

УДК 35.07:328:342.5

М. Андріуца

АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АПАРАТОМ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Висвітлено теоретичні засади законодавчого процесу в Україні. Досліджено організаційну структуру та правову основу діяльності апарату українського парламенту. Проаналізовано механізм аналітичного забезпечення Апаратом Верховної Ради України законодавчого процесу.

Ключові слова: Апарат Верховної Ради України, законодавчий процес, інформаційно-аналітичне забезпечення.

Сучасний стан національного законодавства не відповідає запитам українського суспільства. Певні суспільні відносини всупереч нагальній необхідності до сьогодні не врегульовані. Водночас деякі норми новоприйнятих законодавчих актів вже потребують вдосконалення. Нестабільність національного законодавства гальмує сталий розвиток усіх сфер життєдіяльності країни. З огляду на це викликає запитання якість аналітичного супроводу законодавчого органу до прийняття законодавчих актів. Тому питання щодо посилення Апаратом Верховної Ради України (далі – Апарат) аналітичного супроводу для підвищення ефективності законодавчого процесу набуває актуальності.

Питанням законотворчого процесу присвячені роботи науковців Ч. Вайза, В. Зайчука, О. Копиленка, В. Крижанівського, С. Лінецького, Н. Нижник, А. Ришелюка, М. Теплюка, Ю. Тихомирова, В. Шаповала, О. Ющика та інших. Питання правового та аналітичного забезпечення досліджені в роботах В. Журавського, А. Мацюка, В. Олуйка, А. Ришелюка, А. Щегорцова; організаційного забезпечення – Л. Горьового, В. Зайчука, М. Яроша.

Аналіз наукової літератури за темою дослідження вказує на те, що увага науковців-дослідників державної політики, права зосереджена здебільшого, навколо проблем юридичної складової вироблення державної політики та політичного впливу на цей процес. Водночас потребує глибшого осмислення така складова вироблення державної політики, як аналітичний супровід.

Залежно від виду форми правління в державах її парламенти більшою чи меншою мірою беруть участь у виробленні державної політики шляхом прийняття законодавчих актів, здійснення відповідних призначень, погоджень тощо.

Існують судження, відповідно до яких професіоналізм парламенту визначається насамперед професіоналізмом його апарату, що перебуває, образно кажучи, в епіцентрі законодавчого процесу [1]. Апарат є допоміжним органом при ВРУ [2], який здійснює організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності ВРУ, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій і груп [3]. Серед цих функцій найбільший вплив на зміст та якість законодавчої роботи мають ті, що пов'язані з інформаційно-аналітичним забезпеченням.

Інформаційно-аналітична функція Апарату відстежується протягом усього шляху законотворення, звичайно окрім випадків, коли законопроект готується іншими

суб'єктами права законодавчої ініціативи, експертами, і лише до моменту його внесення до ВРУ. У частині інформаційно-аналітичного супроводу законодавчого процесу доцільно виділити такі завдання, що покладаються на Апарат: підготовка довідкових та науково-аналітичних матеріалів з питань, що розглядаються ВРУ, матеріалів, пов'язаних із розробкою законопроектів і законодавчих пропозицій, наукових висновків з окремих правових питань та щодо законопроектів із питань європейської інтеграції та міжнародних відносин; експертиза законопроектів, актів законодавства щодо їх відповідності Конституції України і законам України, пропозицій Президента України щодо прийнятих ВРУ законів; розробка, участь у доопрацюванні законопроектів; здійснення аналізу практики застосування законодавства з наступною розробкою прогнозів розвитку його відповідних галузей тощо [4].

Обов'язкова експертиза є елементом попереднього розгляду проекту перед його поданням на пленарне засідання парламенту, тому, як правило, вона здійснюється лише щодо законопроектів, уже внесених суб'єктами права законодавчої ініціативи на розгляд парламенту [5]. Легалізований Регламентом ВРУ інститут експертизи законопроектів покликаний сприяти покращенню якості ухвалюваних законодавчих актів парламенту, завчасному усуненню юридичних недоліків законопроектів до їх прийняття як законів, зменшенню чисельності ветованих Президентом України з причин низької юридичної якості законів, створенню несуперечливої та внутрішньо гармонійної системи національного законодавства тощо [6].

Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи до Головного науково-експертного управління Апарату (далі – науково-експертне управління), а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи до Головного юридичного управління Апарату (далі – юридичне управління).

