

УДК 342.97

## КОМПЕТЕНТНО-ПРАВОВА КУЛЬТУРА ПРАЦІВНИКІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

### COMPETENT LEGAL CULTURE WORKERS LEGISLATURE UKRAINE

**Целуйко М.Ф.**,  
*кандидат юридичних наук,  
начальник Територіального управління  
Державної судової адміністрації України в Чернігівській області*

Стаття присвячена дослідженню компетентно-правової культури працівників законодавчої влади України. Поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову належить до загальних принципів побудови демократичної правової держави. Він обов'язковий не тільки для України загалом, а й для організації державної влади її суб'єктів. Компетентно-правова культура в механізмі формування та реалізації права є особливим фактором досягнення позитивних результатів у правовій сфері. Вона слугує юридичному забезпеченню процесу перетворень у формуванні й реалізації права, досягненню нового якісного стану соціальних відносин. У радянській і незалежній Україні дисертаційних робіт із теорії та історії держави і права, присвячених проблемі компетентно-правової культури в механізмі формування та реалізації українського права, не було. У статті розкрито основні концепції компетентно-правової культури у вітчизняній правовій науці, виявлено напрями вдосконалення компетентно-правової культури учасників законотворчого процесу та їхньої професійної підготовки в Україні. Особливу увагу приділено вдосконаленню компетентної правової культури в механізмі формування та реалізації українського права, чим буде вдосконалено законодавчий процес і сформовано більш високий рівень культури правотворчості й правозастосування в Україні.

**Ключові слова:** компетентна культура, культура думки, культура розуму, культура мислення, культура свідомості, професія, діяльність, спеціальна культура, компетентна правова культура, види, елементи, механізм, об'єкт, предмет, принципи, мета, завдання, функції, кошти, методи, методика.

Статья посвящена исследованию компетентно-правовой культуры работников законодательной власти Украины. Разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную относится к общим принципам построения демократического правового государства. Оно обязательно не только для Украины в целом, но и для организации государственной власти ее субъектов. Компетентно-правовая культура в механизме формирования и реализации права является особым фактором достижения положительных результатов в правовой сфере. Она служит юридическому обеспечению процесса преобразований в формировании и реализации права, достижению нового качественного состояния социальных отношений. В советской и независимой Украине диссертационных работ по теории и истории государства и права, посвященных проблеме компетентно-правовой культуры в меха-

низме формування і реалізації українського права, не було. В статті раскрыті основні концепції компетентно-правової культури в отечественной правовій науці, виявлені напрями удосконалення компетентно-правової культури учасників законотворчого процесу і їх професійної підготовки в Україні. Особливу увагу приділено удосконаленню компетентної правової культури в механізмі формування і реалізації українського права, чим буде удосконалений законодавчий процес і сформований більш високий рівень культури правотворчості і правозастосування в Україні.

**Ключевые слова:** компетентна культура, культура мисли, культура ума, культура мислення, культура свідомості, професія, діяльність, спеціальна культура, компетентна правова культура, види, елементи, механізм, об'єкт, предмет, принципи, цілі, задачі, функції, засоби, методи, методика.

The article investigates competent legal culture workers legislature Ukraine. Separation of powers into legislative, executive and judicial power belongs to the general principles of a democratic state. It required not only for Ukraine as a whole, but also for the organization of state power of subjects. Competent legal culture in the mechanism of formation and realization of rights is a factor in achieving positive results in the legal field. It serves as legal support the transformation process in the formation and implementation of the law, state achieve a new quality of social relations. In Soviet and independent Ukraine theses of the theory and history of law on the issue of competence and legal culture in the mechanism of formation and implementation of Ukrainian law in the legal literature, was not. The article revealed the basic concepts of competence and legal culture in the national legal science, identify areas of improvement competent legal culture of the participants the legislative process and their training in Ukraine. Particular attention is paid to the improvement of competent legal culture in the mechanism of formation and implementation of Ukrainian law, the legislative process will be improved and formed a high level of lawmaking and law enforcement in Ukraine.

