



## ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОПІДГОТОВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНИ

**БОГАЧОВА Олена Вікторівна** - кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, Заслужений юрист України, завідувач відділом теорії і практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України - директор Української школи законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України

*В статті досліджуються питання законо-  
підготовчої діяльності на допарла-  
ментському етапі законотворчого процесу,  
а саме, стан цієї діяльності, проблеми,  
їх причини та наслідки. Як  
результат дослідження приводяться рекомендації  
щодо удосконалення законотворчого процесу  
в аспекті його допарламентського етапу  
та загальна характеристика  
моделей законопідготовчої діяльності.*

*Ключові слова: законопідготовча діяльність;  
планування законотворчого процесу;  
законопроекткування; законодавча техніка;  
концепція закону; експертиза  
законопроектів; експертиза Ради Європи.*

Сьогодні, на жаль, ми змушені констатувати, що стан чинного законодавства України не завжди відповідає нагальним потребам нормативно-правового регулювання суспільних відносин, що постійно розвиваються внаслідок соціальних, економічних та політичних перетворень у країні. Характерними вадами вітчизняного законодавства є надмірна розгалуженість та певна неузгодженість. Це обмежує доступність законодавства, створює труднощі у його застосуванні та, врешті, призводить до зниження темпів соціально-економічного розвитку країни, ускладнення взаємодії держави і суспільства, що може викликати суспільне незадоволення та соціальну напругу, і, як наслідок, створює труднощі у стратегічному розвитку країни, спрямованому на розбудову демо-

кратичної, соціальної та правової держави в Україні.

Стан законодавства визначається якісним рівнем законодавчих актів, що створюються та вдосконалюються в результаті реалізації законотворчого процесу. Ця якість значною мірою закладається ще на допарламентському етапі законотворчості під час законопідготовчої діяльності, яка поєднує творчу, нормативно врегульовану та сплановану діяльність уповноважених суб'єктів з розробки законопроектів та проведення їх експертної оцінки.

Дослідження науково-методологічних та організаційних засад законопідготовчої діяльності, її нормативно-правового регулювання, а також відповідного зарубіжного досвіду, дозволили визначити тенденції розвитку цієї діяльності, проблеми в цій сфері, причини що їх породжують та розробити рекомендації щодо можливих шляхів їх вирішення.

У ході дослідження стадій допарламентського етапу законотворення, зокрема, стадії планування законотворчої діяльності, стадій законопроекткування та експертизи законопроектів, з'ясовано, що кожна із зазначених стадій містить досить різні складники, які внутрішньо взаємопов'язані та взаємообумовлені. При визначенні змістовної сутності законопідготовчої діяльності були враховані саме ці чинники.

Отже, першоосновою у забезпеченні комплексного розвитку законодавства у напрямку реалізації визначеної соціально-

економічної стратегії країни є планування законотворення. Воно має розглядатися як нормативно врегульована скоординована діяльність державних органів, що базується на результатах прогнозів та моніторингу й містить взаємопов'язані та взаємообумовлені компоненти – планування законодавчої діяльності парламенту та планування законопідготовчих робіт суб'єктів законотворчої діяльності.

Для вдосконалення процедури планування законотворчості в Україні, подолання її вад необхідним вбачається створення цілісної системи планування, що було б можливим завдяки: забезпеченню координації діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи; підвищенню ролі перспективного планування та його розвитку на основі запровадження комплексних прогнозних науково-практичних досліджень; підготовці концепції розвитку законодавства; відповідності планів програмним державним документам з соціально-економічного розвитку; участі науковців у складанні та експертній оцінці планів; проведенню моніторингу ефективності чинного законодавства задля коректного формування та своєчасного корегування планів; підвищенню ступеня демократичності та інформаційної відкритості планування; створенню відповідної нормативно-інституційної основи правових та організаційних заходів планування та визначених напрямів його розвитку; запровадженню у діяльність з планування принципу безперервності; забезпеченню контролю за виконанням планів.

Важливим аспектом планування є питання вичерпності змісту самих планів, тобто наявність якомога детального переліку їх інформативних позицій. Відносно вітчизняної практики це питання також вбачається проблемним.

Наступною стадією допарламентського етапу законотворчого процесу є законопроекування як спеціалізований юридико-лінгвістичний вид діяльності зі створення текстів проектів законів.

Аналіз сучасного стану законопроекування в Україні свідчить, що ця діяльність характеризується відсутністю загальних

стандартів підготовки текстів законопроектів та недостатньо високим рівнем професійності безпосередніх розробників законопроектів.

У цьому зв'язку, нагальною необхідністю є уніфікація правил законодавчої техніки, а саме розробка та нормативне затвердження відповідних стандартів, які б мали загальнообов'язковий характер. Науково-практичні рекомендації щодо додержання стандартів законодавчої техніки мають передбачати, перш за все, обов'язковість розробки концепції закону.

У контексті теоретико-методологічних засад законодавчої техніки ключове місце займає питання розробки концепції закону, що за результатами дослідження визначено як аналітично-нормативну модель з варіантами правової поведінки, структурою законопроекту, можливими наслідками та оцінкою ефективності дії закону.