Інформаційно-аналітичні документи, підготовлені ними, принципово відрізняються від наукових праць. Мета наукової праці – приріст знань, а мета аналітичних матеріалів у законодавчих органах влади – задовольнити потребу законодавців в інформації. До інформаційно-аналітичних документів ставляться інші вимоги в порівнянні з науковою працею. Якщо на цінність наукової праці своєчасність її підготовки мало впливає, то при підготовці інформаційно-аналітичних матеріалів своєчасність стає одним із головних критеріїв їх цінності. Адже нікому не будуть потрібні аналітичні матеріали після розгляду законопроекту та прийняття рішення [7].

Основними завданнями науково-експертного управління є проведення наукової експертизи законопроектів, оцінка їх концептуального рівня, соціально-економічних та політичних наслідків прийняття, відповідності Конституції України, підготовка науково обґрунтованих експертних висновків щодо законопроектів для прийняття рішень ВРУ.

Наукову експертизу законопроектів науково-експертне управління здійснює на предмет: правильності концептуального вирішення певної проблеми; правової, економічної, соціальної доцільності прийняття закону, його відповідності основним завданням дотримання прав і свобод людини; повноти та комплексності правового регулювання; відповідності Конституції України принципам системності законодавства, міжнародним договорам України; правильності визначення місця законопроекту у правовій системі України; можливості досягнення очікуваного результату та попередження негативних наслідків; відповідності сучасному рівню наукових знань,

принципам і засадам державної політики; простоти, чіткості правового регулювання та визначення механізму застосування правових норм.

Як свідчить практика, висновки науково-експертного управління щодо законодавчих новел, на жаль, не завжди беруться до уваги під час розгляду законопроектів в комітетах та ВРУ. Водночас потрібно відмітити те, що доволі часто народні депутати України беруть ці висновки за основу для підготовки пропозицій і поправок до законопроектів.

Основними завданнями юридичного управління є участь у законопроектній роботі, юридична експертиза законопроектів, що подаються на розгляд ВРУ, та законів й інших актів, прийнятих ВРУ. На виконання своїх завдань юридичне управління готує юридичні висновки щодо указів Президента України та нормативних актів Кабінету Міністрів України, а також окремих нормативних актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; надає довідки та інформаційні матеріали з питань законодавства.

Основні відмінності між науковою та юридичною експертизами, які проводяться підрозділами Апарату, полягають у тому, що науково-експертне управління досліджує більш широке коло питань на етапі підготовки законопроектів до першого читання, а юридичне управління досліджує вужче коло питань на етапі підготовки законопроектів до розгляду у другому читанні.

Згідно з усталеною практикою, профільний комітет розглядає проект закону у першому читанні, маючи результати наукової експертизи. Водночас рішення щодо законопроекту, який готується на друге читання, головний комітет змушений приймати не маючи результатів юридичної експертизи. За таких умов головні комітети позбавлені можливості використовувати результати відповідних юридичних експертиз у процесі підготовки законопроектів до другого та третього читань. Утім, маючи ці результати, головні комітети могли б врахувати зауваження та в межах, визначених законодавством, усунути недоліки та запропонувати парламенту юридично досконаліші редакції законопроектів. Доцільно відзначити, що така практика роботи юридичного підрозділу Апарату у підсумку позначається на якості прийнятих парламентом актів та суперечить вимозі ч. 5 ст. 103 Регламенту ВРУ, відповідно до якої висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування при розгляді законопроекту та прийнятті рішення стосовно подальшої роботи над ним.

Такої думки притримуються науковці С. Лінецький, В. Крижанівський. Вони звертають увагу на практику зарубіжного парламентаризму, яка показує, що доцільніше й більш логічно вносити редакційні правки до того, як проект розглядатиметься в завершальному читанні, для того, щоб надавати народним депутатам документ у такій формі, у якій він, у разі прийняття, буде оприлюднений.

Окремі експерти вважають, що основний тягар проведення експертиз законопроектів покладається не на підрозділи Апарату, які забезпечують діяльність парламенту як органу, а на секретаріати комітетів [8]. Саме секретаріати комітетів проводять первинну аналітичну роботу щодо питань, які перебувають на розгляді органів парламенту.

У частині інформаційно-аналітичного супроводу основні завдання секретаріатів органів ВРУ схожі – до них належать організаційно-інформаційне та консультативно-правове забезпечення діяльності. За цього доцільно відмітити, що на обсяг завдань секретаріатів впливає дуалістична сутність їх підпорядкування, оскільки вони підпорядковуються відповідному органу ВРУ та Керівнику Апарату.

