



Звоздецька І.В.

юрисконсульт

(м. Чернівці)

УДК 342.537.3

ЕКСПЕРТНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗМІСТ І ПРОВАДЖЕННЯ

Досліджено зміст і перебіг експертного забезпечення законодавчої діяльності. Диференційовано законотворчий і законодавчий процеси та їх окрему стадію – проведення різного роду експертиз. Підкреслено, що зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання направляється для проведення наукової експертизи; при підготовці до другого і наступних читань законопроекти подаються для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття закону в цілому.

Ключові слова: парламент, законодавчий процес, законотворчий процес, експертиза, законопроект, закон.

Постановка завдання. Сьогодні перед Верховною Радою України стоїть важливе і відповідальне завдання проведення конституційної реформи, що має основними напрямками перебудову інститутів місцевого самоврядування, судової і виконавчої гілок державної влади. За цих умов прийняття змін до Основного Закону і приведення норм національного законодавства у відповідність з ухваленими новаціями, а також збереження тих надбань, які регламентовані чинними нормативно-правовими актами, сприятимуть усуненню низки негативних тенденцій правозастосовної практики. Виконання зазначених викликів повинно здійснюватися з урахуванням особливостей державотворчих потреб і традицій нашої держави, адже є очевидним недопущення абсолютизації і «сліпого калькування» зарубіжного досвіду, насамперед через відмінність правових систем різних держав. Удосконалення законодавства має узгоджуватися з перебігом реформування суспільних відносин у цілому на основі їх послідовної демократизації [1, с. 7–9].

Отже, першочерговим завданням парламенту є розробка і прийняття законів та інших правових актів, спрямованих на розбудову громадянського суспільства, визначення напрямів розвитку політичної, економічної та соціальної систем, вирішення політичних конфліктів й узгодження інтересів різних верств населення. Гарантування прав людини і громадянина є ключовою метою не лише процесу розвитку реального, а не уявного парламентаризму, але й кардинального переформатування діяльності усіх державних інституцій. Значний обсяг владних повноважень зумовлений соціальним призначенням і соціальною цінністю парламенту, що свідчить про авторитетність легі-

слатури як джерела влади для багатьох інших установ, забезпечення єдності державної влади. Верховній Раді України притаманні характеристики класичного цивілізованого парламенту [2, с. 706–707; 3, с. 107], принаймні згідно з нормами законодавства.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. При опрацюванні даної проблематики автор звертався до наукових досліджень таких вітчизняних і зарубіжних науковців: Д.А. Керімов, С.В. Ківалов, В.О. Лучін, О.О. Реєнт, І.Є. Словська, О.В. Совгіря та ін. Ці праці є методологічним підґрунтям як для конституційно-правової науки зокрема, так і юридичної науки в цілому.

Метою даної статті є проведення науково-теоретичного дослідження суті, змісту та провадження експертного забезпечення законодавчої діяльності задля формування об'єктивних і логічних висновків щодо оптимізації чинного законодавства з даного питання.

Виклад основного матеріалу. Пріоритетною формою діяльності парламенту, безпосередньо пов'язаною з корінними інтересами класів, є законотворчість. Вона неминуче відображає загальні функції держави (зовнішні і внутрішні): економічне, культурне і соціальне регулювання, політичну діяльність тощо. Різні суб'єкти зацікавлені в розширенні свого впливу на законодавчий процес, чим зумовлена соціально-суперечлива природа законотворчості [4, с. 189].

Складовою законотворчого процесу є стадія процесу законодавчого, сформованого відповідними суспільними відносинами і пов'язаними з ними матеріально-технічними діями уповноважених суб'єктів, спрямованими на розробку нормативного акта [5, с. 33–34]. Законодавчий процес розпочинається після виявлення і аналізу основних питань, що потребують законодавчого регулювання, встановлення мети такого регулювання, попередньої законопроектної роботи, яка перебуває поза об'єктивацією нормативних приписів [6, с. 81]. Сутність законодавчого процесу полягає у зумовленому потребою вдосконалення чинного законодавства правотворчому юридичному процесі, підпорядкованому рішенню верховної державної влади, що зацікавлена у зміні нормативного змісту чи форми вираження законів держави, реалізація якого в законодавчій діяльності має результатом вироблення у визначений спосіб законодавчого акта [7, с. 15]. Порядок оформлення і здійснення законодавчого процесу врегульовується нормами конституційного права, завдяки чому він стає впорядкованим і узгодженим [8, с. 105].