В аспекті організації законопроектної діяльності для однаковості та послідовності застосування законодавчої техніки, про що свідчить досвід зарубіжних країн, вирішальне значення має спеціалізація та централізація законопроектних робіт, засобом реалізації чого слугує створення спеціалізованих структур. Аргументацією на користь створення таких структур є оптимізація застосування людських та фінансових ресурсів та встановлення повного контролю за строками підготовки законопроектів.

За результатами дослідження визначено, що вирішальним фактором у забезпеченні законності та техніко-юридичної досконалості проектів законодавчих актів є експертиза законопроектів.

Реалізація інституту експертизи законопроектів має своє продовження й під час проходження законопроекту у парламенті, однак саме на допарламентському етапі законотворчого процесу цей інститут має відігравати роль „експертного фільтру”, завданням якого є протидія існуючій тенденції внесення до парламенту недосконалих, юридично слабких, технічно недосконалих або неактуальних проектів законів, що обумовлює нераціональне навантаження на роботу законодавчого органу, віднімає час

для прийняття дійсно суспільно важливих законодавчих рішень.

За результатами дослідження зазначеного питання виявлено певні недоліки вітчизняного інституту експертизи законопроектів, а саме: формальний характер проведення експертизи законопроектів та врахування її результату; відсутність комплексного та системного характеру експертизи законопроектів, єдиних підходів та скоординованості діяльності суб'єктів проведення експертизи; відсутність єдиної методології проведення правової експертизи законопроектів, як одного з основних видів експертизи; відсутність практики узагальнення та систематизації типових недоліків у підготовці законопроектів; неналежний рівень громадської експертизи законопроектів; неврегульованість питань міжнародної експертизи законопроектів; проблема кваліфікації експертів та системи їхньої підготовки.

Таке становище призводить до того, що в Україні регулювання питань організації експертизи законопроектів часто має ситуативний, або сегментний чи вузькогалузевий або відомчий характер.

У зв'язку з цим, за результатами дослідження обґрунтовано доцільність уніфікації методології проведення правової експертизи законопроектів та концепцій найбільш суспільно важливих законів. В аспекті організаційного забезпечення здійснення експертизи обґрунтовано необхідність створення централізованого колегіального органу з наділенням його відповідними повноваженнями щодо організації проведення всебічного експертного аналізу всіх проектів законодавчих актів, що мають подаватися на розгляд парламенту. До компетенції цього органу має бути віднесено питання координації діяльності всіх суб'єктів проведення експертизи законопроектів, залучення до проведення експертизи незалежних експертів, визначення кола та організації проведення додаткових видів експертизи даного законопроекту в залежності від комплексу та специфіки його питань, а також розробки методології проведення експертної оцінки законопроектів.

У зв'язку з прийняттям Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй Декларації від 19 вересня 2012 р. про верховенство права на національному та міжнародному рівнях, доцільно розглянути питання про організацію проведення експертиз законопроектів та чинних законодавчих актів на відповідність принципу верховенства права.

У контексті дослідження даного питання окремо слід виділити роль міжнародної експертизи законопроектів, оскільки незважаючи на те, що її висновки мають рекомендаційний характер, іноді саме вони мають значний суспільно-політичний резонанс та відіграють вирішальну роль під час прийняття рішення у парламенті про підтримку або відхилення законопроекту.

Найбільш поширеною практикою здійснення міжнародної експертизи нормативно-правових актів України (їх проектів) є експертиза інституцій Ради Європи. По-перше, ця організація має багате джерело європейських правових стандартів, багатий експертний потенціал, по-друге, Україна як повновправний член цієї організації має всі можливості бути залученою до процесу створення стандартів у Раді Європи.

Найбільш авторитетними експертними органами Ради Європи є Венеціанська комісія, Група держав проти корупції GRECO, конвенційні комітети Ради Європи.

Експертиза Ради Європи стала невід'ємною складовою законотворення в Україні. Варто згадати, що практично все конституційне законодавство України у різні роки аналізувалося Венеціанською комісією (всього було підготовлено більше ніж 150 висновків та експертних оцінок законопроектів та законів України, у тому числі щодо Конституції України, законів та законопроектів про вибори, політичні партії, мирні зібрання, судоустрій та статус суддів).

Експертиза, яка здійснювалася іншими структурами Ради Європи, стосувалася законодавства про захист національних меншин, мовної політики, боротьбу з корупцією. У контексті зобов'язань України, взятих при вступі до Ради Європи, слід відзначити нещодавню експертизу Радою

Європи проекту Кримінально-процесуального кодексу.

Враховуючи те, що міжнародна експертиза є важливим чинником для законодавця, оскільки часто використовується у парламенті як аргумент на користь своєї правової позиції, належна організація її здійснення має бути врегульована у рамках нормативно-правового та організаційного закріплення засад правової експертизи в країні. При цьому слід врахувати специфіку такої експертизи, зокрема те, що визначення її обов'язковою, може створити певні проблеми у ході законотворення, оскільки остаточне рішення щодо її здійснення ухвалюється її суб'єктом поза межами юрисдикції нашої держави.