Секретаріати комітетів попередньо вивчають питання, які розглядаються комітетами, проводять консультації щодо вироблення державної політики із зацікавленими сторонами (підприємства, організації, наукові установи, фахові громадські об'єднання, експерти тощо), готують для комітетів відповідні аналітичні матеріали, проекти рішень, висновків, рекомендацій. За результатами розгляду питань комітетами їх секретаріати готують матеріали для доповідачів (співдоповідачів), які виступають на пленарних засіданнях ВРУ з доповідями (співдоповідями) від комітету. Працівники секретаріатів, відповідно до предметів відання комітетів, розробляють проекти законів, постанов та інших актів парламенту. У процесі підготовки законопроектів до другого читання проводять аналіз пропозицій та поправок суб'єктів права законодавчої ініціативи на їх відповідність Конституції України, Регламенту ВРУ, іншим законам України та нормам міжнародного права. Також секретаріати Комітетів готують остаточні тексти прийнятих парламентом законів, а для внесення на розгляд ВРУ – законопроекти та повернуті Президентом України на повторний розгляд закони. Таким чином секретаріати комітетів супроводжують законопроекти від їх внесення, аж до прийняття щодо них остаточних рішень парламентом. Водночас, за дорученням керівництва комітетів секретаріати здійснюють аналіз практики застосування Конституції та законів України, відповідності закону прийнятих підзаконних нормативно-правових актів, своєчасності їх прийняття. А також вивчають разом із народними депутатами України конкретні проблеми та узагальнюють одержані результати для обговорення на засіданні комітету.

Водночас ч. 1 ст. 93 Регламенту ВРУ передбачає, що, окрім головного комітету, який визначається відповідно до предметів відання комітетів, кожен законопроект, проект іншого акта після його реєстрації направляється керівництвом ВРУ також до інших комітетів парламенту. Для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, – до Комітету з питань бюджету. Для підготовки експертного висновку на відповідність оформлення та реєстрації законопроекту, проекту іншого акта вимогам закону, Регламенту ВРУ та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів – до Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності ВРУ. Для оцінки відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції – до Комітету з питань європейської інтеграції. З огляду на зазначене, значне навантаження покладається на секретаріати цих комітетів ВРУ в частині експертно-аналітичної діяльності.

Секретаріати депутатських фракцій виконують схожі до секретаріатів комітетів функції, готуючи узагальнення щодо експертних висновків, супровідних та інших документів, пов'язаних із роботою над законопроектами, що мають розглядатися на найближчих пленарних засіданнях ВРУ, аналітичні матеріали, економічні розрахунки та попередні висновки щодо доцільності внесених законопроектів тощо. За цього необхідно розуміти, що аналітична діяльність секретаріатів фракцій зорієнтована передусім на задоволення інтересів фракцій. Доволі часто результати такої роботи мають суто політичний підтекст.

Окремої уваги також заслуговує Інститут законодавства ВРУ (далі – Інститут), що утворений у структурі Апарату як науково-дослідна та прикладна державна установа. Основними завданнями Інституту в частині аналітичного забезпечення парламенту визначені розробка наукових концепцій розвитку національного законодавства; проведення наукової експертизи проектів законодавчих актів України, порівняльних досліджень законодавства України та законодавств іноземних держав та проблеми приведення національного законодавства у відповідність до норм міжнародного права;

організація моніторингу ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його застосування; підготовка пропозицій щодо стратегії державної правової політики, проектів перспективних та поточних державних програм законопроектних робіт ВРУ; підготовка та участь у розробці проектів законів та їх наукове обґрунтування.

Експерти відзначають, що роль Інституту у науковому забезпеченні діяльності парламенту невинно зменшується, і ряд покладених на нього завдань (розробка найбільш важливих законопроектів, проведення досліджень систем законодавства інших країн, адаптація українського законодавства до міжнародного права) більш ефективно виконуються не ним, а структурними підрозділами Апарату, секретаріатами комітетів, незалежними аналітичними центрами. Такий стан справ вони пов'язують із недосконалістю правової основи функціонування Інституту.

Багато парламентів мають дослідницькі служби. Одним із основних їх завдань є інформаційно-аналітичне забезпечення парламентів, яке, зокрема, полягає у науковому дослідженні стану та перспектив розвитку державних відносин, проблем національної безпеки, корегуванні стратегій реформ, удосконаленні фінансової, соціальної, економічної політики, визначенні місця та перспектив країни в умовах глобалізації тощо [9].

За обсягами завдань, які виконують дослідницькі структури парламентів, в Україні схожі функції фактично виконує Національний інститут стратегічних досліджень, який, на відміну від Інституту, активно продукує наукові та аналітичні доробки у зовнішній та внутрішній політиці держави.