**Key words:** competence culture, culture of thought, mind culture, culture of thinking, culture awareness, profession, activities, special culture, competent legal culture, types, items, gear, object, object, principles, objectives, tasks, functions and resources methods, methods.

**Актуальність теми.** Поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову належить до загальних принципів побудови демократичної правової держави. Він обов'язковий не тільки для України загалом, а й 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 слугує юридичному забезпеченню процесу перетворень у формуванні й реалізації права, досягненню нового якісного стану соціальних відносин.

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

Дослідження питань правової культури, компетентно-правової культури, формування та реалізації права, правотворення, правозастосування, правореалізації, правосвідомості, правового нігілізму займалися багато вітчизняних і зарубіжних авторів, а саме: Е.В. Бичкова, П.П. Глущенко, В.І. Гойман, Н.Л. Гранат, О.В. Дручек, Т.О. Калиновська, А.В. Марченко, А.М. Мірошніченко, Г.В. Назаренко, І.Ю. Онопчук, А.І. Паньков, Н.О. Плішкіна, Р.А. Сербин, І.В. Осика, І.В. Працюк, О.С. Дьоміна, Н.Ч. Цакадзе, В.М. Шаповал, О.О. Ющенко, О.І. Ющик та ін.

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

**Мета статті** полягає в науковому осмисленні й 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 на-

прями удосконалення компетентно-правової культури учасників законотворчого процесу та їхньої професійної підготовки в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Розпочинаючи дослідження компетентно-правової культури працівників законодавчої влади, необхідно відзначити, що основними змістовими характеристиками тут є такі: високий професіоналізм законодавців; юридична підготовленість депутатів; їх законотворча об'єктивність; чіткість, ясність і доступність видаваних ними законів; якісність і системність нормативно-правових актів; несуперечність законодавства; суворі субординація між нормативно-правовими актами суб'єктів державної влади України; юридично грамотний взаємозв'язок з органами виконавчої влади.

Крім того, професійно-правовій культурі працівників законодавчої влади притаманні такі найважливіші принципи, як законність, відображення в законодавстві інтересів населення, демократизм і гласність під час розробки й прийняття 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 цих проблем, визначення пріоритетів, акумулювання наявних думок і перетворення їх у нормативно-правові рішення. Це комплексне завдання й 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 у сферу його законодавчого регулювання відносин, які можуть бути впорядковані підзаконними актами на рівні управлінських структур виконавчої влади, по-перше.

По-друге, зростання кількості законів, які часто мають номінальний характер, що зумовлюється насамперед відсутністю чіткого механізму їх реалізації й слабкою соціально-економічною базою.

По-третє, домінування інтересів окремих особистостей і фракцій над інтересами та потребами держави. У результаті цього відбулися помітні зміни в сутнісному змісті деяких законодавчих актів. Багато законів стали прийматися на угоду не суспільства загалом, 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 їхніх кланових інтересів. Мало того, що вони суперечливі у своїй основі, вони ще й не об'єктивні за своєю сутністю.

По-четверте, необхідно підкреслити, що компетентно-правова культура законодавців тісно пов'язана з їхнім професіоналізмом. Ветерана Президента на прийнятті ними закони в 90 відсотках випадків зумовлено тим, що ці закони порушують Конституцію, не відповідають уже прийнятим законодавчим актам [3]. Парадокс такого стану полягає в тому, що наші депутати, не будучи фахівцями в галузі юриспруденції, самі «створять» закони.

У результаті цього правотворчий дилетантизм призводить до грубих помилок, некоректного поведіння із законодавством і найчастіше обертається неповагою до самого законодавця.