Дослідженні інституту експертизи законопроектів здійснювалося за двома аспектами – в аспекті якості здійснення експертної оцінки законопроекту та в аспекті впливу її результатів на прийняття законодавчого рішення. Застосування такого підходу, зокрема, дозволило вперше аргументовано довести спірність досить поширеної серед науковців та практиків принципової точки зору, про те, що висновки та рекомендації за результатами експертизи законопроектів повинні мати обов'язковий характер. Дослідження доводить, що питання про те, якою мірою мають бути враховані результати експертизи законопроектів під час прийняття законодавчого рішення, належить виключно до компетенції законодавця і зумовлюється рівнем його правосвідомості та правової культури, а також неупередженим прагненням законодавця до максимального задоволення суспільного інтересу.

Науковий пошук у напрямку розробки рекомендацій щодо вдосконалення законопідготовчої діяльності був пов'язаний із застосуванням методу моделювання як спеціального методу наукового пізнання.

Моделювання законопідготовчої діяльності здійснювалося на підставі диференційованого підходу розробки моделі кожної зі стадій допарламентського етапу законотворчого процесу. Таким чином, змістовно модель законопідготовчої діяльності інтегрує в собі модель плануван-

ня законотворення, модель законопроектної діяльності та модель комплексної експертизи законопроектів у зазначеній структурній послідовності. Ключовим елементом запропонованої моделі є спеціалізовані колегіальні органи, основним завданням яких має бути забезпечення координації діяльності суб'єктів законотворчого процесу на всіх стадіях законопідготовчої діяльності. Сукупність функцій та завдань цих органів і відобразатимуть практичну реалізацію моделі законопідготовчої діяльності.

Ця модель ґрунтується на концепції, згідно з якою законопідготовча діяльність – це творча нормативно врегульована діяльність уповноваженого суб'єкта з розробки законопроекту, що має плановий характер, тобто реалізується відповідно до плану законотворення та складається, поперше, з юридично-лінгвістичної діяльності із створення, за правилами та прийомами законодавчої техніки, тексту проекту законодавчого акта на підставі попередньо розробленої концепції до законопроекту та, по-друге, проведення комплексної експертної оцінки усіх аспектів законопроекту (наукового, юридичного, фінансово-економічного, політичного, соціального, культурного, історичного тощо). Отже, складовими моделі є моніторинг законодавства, з врахуванням результатів якого здійснюється прогнозування розвитку правовідносин та планування законотворення, розробка концепції до проекту певного законодавчого акта та складання його тексту, а також проведення комплексної експертизи законопроекту до внесення його до парламенту.

У зв'язку з обмеженим регламентом щодо обсягу даної статті, не розкриваючи детально змістовної сутності розробленої моделі законопідготовчої діяльності, значимо лише, що практичне впровадження усіх запропонованих елементів цієї моделі, на нашу думку, забезпечить ефективність законопідготовчої діяльності, її відповідність міжнародним стандартам, що сприятиме вдосконаленню законотворення в державі.

**АНОТАЦІЯ**

*У статті досліджуються питання законо-  
підготовчої діяльності на допарламентському  
етапі законотворчого процесу, а саме, стан цієї  
діяльності, проблеми, їх причини та наслідки.  
Як результат дослідження наводяться реко-  
ментації щодо вдосконалення законотворчого  
процесу в аспекті його допарламентського ета-  
пу та загальна характеристика моделі законо-  
підготовчої діяльності.*

**Література**

1. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. На здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень” / О.В. Богачова. – Київ, 2006. – 180 с.
2. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
3. Законопроекткування = The drafting of laws / Укладач С. Писаренко; укр.-кан. Програма з законопроекткування. – Оттава, 1998. – 168 с.
4. Короткова О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: монография. -М.: изд. Полиграф-Информ, 2010. – 140 с.
5. Глобализация и развитие законодательства: Очерки / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, А.С. Пиголкин. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. – 464 с.
6. Государство и право Франции. Государственный совет Франции в системе правового государства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://proeto.com>.

**SUMMARY**

*The paper studies the issues of law-drafting activity on pre-parliamentary stage of the legislative process, namely the state of affairs in this area, the problems, their causes and consequences. As a result, there were made the recommendations on the improvement of the legislative process on its pre-parliamentary stage and were made general characteristics of the law-drafting activity model.*

ua/pravo/gosudarstvo-i-pravo-v-xx-xxi-vekah/  
gosudarstvo-i-pravo-francii-gosudarstvennyu-  
sovet-francii-v.

7. Конституции государств Европы: В 3 т. Т.3 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: Изд. Норма, 2001. – 792 с.
8. Карпен У. Оценка законов: европейский опыт. Немецкий опыт / Ульрих Карпен // Оценка законов и эффективности их принятия: материалы международного семинара (16-17 декабря 2002 г.). – М.: Издание Государственной Думы, 2003. – 152 с.
9. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. На здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень” / О.В. Богачова. – Київ, 2006. – 180 с.
10. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
11. Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 2002. 784 с.