



№ ARB(AF)/97/2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0057.pdf>.

13. Wena Hotels Ltd v. the Arab Republic of Egypt : ICSID case № ARB/98/4, Decision on the Interpretation of the Arbitral Award (October 31, 2005).

14. Sempra Energy International v. Argentina : ICSID Case № ARB/02/16, Decision on Annulment (29 June 2010).

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ УКРАИНЫ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Александр ЕГОРОВ,

аспирант кафедры теории права и международной информации
Открытого международного университета развития человека «Украина»

Summary

The article describes the process of legislative activity as an intellectual activity for development and adoption legislative acts. Reviews problems of the members of Ukrainian parliament legal culture, its influence on the development and adoption of laws. Formulated the view of legal education of parliamentarians as a factor in improving the legislative activity. Specified on necessity of improving the legal and general culture of deputies by introducing special legislative technique courses. Examined the problems of involving the experts of different disciplines, scientists and members of the public for development and adoption of laws.

Key words: legal culture, law, legislative system, legislative activity, legal regulation.

Аннотация

В статье охарактеризован процесс законотворческой деятельности как интеллектуальной деятельности по разработке и принятию законодательных актов. Рассмотрены проблемы правовой культуры народных депутатов Украины, ее влияния на процесс разработки и принятия законов. Сформулирована точка зрения о юридическом образовании парламентариев как факторе повышения уровня законодательной деятельности. Указано на необходимость повышения правовой и общей культуры народных депутатов путем введения специальных курсов законодательной техники. Рассмотрены проблемы необходимости привлечения специалистов разных отраслей знаний, ученых, представителей общественности к разработке и принятию законов.

Ключевые слова: правовая культура, закон, система законодательства, законотворческая деятельность, правовое регулирование.

Постановка проблемы. Стабильность системы законодательства является одним из необходимых условий развития государства. Частые несистемные изменения, которые вносятся в законодательные акты, дестабилизируют систему законодательства и понижают уровень доверия к законодательному органу и государственной власти в целом. Проблема взаимосвязи правовой культуры народных депутатов Украины и качества разрабатываемых ими законодательных актов является малоизученной и требует дальнейшей разработки.

Актуальность темы заключается в том, что законотворческая процедура, включающая ряд этапов разработки и принятия законодательных актов, не приводит к повышению качества принимаемых актов. В законодательные акты вносятся большое количество изменений и дополнений, что увеличивает весь законодательный массив, усложняет как правовое регулирование общественных отношений, так и

понимание правовых предписаний в целом. Низкий уровень правовой культуры народных депутатов Украины, применение принципа политической целесообразности взамен принципов верховенства права, законности, справедливости в процессе разработки и принятия законодательных актов не способствует качественному регулированию отношений в государстве и обществе.

Целью статьи является анализ текущего состояния законодательной деятельности в Украине и поиск возможных путей улучшения качества законопроектной работы народных депутатов Украины.

Изложение основного материала исследования. Важное место в сфере применения правовой культуры занимает деятельность по разработке и принятию нормативно-правовых актов. Данный процесс представляет собой отражение в письменной форме решений компетентных органов государственной власти, в которых содержатся



нормы права, а также устанавливаются, изменяются либо отменяются правовые нормы. Все нормативно-правовые акты создаются или санкционируются органами государства, имеют волевой характер, в них содержится и через них передается государственная воля [1, с. 111].

В течение всего периода независимости Украины законодательным органом было принято 5 466 законов Украины (по состоянию на 1 сентября 2015 г.). Среди них в настоящее время действующими являются 4 708 законов Украины. Так, около 86% законов Украины, которые приняла Верховная Рада Украины с 24 августа 1991 г., действуют и в наше время.

Проанализировав структуру принятых Верховной Радой Украины законов, можно увидеть, что среди упомянутых актов 3 161 закон Украины о внесении изменений в другие законодательные акты Украины и 1 248 законов Украины о ратификации международных договоров Украины с другими субъектами международно-правовых отношений. Таким образом, из всего законодательного массива 75% законов Украины являются законодательными актами, которые вносят изменения и дополнения в ранее принятые акты либо являются законами о ратификации международных договоров.

