним тоді, коли він відповідає суспільним потребам і реально регулює суспільні відносини у відповідності з поставленими при його виданні цілям [5].

Законодавство може бути визнано досконалим, якщо воно має належний якісний рівень з точки зору юридико-технічної відпрацьованості як всієї системи офіційно-опублікованих нормативних актів, так і окремо взятого акту.

В умовах прискореної законопідготовчої практики недостатньо уваги приділяється забезпеченню внутрішньої узгодженості, повноти та наукової обґрунтованості прийнятих законів.

Чинне законодавство не системне, суперечливе, зайво декларативне і частіше за все не забезпечене механізмом реалізації. Суперечливість є головним недоліком сучасного законодавства. У ньому є маса розбіжностей, помилок, неузгодженостей, конфліктуючих норм та інститутів. І для таких протиріч є благодатний ґрунт, який створюють непростимий поспіх у підготовці законопроектів, їх низька якість, безсистемність законотворчих робіт, низький рівень взаєморозуміння законодавчої та виконавчої влади, абстрактність прийнятих законодавчих актів, нестабільність правотворчості і т.д.

З метою впорядкування законотворчої діяльності, надання науково-методичної допомоги органам законодавчої влади, поліпшення якості законів в юридичній літературі не раз висловлювалися думки про необхідність прийняття «Закону про закони» [6], який би закріплював порядок прийняття всіх законів України [7].

Українське законодавство повинно мати ряд таких ознак, як системність, цілісність і єдність, упорядкованість і логічність, ієрархічний взаємозв'язок і узгодженість елементів, стабільність та динамізм і т.д.

Слід визнати, що далеко не всі законодавчі акти сучасного періоду відповідають зазначеним вище вимогам, що говорить про невисоку компетентно-правову культуру працівників органів законодавчої влади.

Більшість законодавчих актів могли б бути вдосконалені з точки зору їх мови і стилю. Але, на жаль, ті рекомендації, які виробляються юридичною наукою і практикою, не завжди оперативно сприймаються і враховуються законодавцем.

Значну роль у процесі підвищення компетентно-правової культури працівників органів законодавчої влади у зв'язку з законопроектною діяльністю здатні зіграти громадські об'єднання. Політичні партії та рухи, які мають представництво в законодавчих органах, а також профспілкові організації можуть використовувати свої організаційні та політичні можливості для того, щоб привернути увагу соціальні групи, які вони представляють, до обговорюваних законопроектів. За допомогою своєї технічної бази громадські організації можуть поширювати інформацію про прийняті в конкретний період закони, про їх основний зміст, про складнощі, які виникають в процесі правотворчості.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Ще одну можливість підвищення компетентно-правової культури працівників органів законодавчої влади в процесі законопроектної діяльності надає такий соціальний інститут, як громадська експертиза законопроектів. У ході такої експертизи відбувається докладний аналіз положень законопроекту і його соціально-економічного обґрунтування, причому в ідеалі цей аналіз широко висвітлюється в засобах масової інформації, а його результати в доступній формі доводяться до населення.

Законотворчість передбачає наявність у законодавців не тільки загальної культури, а й спеціальних знань, певних навичок, оволодіння мистецтвом формування і формулювання законодавчих актів. Непідготовленість або недостатня підготовленість депутатів до цієї діяльності зумовили недосконалість багатьох прийнятих законів. І цілком можна припустити, що саме ця обставина стала однією з причин необов'язковості виконання закону в масовій свідомості громадян, можливості безкарного його порушення, допустимості «боротьби законів».

Професійна культура законотворчості виражається «у високопрофесійній, грамотній роботі парламентаріїв, тобто членів представницьких органів, у використанні досягнень правової науки та парламентарської практики, досконалої мови і стилю нормативних актів та їх відповідність актуальним потребам суспільного розвитку відповідно до ідеалів соціального прогресу» [8].

Законодавча діяльність – це дуже складний і відповідальний вид професійної діяльності, здійснюваний законодавчими органами, в яких лише незначну частину складають професіонали, перш за все юристи. Реальність така, що велика частина претендентів прагнуть потрапити в законодавчий орган аж ніяк не для щоденної кропіткої роботи над законопроектами. З іншого боку, законодавчий орган об'єктивно не може складатися з одних тільки юристів. Це неможливо, та мабуть, і не потрібно, оскільки законодавчий орган є ще і представницьким органом влади, визнаним відображати інтереси всього населення. Законодавчий орган, який би суцільно складався з професійних юристів, швидше за все не зміг би приймати реалістичні, життєві закони, повною мірою відображаючи суспільні потреби. У цьому плані в законодавстві важливе значення набуває громадянська законодавча ініціатива.