По-п'яте, Верховна Рада України як законодавчий орган недостатньо мірою здійснює такі свої функції, як прийняття бюджету, контроль за діяльністю Уряду щодо його виконання. Практично 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 й водночас нетрадиційні труднощі в розвитку українського законодавства вносять загальносвіттові інтеграційні процеси, супроводжувані поглибленням взаємозв'язку міжнародно-правових принципів, інститутів і норм, які важко впнути в «системну тканину» української правової дійсності, нерідко викликають суперечності 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 згідно з поставленими під час його видання цілями [5].

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

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

Чинне законодавство не системне, суперечливе, зайво декларативне, 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 суперечностей є благодатний ґрунт, який створюють непростимий поспіх у підготовці законопроектів, їх низька якість, безсистемність законотворчих робіт, низький рівень взаєморозуміння законодавчої й виконавчої влади, абстрактність прийнятих законодавчих актів, нестабільність правотворчості тощо.

З метою впорядкування законотворчої діяльності, надання науково-методичної допомоги органам законодавчої влади, поліпшення якості законів у 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 низку таких ознак, як системність, цілісність і єдність, упорядкованість і логічність, ієрархічний взаємозв'язок і узгодженість елементів, стабільність і динамізм тощо.

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

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

Значну роль у процесі підвищення компетентно-правової культури працівників органів законодавчої влади у зв'язку із законопроектною діяльністю здатні відіграти громадські об'єднання. Політичні партії й 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 їхній основний зміст, про складності, які виникають у процесі правотворчості.

Ще одну можливість підвищення компетентно-правової культури працівників органів законодавчої влади в процесі законопроектної діяльності надає такий соці-

альний 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 та формулювання законодавчих актів. Непідготовленість або недостатня підготовленість депутатів до цієї діяльності зумовили недосконалість багатьох прийнятих законів. І можна припустити, що саме ця обставина стала однією з причин неов'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 парламентської практики, досконалої мови і стилю нормативних актів та їх відповідності актуальним потребам суспільного розвитку згідно з ідеалами соціального прогресу» [8].

Законодавча діяльність – це дуже складний і відповідальний вид професійної діяльності, здійснюваний законодавчими органами, у яких лише незначну частину становлять професіонали, передусім 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, мабуть, і не потрібно, оскільки законодавчий орган є ще й 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 важливого значення набуває громадянська законодавча ініціатива.

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

Законопроектні роботи – це справді найскладніший вид юридичної діяльності, який під силу найбільш кваліфікованим юристам. Причому під час розробки 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 такою фор-

мулою – не кожен законопроект може бути створений одними тільки юристами, але жоден законопроект не може бути створено без юристів.

**Висновки.** Отже, компетентно-правова культура працівників органів законодавчої влади залежить від наукового забезпечення законотворчого процесу як на концептуальному (теоретичному), так і на методичному рівнях. У межах розробки концептуальних засад регіонального законодавства необхідно детально дослідити, зокрема, сутнісні та юридичні властивості законодавства суб'єктів України, його місце в правовій системі України, взаємодію регіонального й загальнодержавного законодавства.

Компетентно-правова культура працівників органів законодавчої влади в Україні – це якісна правотворча діяльність працівників представницьких і законодавчих органів щодо підготовки, прийняття й опублікування нормативно-правових актів, яка здійснюється в межах 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 й насамперед законодавчого процесу, потрібно створити умови та гарантії підготовки різними групами фахівців альтернативних законопроектів, проведення їх наукової експертизи, а в разі необхідності різного рангу соціологічних опитувань, референдумів.

2. З метою ефективного здійснення парламентського контролю й 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 й поглиблення демократизму правотворчого процесу необхідно скоординувати взаємодію представницьких (законодавчих) і виконавчих органів державної влади під час підготовки та прийняття законів, розширити коло суб'єктів права законодавчої ініціативи.

5. На сьогодні 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 із законодавством. Оволодіння депутатами необхідними правовими знаннями й застосування їх у практичній діяльності дасть змогу згладити цю проблему.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

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. – Т. 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. – 1999. – Вип. 5 : Матеріали міжнародної наук.-прак. конференції. – 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: Університетські наукові записки / О.І. Ющик // 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.