Некоторые принятые законы являются формальными и ненужными уже в момент их принятия. Многие народные депутаты при голосовании не имеют элементарного представления о сущности и содержании закона, за который голосуют. Такая ситуация свидетельствует о необходимости повышения уровня правовой культуры самого депутатского корпуса. Приведем пример для сравнения. Так, Парламент Финляндии ежегодно принимает около 20 законов, реализация которых не требует подзаконных актов. Объяснение этого заключается в наличии профессионально подготовленных, конструктивных по содержанию и стабильных в своем действии законов. Финляндия создала систему прямого законодательного действия, которую не дублируют и не разрушают подзаконные нормативные акты [2, с. 13].

Необходимость постоянного совершенствования принятых законов говорит об их несовершенстве, а ча-

стые изменения в законах оказывают негативное влияние на стабильность правоотношений и общество в целом [3, с. 12].

Следовательно, говорить о стабильности законодательства в понимании неизменности закона не приходится, поскольку изменения вносятся не системным и эволюционным путем [4], а часто хаотично, без основательного анализа проблемы и надлежащего обсуждения возможностей ее правового регулирования.

При этом путь, который проходит законопроект с момента первой регистрации в Верховной Раде Украины к моменту его принятия за основу, в целом является достаточно длительным и может достигать нескольких лет. Длительная законодательная процедура призвана исключить или свести к минимуму различные недоработки в процессе подготовки законопроектов, а возможность привлечения к обсуждению и разработке проектов законов представителей общественности, ученых, правозащитников позволила бы всесторонне исследовать возможности влияния законодательного акта на определенную сферу общественных отношений.

Почему же так не происходит? В чем причина того, что как только Верховная Рада Украины принимает законодательный акт, сразу же к нему принимается целый ряд поправок, дополнений, уточнений и так далее?

Анализируя эти вопросы, можно сделать вывод, что довольно длительная и сложная процедура принятия законодательного акта не устраняет всех недостатков, допускает пробелы правового воздействия на различные сферы жизни общества и государства.

По нашему мнению, без надлежащей профессиональной подготовки участников законодательного процесса невозможно достичь высокой эффективности процесса принятия законодательных актов. Профессионализм участников законодательного процесса, их специальная подготовка является необходимым условием создания действенной системы законодательства, понятных и пригодных для полного и эффективного правового регулирования нормативно-правовых актов [5, с. 267].

Примером нарушения политико-правовых норм, которое вызывает воз-

мущение украинского общества, является неличное голосование народных депутатов на заседаниях Верховной Рады Украины. И это при том, что ч. 3 ст. 84 Конституции Украины устанавливает: «Голосование на заседаниях Верховной Рады Украины осуществляется народным депутатом Украины лично» [6]. В п. 4 ст. 24 Закона Украины «О статусе народного депутата Украины» [7] также есть норма, указывающая, что одной из обязанностей депутата является обязанность «лично участвовать в голосовании по вопросам, которые рассматриваются Верховной Радой Украины и ее органами». Требование личного голосования народных депутатов Украины обуславливается прежде всего представительской природой Парламента Украины, которая выражается в социальном назначении его как органа, осуществляющего представительство интересов украинского народа, который уполномочивает народных депутатов на реализацию своей воли [8, с. 24]. Следствием несоблюдения этого требования является принятие законов «мнимым» большинством народных избранников. Помешать распространению такого явления может лишь введение политической ответственности за нарушение обязанности личного голосования народных депутатов на заседаниях Верховной Рады Украины [9, с. 197].

Законодотворческая деятельность парламента требует наличия специалистов в вопросах, которые рассматриваются, наличия умений и навыков работы с законодательными актами, знания системы права, а также уважения к закону как нормативно-правовому акту, который регулирует важнейшие общественные отношения, следовательно, обладает высшей юридической силой [10, с. 158].

Проблема наличия специалистов каждой конкретной сферы общественных отношений решается путем разделения парламентариев на комитеты, каждый из которых рассматривает определенную часть (сегмент) вопросов, вносимых на рассмотрение парламента. Признанные специалисты в конкретных отраслях знаний должны возглавлять комитеты. На практике же все происходит несколько иначе. Вопрос руководства комитетами Верховной Рады Украины является сугубо



политическим и решается в результате переговоров между партиями, которые по результатам выборов попали в Парламент Украины. В результате политических договоренностей должности руководителей комитетов часто занимают лица, не имеющие достаточного опыта и знаний в сфере управления данными комитетами [10, с. 158–159].

Анализ деятельности народных избранников свидетельствует о чрезвычайно низкой активности относительно разработки законопроектов. Подтверждением этого является тот факт, что среди депутатов III–VI созывов Верховной Рады Украины 70% поданных законопроектов приходится примерно на 20 активных депутатов [10, с. 159].