Дотримання поетапності законодавчого процесу (внесення законопроекту до парламенту і його реєстрація, обговорення на пленарних засіданнях і в комітетах, прийняття, затвердження Главою держави і опублікування, набуття чинності) гарантує схвалення легальних правових актів [9, с. 29].

Необхідною умовою підвищення якості схвалених законів і передумовою ефективності правових норм є активізація експертної роботи. В умовах різкого зростання масштабів законотворчої діяльності її наукове забезпечення набуває особливого значення. Наука в особі експертів, консультантів, радників набуває все більш істотної ролі у підготовці правових рішень. Наукове обґрунтування повинно пронизувати і супроводжувати усі стадії створення і дії законів як на

теоретичному (концептуальному) рівні, так і в плані застосування окремих ресурсів підвищення наукової обґрунтованості нормативних актів.

Правова експертиза здійснюється з метою визначення відповідності змісту і форми документа чинним правовим актам, концептуальним засадам права [10, с. 156]. Нині схвалено значний перелік законів, які містять суперечливі норми і не погоджують між собою правове регулювання одних й тих самих суспільних відносин, а, отже, містять концептуальні і технічні недоліки, неточності нормативних положень. Саме проведення різного роду експертиз покликане викоринити чи, принаймні, мінімізувати негативні прояви подібної практики.

Оскільки у парламентах більшості держав саме комітети (комісії) здійснюють основну частину законопроектної діяльності, вони першими з парламентських органів вивчають суть документа. У Франції, Японії, Бельгії, Італії та Іспанії голова палати одразу передає їм зареєстрований законопроект. При цьому в деяких державах при комітетах (комісіях) працюють експерти, які дають консультації з питань своєї компетенції. Така система надання консультаційних послуг є ефективною у випадках незалежного функціонування експертів від виконавчої влади [11, с. 73, 75].

В Україні законодавство регламентує порядок експертного опрацювання нормативних актів. Зокрема, кожен документ після реєстрації не пізніше як у 5-денний строк направляється Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради України в комітет, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства та в комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, для підготовки експертного висновку. Кожен законопроект не пізніше як у 3-денний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.

Головний комітет не пізніше як у 30-денний строк попередньо розглядає законопроект і схвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради. До висновку головного комітету додаються висновки вищезгаданих комітетів, які мають бути подані до головного комітету у 21-денний строк з дня отримання законопроекту для вивчення.

За дорученням Верховної Ради, Голови Верховної Ради України, за зверненням головного комітету, голови або першого заступника голови головного комітету чи з власної ініціативи комітет з питань регламенту розглядає законопроект та готує експертний висновок на відповідність його оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та при-

йнятих відповідно до них нормативно-правових актів. Висновок комітету з питань регламенту додається до висновку головного комітету та має бути поданий до головного комітету у 21-денний строк з дня отримання законопроекту. У разі, якщо законопроект оформлено та/або зареєстровано без дотримання формальних вимог, висновок комітету з питань регламенту направляється головному комітету та Голові Верховної Ради України для повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.

Для попереднього розгляду законопроекту на засідання головного комітету запрошується ініціатор внесення законопроекту чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи, а в разі необхідності – представники уряду, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, а також експерти, фахівці та інші особи [12, ч.ч. 1, 3, 4, 6 ст. 93].

За дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків одного з його заступників, або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені.

Зокрема, зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи. Ознайомлення з низкою законопроектів та поданих до них висновків на офіційному сайті Верховної Ради України в рубриці «законотворчість» дозволяє підсумувати досить якісну роботу Головного науково-експертного управління, який містить відділи з конституційних питань та державного будівництва; соціальних питань та праці; з питань цивільних і господарських відносин та підприємництва; аграрних і екологічних питань та природокористування; питань бюджету, оподаткування та банківської діяльності; макроекономіки та промислового розвитку; національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та боротьби із злочинністю [13].

Зазвичай, висновки Головного науково-експертного управління співпадають з висновками головного комітету щодо доцільності прийняття законопроекту за основу за результатами розгляду в першому читанні або повернення його на доопрацювання суб'єкту права законодавчої ініціативи. При цьому часто висловлюються зауваження щодо нормативних положень, які є питанням політичної доцільності. Наприклад, подібні підсумки зазначалися у висновках до проекту Закону «Про внесення змін до статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обліку та технічної інвентаризації» (№ і дата реєстрації – 0914 від 27.11.2014), проекту Закону «Про місцеві вибори» (№ і дата реєстрації – 2831-1 від 27.05.2015) та ін.