Огляд теоретичних засад законодавчого процесу в Україні дозволяє зробити висновок про наявну інституційну основу, задля забезпечення діяльності якої сформовано організаційну структуру та правове підґрунтя.

В Апараті аналітичне забезпечення законодавчого процесу ВРУ здійснюють секретаріати комітетів, фракцій парламенту, на різних етапах підготовки законопроектів – науково-експертне управління, юридичне управління. За певних умов до аналітичної роботи Апарату долучається Інститут законодавства ВРУ.

Діяльність Апарату законодавчо унормована. Основною законодавчою базою для Апарату є Конституція України, Закон України “Про комітети Верховної Ради України”, Регламент Верховної Ради України, Положення про Апарат Верховної Ради України та відповідні положення про структурні підрозділи Апарату.

Аналіз механізму аналітичного забезпечення Апаратом законодавчого процесу засвідчив про необхідність виконання вимоги Регламенту ВРУ щодо проведення попередньої юридичної експертизи законопроекту, який готується до другого читання, до його розгляду головним комітетом.

Існує нагальна потреба у посиленні ролі Інституту законодавства у науковому забезпеченні діяльності парламенту. У цьому контексті важливо щоб робота Інституту не зводилась в основному до осмислення проблем правової системи держави, підготовки наукових кадрів та публікації їх робіт, а спрямовувалась на дослідження проблем зовнішньої та внутрішньої політики держави, розробку прогнозів розвитку та підготовку відповідних актуальних аналітичних матеріалів для керівництва парламенту, комітетів, комісій, фракцій, груп, народних депутатів України, розробку пропозицій щодо перспективних кроків розвитку держави, її інститутів та законодавства. З огляду на проблеми правової системи держави, Інституту було б важливо спрямувати свій досвід для активізації робіт із кодифікації законів України, перспективного планування

законотворення, інформування членів ВРУ про стан проблем життєдіяльності суспільства та можливі соціальні наслідки при їх вирішенні законодавчим шляхом.

З огляду на існуючі змістові недоліки та юридичні колізії чинного законодавства, вважається за доцільне підвищити вимоги до працівників підрозділів Апарату, які здійснюють аналітичне забезпечення ВРУ.

Предметом подальших наукових досліджень у цьому контексті доцільно визначити удосконалення існуючих та пошук нових шляхів проведення об'єктивних, кваліфікованих, незаангажованих експертиз для ВРУ, дослідження можливості запровадження у ВРУ здійснення аналізу політики, прогнозування та стратегічного планування законодавчої діяльності.

Література

1. Горьвий Л. Парламент України. Проблеми управління / Л. Горьвий, О. Ющик // Віче [Текст]. — 1997. — № 4(61). — С. 33—43.

2. Лінецький С. В. Законотворчість: Коментар до Регламенту Верховної Ради України [Текст] : у 2 ч. Ч. 1 / Лінецький С. В., Крижанівський В. П. — К. : К.І.С., 2008. — 400 с.

3. Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://clck.ru/8bxaw>.

4. Положення про Апарат Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Розпорядження Голови Верховної Ради України № 769 від 25.08.2011 р. — Режим доступу : <http://clck.ru/8bxb0>.

5. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні [Текст] : навч. посіб. / А. М. Ришелюк. — К. : Вид-во НАДУ, 2004. — 220 с.

6. Лінецький С. В. Законотворчість: Коментар до Регламенту Верховної Ради України... — 400 с.

7. Климантова Г. И. Аналитическое обеспечение законодательной деятельности / Г. И. Климантова, А. А. Щегорцов // Аналитический вестник Федерального Собрания Российской Федерации [Текст]. — 2002. — № 2(158). — 114 с.

8. Шляхи вдосконалення роботи Апарату Верховної Ради України – пріоритетні кроки [Електронний ресурс] : матер. семін. у Верховній Раді України. — Режим доступу : <http://clck.ru/8bxbA>.

9. Институт независимых парламентских исследований в зарубежных государствах // Аналитический вестник Совета Федерации [Текст]. — 2004. — № 8 (228). — 44 с.

M. Andriutsa

ANALYTICAL SUPPORT OF LEGISLATIVE PROCESS BY THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECT

The theoretical foundations of the legislative process in Ukraine are highlighted. Organizational structure and legal basis of Ukrainian Parliament activity are studied. Mechanisms of analytical support of the Verkhovna Rada of Ukraine of the legislative process are analysed.

Key words: the Verkhovna Rada of Ukraine, the legislative process, information and analytical support.