Важливо, щоб законодавець усвідомлював міру свого власного професіоналізму, залучав до складних і відповідальних законопроектних робіт професіоналів і віддавав належну увагу науковому забезпеченню законодавчої діяльності.

Законопроектні роботи - це дійсно самий складний вид юридичної діяльності, який під силу найбільш кваліфікованим юристам. Причому при розробці багатьох законопроектів потрібна участь як юристів, так і фахівців практично всіх сфер суспільних відносин. Співвідношення участі юристів та інших фахівців у законопроектних роботах можна виразити наступною формулою - не кожен законопроект може бути зроблений одними тільки юристами, але жоден законопроект не може бути зроблено без юристів.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок. Таким чином компетентно-правова культура працівників органів законодавчої влади залежить від наукового забезпечення законотворчого процесу як на концептуальному (теоретичному), так і на методичному рівні. У рамках розробки концептуальних засад регіонального законодавства необхідно детально дослідити, зокрема, сутнісні та юридичні властивості законодавства суб'єктів України, його місце у правовій системі України, взаємодія регіонального та загальнодержавного законодавства.

Таким чином, Компетентно-правова культура працівників органів законодавчої влади в Україні – це якісна правотворча діяльність працівників представницьких і законодавчих органів по підготовці, прийняттю і опублікуванню нормативно-правових актів, яка здійснюється в рамках Конституції України.

Деякі пропозиції щодо подальшого вдосконалення компетентно-правової культури працівників органів законодавчої влади в Україні:

1. У зв'язку з необхідністю подальшого вдосконалення правотворчого і, в першу чергу, законодавчого процесу, потрібно створити умови і гарантії підготовки різними групами фахівців альтернативних законопроектів, проведення їх наукової експертизи, а в разі необхідності - проведення різного рангу соціологічних опитувань, референдумів.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

2. З метою ефективного здійснення парламентського контролю та створення правових можливостей для регулярної взаємодії з виконавчою владою доцільно розширити повноваження парламенту, надавши йому право давати згоду на затвердження заступників Голови Уряду, силових міністрів, Міністра закордонних справ, здійснювати контроль за виконанням регіональних законів, вимагати щоквартального звіту від Уряду про виконання бюджету.

3. Для підвищення культури правотворчості в Україні і поглиблення демократизму правотворчого процесу необхідно скоординувати взаємодію представницьких (законодавчих) і виконавчих органів державної влади при підготовці і прийнятті законів, розширити коло суб'єктів права законодавчої ініціативи.

4. В даний час набуло актуальності питання підвищення кваліфікації законодавців у зв'язку з тим, що депутати, не маючи відповідної юридичної освіти, не будучи фахівцями в галузі юриспруденції, самі займаються законотворчою діяльністю, що, у свою чергу, призводить до грубих помилок, некоректного поводження з законодавством. Оволодіння депутатами необхідними правовими знаннями і застосування їх у практичній діяльності дозволить згладити цю проблему.

Література

1. Каневський, О. Принципи розподілу влади в механізмі сучасної демократичної держави / О. Каневський. – Севастополь : Вид-во СевДПУ, 1999. – 47 с.
2. Євтушенко, О. Н. Принципи поділу влади та його вплив на формування демократичної моделі державної влади: зарубіжний досвід і Україна / О. Н. Євтушенко // Наукові праці. - Том 10. - № 97. - С. 89-93.
3. Тимофєєва, Л. Р. Система законодавства і процедура вето Президента у конституційному праві України / Л. Р. Тимофєєва // Конституція України та проблеми систематизації законодавства : матеріали міжнародної наук.- прак. Конференції - Київ - 2011. – С. 334 –341.
4. Верховна Рада України: низька довіра до великих повноважень. Результати соціологічного та експертного опитувань. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://parlament.org.ua/upload/docs/Sociology1.pdf>.
5. Полемина, С.В. Качество закона и совершенствования правотворчества / С.В. Полемина // Советское государство и право. – 1987. – № 7. – С. 12.
6. Ющик, О. І. Закон про закони: необхідність і концепція / О. І. Ющик // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. - 2005.- № 3 (15).- С. 43-48.
7. Костенко, Л. - Закон про закони: теорія права в нормативному акті / Л. Костенко // Юридичний журнал. – 2004. - № 5.
8. Волпенко, Н. Н. Правосознание и правовая культура: учебное пособие / Н. Н. Волпенко. – Волгоград, 2000. – С. 45.

Надійшла 07.10.2016

Бібліографічний опис для цитування :

Целуйко, М. Ф. Компетентно-правова культура працівників законодавчої влади України / М. Ф. Целуйко, Е. В. Усенко // Актуальні проблеми юридичної науки та практики. – 2016. – № 1 (2). – С. 10-14.