Разом з тим вважаємо, що трапляються випадки ухвалення висновків щодо змісту законопроектів на основі особистих політичних переконань працівників Апарату парламенту та комітетів. Наприклад, Головне науково-експертне управління дало висновок повернути на доопрацювання проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» щодо відновлення деяких видів допомоги» (№ і дата реєстрації – 1012

від 27.11.2014). У законопроекті запропоновано відновити чинні до 1 липня 2014 року норми Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» щодо умов виплати допомоги при народженні дитини (з підвищенням розміру виплати на першу дитину з 30-кратного на 40-кратний розмір прожиткового мінімуму), розміру допомоги при усиновленні дитини, допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (збільшивши при цьому мінімальний розмір допомоги по догляду за дитиною із 130 до 260 грн).

У висновку зазначено, що Головне науково-експертне управління підтримує законодавчу ініціативу, спрямовану на приведення у відповідність до конституційних вимог регулювання питань соціального захисту сімей з дітьми (у частині недопущення звуження обсягу і змісту їх прав згідно зі статтею 22 Конституції України). Разом з тим у проекті не передбачається виключення пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», яким були внесені зміни до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» щодо нових розмірів та порядку надання державної допомоги при народженні дитини і вилучені норми щодо надання державної допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. Отже, оскільки збереження цих положень призведе до колізій у законодавстві, законопроект, на думку експертів, потребує відповідного доопрацювання. Проте, очевидно, що будь-які законодавчі колізії можна усунути шляхом узгодження суперечливих норм.

Комітет Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики та спорту у своєму висновку також наголошує на необхідності повернення законопроекту на доопрацювання, ґрунтуючись на висновках Головного науково-експертного управління, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів [14].

При підготовці до другого і наступних читань законопроекти подаються для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому.

Зазначимо, що Головне юридичне управління містить відділи з міжнародно-правових питань; обліку та систематизації законодавства; екологічного, соціального та гуманітарного законодавства [15]. Іншими складовими Апарату, які можуть опрацьовувати законопроекти, є секретаріати комітетів і об'єднань депутатів; головне управління документального забезпечення; управління інформаційне, комп'ютеризованих систем, по зв'язках з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, забезпечення міжпарламентських зв'язків; відділи: зв'язків з органами правосуддя, контролю [16, п. 2]. Фахова робота провідних спеціалістів Апарату, які краще обізнані з тонкощами законодавчої діяльності, ніж самі парламентарії, сприяє зростанню якості підготовлених законопроектів. Зарубіжні дослідники зазначають, що за наявності добре налагоджених зв'язків зі службовцями парламенту, успіх лобіювання забезпечений більше як на 60 % [17, р. 159].

Окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних

висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців.

Експертні висновки повинні бути подані до Верховної Ради не пізніше 14 днів з дня надходження такого звернення від посадових осіб та органів Верховної Ради. Якщо в установлені строки висновки не одержано, вважається, що зауваження відсутні.

Висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування при розгляді законопроекту та прийняття рішення стосовно подальшої роботи над ним [12, ст. 103].

Висновки. З аналізу змісту і провадження експертного забезпечення законодавчої діяльності стає очевидним, що успішне створення закону залежить від правової культури законодавця, його творчого ставлення до завдання, оволодіння знаннями юридичної науки та прийомами законодавчої техніки [18, с. 6]. Залучення до законодавчої діяльності штатних працівників Апарату Верховної Ради України, провідних фахівців у певній галузі суспільного буття на договірних засадах сприятиме раціоналізації експертних процедур і законотворчості загалом. Вузька спеціалізація та процесуальна інформованість радників і консультантів значною мірою гарантуватиме схвалення якісних і ефективних законів.