Законотворческая деятельность народных депутатов Украины часто носит несистемный характер, а принятые законы не соответствуют друг другу [11, с. 76]. При этом Конституционный Суд Украины, рассмотрев вопрос о конституционности норм более 150 законов и других правовых актов, признал более 100 из них неконституционными, что привело к отмене их действия и утрате ими юридической силы [12, с. 5–6]. Таким образом, правовая культура субъектов законотворчества в Украине является крайне низкой, а качество разрабатываемых и принимаемых законов является неудовлетворительным.

Количество законодательных инициатив, исходящих от народных депутатов, и низкий процент превращения их в законы свидетельствует о низком качестве самих инициатив. Народные избранники не умеют пользоваться правовым инструментарием [10, с. 160].

Учитывая изложенное, можем сделать вывод, что для народных депутатов важно знание и понимание системы законодательства Украины, умение применять правовой инструментарий, что в свою очередь не возможно без наличия юридического образования или специальной подготовки. При этом Конституция Украины не требует наличия у народного депутата Украины высшего образования, тем более юридического, поскольку это прямо нарушало бы право граждан участвовать в управлении государственными делами. К тому же классическое юридическое образование и юридическая практика являются недостаточными условиями

для полноценной законотворческой деятельности, поскольку последняя требует наличия специальных правовых знаний и умений (в частности, навыков законодательной техники) [10, с. 162].

Возникает вопрос о том, каким образом можно повысить уровень специальных юридических знаний и умение применять законодательную технику народными депутатами Украины.

Безусловно, народный депутат Украины может иметь довольно большое количество помощников, консультантов, советников, которые должны обладать глубокими системными знаниями в различных отраслях законодательства и помогать народным избранникам в разработке законопроектов. Также нельзя обходить вниманием компетентных сотрудников секретариатов комитетов и фракций, аппарата Верховной Рады Украины, которые, в отличие от народных депутатов Украины и их помощников, работают длительное время и накопили большой опыт законопроектной работы. Помощники, консультанты, советники, сотрудники аппарата Верховной Рады Украины помогают народным депутатам в их законотворческой деятельности.

Однако без глубокого понимания сущности определенной сферы общественных отношений и порядка ее регулирования, без четкого осознания особенностей законотворческой процедуры, без умения применять правовой инструментарий народному депутату Украины невозможно достичь высокого уровня в обработке законодательного материала и дальнейшего преобразования его в системный, целостный законопроект, который после прохождения установленных законодательных процедур станет законом Украины, осуществляющим эффективное регулирование общественных отношений.

На наш взгляд, для повышения качества законотворческой работы в Украине необходимо ввести специальные курсы законодательной техники для народных депутатов Украины. Особенно это касается депутатов, избранных впервые. Опыт внедрения подобных курсов есть во многих развитых странах мира. В частности, богатый опыт в сфере законотворчества накоплен в Великобритании, Италии, Польше, Канаде, где созданы учебники, разработаны учебные курсы, дей-

ствуют научно-методические центры, должным образом налажена подготовка и переподготовка законодателей.

Значительный опыт развития законотворческой деятельности как специализированной академической дисциплины, построенной на огромном практическом материале, имеет Великобритания, где еще в 1964 г. был создан соответствующий курс, который позже превратился в большую образовательную программу для законодателей стран Британского Содружества, Восточной и Центральной Европы, Латинской Америки и Австралии. С 1998 г. программа, которая готовит законодателей и их «тренеров», осуществляется Центром законодательных исследований сэра Уильяма Дейла при Институте передовых правовых исследований Лондонского университета. Выпускники получают сертификат специалиста законопроектирования от Института передовых правовых исследований Лондонского университета. Лучшие из них могут продолжить обучение в аспирантуре этого института для получения степени магистра и доктора в сфере законотворчества [5, с. 267–268].

Подобная практика могла бы найти применение и в Украине. Тем более что определенные наработки в этом направлении уже есть. В частности, в Институте законодательства Верховной Рады Украины действует Украинская школа законотворчества, в которой разрабатываются спецкурсы «Система права и система законодательства Украины», «Основы нормопроектирования. Законодательная техника», «Конституционное право Украины. Теория разделения властей», «Азы парламентской культуры. Регламент Верховной Рады Украины. Этика народного депутата» для народных депутатов и их помощников-консультантов с целью предоставления им возможности овладения правовым инструментарием, получения базовых правовых знаний для законодательной деятельности [10, с. 164].