Бібліографічні посилання

1. Ківалов С.В. Важливий етап реформи кримінальної юстиції : про нове кримінально-процесуальне законодавство України / С.В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 58. – С. 7–17.
2. Джагарян Н.В. Правовой статус местного депутата как народного представителя / Н.В. Джагарян // Проблемы методологии правовых научных исследований и экспертиз : материалы XI междунар. науч.-практ. конф., (Москва, 2–3 декабря 2010 г.) : в 2-х т. / Юридический ф-т МГУ им. М. В. Ломоносова // Научные труды. Российская академия юридических наук. – М., 2011. – Т. 1. Вып. 11. – С. 706–709.
3. Реєнт О. Розвиток парламентаризму в Україні / О. Реєнт. – К., 2005.
4. Государственный строй США / отв. ред. А.С. Никифоров. – М., 1976.
5. Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве / В.О. Лучин. – М., 1976.
6. Олійник А. Законотворчий процес – його основні риси і особливості / А. Олійник // Право України. – 1998. – № 4. – С. 81–83.
7. Ющик О. Сутність законодавчого процесу : до методології визначення / О. Ющик // Право України. – 2005. – № 5. – С. 12–16.
8. Совгиря О.В. Конституційно-процесуальне право України : навч. посіб. / О.В. Совгиря. – К., 2009.
9. Словська І.Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму : конституційно-правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / І.Є. Словська. – Одеса, 2014.
10. Еремина О.Ю. Новый этап в технико-юридическом регулировании / О.Ю. Еремина // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 156–161.
11. Тагиров Э.Р. Парламентская практика / Э.Р. Тагиров, Л.С. Тронова. – Казань, 1993.
12. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
13. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/>
14. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» щодо відновлення деяких видів допомоги» № 1012 від 27.11.2014 року

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/>

15. Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/>

16. Про структуру Апарату Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 20 квітня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

17. Baker R.K. House and Senate / R.K. Baker. – New York-London : W.W. Norton and Company, 1989. – 237 p.

18. Керимов Д.А. Законодательная техника : науч.-метод. и учеб. пособие / Д.А. Керимов. – М., 1998.

Звоздецкая И.В. Экспертное обеспечение законодательной деятельности: содержание и производство. Исследовано содержание и производство экспертного обеспечения законодательной деятельности. Дифференцированы законотворческий и законодательный процессы и их отдельная стадия – проведение различного рода экспертиз. Подчеркнуто, что зарегистрированный и включенный в повестку дня сессии законопроект при подготовке к первому чтению направляется для проведения научной экспертизы; при подготовке ко второму и последующим чтениям законопроекты представляются для проведения юридической экспертизы и редакционной обработки в соответствующие структурные подразделения Аппарата Верховной Рады. Окончательная юридическая экспертиза и редакционная обработка осуществляются после принятия закона в целом.

Ключевые слова: парламент, законодательный процесс, законотворческий процесс, экспертиза, законопроект, закон.

Zvozdetska I.V. Expert support for legislative activities: the content and proceeding.

Today the Verkhovna Rada of Ukraine has an important and responsible task of constitutional reform, which has the main directions of the restructuring of local government institutions, judicial and executive branches of government. Under these conditions, the adoption of amendments to the Basic Law and bringing national legislation into conformity with the adopted innovations and the preservation of the achievements that are regulated by normative and legal acts will contribute to overcome some of the negative trends in law enforcement practice.

Respect to the sequencing of the legislative process (introduction of bill in Parliament and its registration, the discussions in the plenary and in committees, acceptance, approval of the Head of state and publication, entry into force) the approval of legal guarantees of legal acts. A necessary condition for improving the quality of the adopted laws and the premise of the effectiveness of legal norms is to enhance expert services.

It is research expert work is the subject of this article. Differentiate law-making and legislative processes and their individual stage – carrying out various types of expert support. Stresses that registered and included in the agenda of the session, the bill in preparation for the first reading is sent for scientific examination; in preparation for the second and subsequent readings of the bills are submitted to conduct a legal review and editorial processing in the relevant structural subdivisions of the staff of the Verkhovna Rada. Final legal review and editorial processing are carried out after the adoption of the law in general.

From the analysis of the content and implementation expert ensuring legislative activity it becomes apparent that the successful establishment of the law depends on the legal culture of the legislator, his creative attitude to the challenge of mastering knowledge of legal science and methods of legislative techniques. Involvement in legislative activities full-time employees of the Verkhovna Rada of Ukraine, leading experts in a particular field of social life on a contractual basis will contribute to the rationalization of expert procedures and lawmaking in General. Specialization and procedural awareness of advisers and consultants largely guarantee the adoption of quality and effective legislation.

Keywords: Parliament, law-making process, legislative process, expertise, bill, law.

Надійшла до редакції 17.11.2015