Несмотря на то, что нормотворческий процесс является продуктом духовного творчества [13, с. 222], он все же состоит из определенной системы последовательных этапов человеческой деятельности, каждый из которых содержит определенный комплекс целенаправленных интеллектуальных действий. Итак, непосредственным



объектом нормотворческого процесса является интеллектуальная деятельность по разработке конкретных решений. При этом законотворческая деятельность будет эффективной только в том случае, если рядом с крепкими самоорганизующимися источниками приоритетное место займет сознательное организационное творчество каждого участника данного процесса [14, с. 224].

В целом качество отечественного законодательства будет зависеть не только от внедрения разных мероприятий, но и от уровня общей культуры самих народных депутатов Украины, ведь нельзя заставить депутата подражать определенной концепции законотворчества либо посещать лекции по вопросам законодательной техники. Даже если депутату вложить в голову определенную информацию (правовые знания), без общего уровня культуры его интеллект будет служить эгоизму, а не людям, которые его избрали и которым он должен служить [10, с. 164].

Выводы. Таким образом, законотворческая деятельность является интеллектуальной деятельностью по созданию законодательных актов, которые должны носить ценностный характер, выражать общественное мнение, своевременно реагировать на изменения в обществе.

Высокая правовая культура общества является фактором стабильности законотворческого процесса, поскольку способствует повышению мотивации граждан принимать участие в деятельности по разработке законодательных актов, их обсуждению в общественных и научных кругах.

Юридическое образование народных депутатов Украины и их помощников-консультантов будет способствовать повышению уровня законопроектной работы и позволит лучше оперировать правовым инструментарием в процессе разработки законодательных актов.

Введение специальных курсов законодательной техники для народных депутатов Украины будет способствовать повышению качества законотворческой работы в Украине.

Список использованной литературы:

1. Марченко М.Н. Теория государства и права / М.Н. Марченко. – 2-е издание. – М. : Проспект, 2003. – 636 с.

2. Горбунова Л.М. Правовая культура як умова ефективного розвитку законодавства / Л.М. Горбунова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 9. – С. 9–17.

3. Ткачук А.Ф. Законотворчий процес та якість закону: як досягти гармонії? / А.Ф. Ткачук, С.І. Науменко. – К. : Ін-т громад. суспільства ; ТОВ «ІКЦ Леста», 2005. – 44 с.

4. Монастирський Д.А. Стабільність закону : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Д.А. Монастирський ; Ін-т держави і права ім В.М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 199 с.

5. Червінська Н.В. Підвищення правової культури суб'єктів законотворчого процесу та вдосконалення їхньої професійної підготовки як необхідна умова ефективності законодавства / Н.В. Червінська // Публічне право. – 2014. – № 4(16). – С. 263–270.

6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Феміна, 1996. – 63 с.

7. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

8. Снігур І.Й. Особисте голосування народних депутатів як спосіб реалізації парламентом України своїх функцій / І.Й. Снігур // Вибори та демократія. – 2011. – № 4. – С. 24–29.

9. Сахань О.М. Політична відповідальність влади як чинник формування правової культури в Україні / О.М. Сахань, О.В. Крайнікова // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2013. – № 5. – С. 193–202.

10. Монастирський Д.А. Вплив на законодавчий процес правової та організаційної культури народних депутатів України / Д.А. Монастирський // Університетські наукові записки. – 2012. – № 1(41). – С. 157–165.

11. Білий П.В. Правова держава і правова культура: взаємозв'язок і результативність / П.В. Білий // Право України. – 1997. – № 12. – С. 75–78.

12. Головін А.С. 15 років конституційному правосуддю в Україні: досягнення, проблеми і перспективи / А.С. Головін // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми

індивідуального доступу : матер. міжнар. конф. (м. Київ, 16 вересня 2011 р.) / відп. ред. А.С. Головін. – К. : Логос, 2011. – С. 5–6.

13. Акрабова О.Н. Правотворчество как особый вид творчества / О.Н. Акрабова // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / за ред. С.В. Ківалова. – 2012. – Вип. 63. – С. 220–226.

14. Поляков І.І. Роль правової культури у формуванні правової, соціальної держави / І.І. Поляков // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / за ред. С.В. Ківалова. – 2006. – Вип. 29. – С. 223–228.