

ПРАВО

Законотворчий процес

УДК 342.52 (477)

Олександр Копиленко*
Олена Богачова*

ЗАКОНОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС: СТАН І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Статтю присвячено аналізу ключових проблем законотворчого процесу в Україні та пошуку нових підходів до його наукового, нормативно-правового й організаційного забезпечення. Питання вдосконалення законотворчої діяльності розглядається у контексті додержання принципів законотворчості; розвитку її регламентації; активізації участі у законотворчому процесі його суб'єктів, підвищення їх професіоналізму; встановлення єдиного підходу до структури законотворчого процесу та здійснення ефективної діяльності на кожній з його стадій; уніфікації вимог законодавчої техніки; використання порівняльних досліджень та зарубіжного досвіду; розвитку законодавства.

Ключові слова: законотворчий процес; наукове, нормативно-правове та організаційне забезпечення законотворчості; принципи законотворчості; етапи та стадії законотворчого процесу; суб'єкти законотворчої діяльності; законодавство.

<p><i>Копыленко А. Л., Богачева Е. В. Законотворческий процесс: состояние и пути совершенствования.</i></p> <p><i>Статья посвящена анализу ключевых проблем законотворческого процесса в Украине и поиску новых подходов к его научному, нормативно-правовому и организационному обеспечению.</i></p> <p><i>Ключевые слова: законотворческий процесс, научное, нормативно-правовое и организационное обеспечение законотворчества; принципы законотворчества; этапы и стадии законотворческого процесса; субъекты законотворческой деятельности; законодательство.</i></p>	<p><i>Kopylenko O. L. Bogachova O. V. Law-making Process: Status and Improvement.</i></p> <p><i>This article analyses the key issues of Law-making Process in Ukraine and the search for new approaches to its scientific, regulatory and organisational support.</i></p> <p><i>Key Words: Law-making process; scientific, regulatory and organisational support of the law-making; law-making principles; phases and stages of the law-making process; actors in law-making activity; legislation.</i></p>
--	---

Стрімкий розвиток законотворчої діяльності в Україні, починаючи з 1991 р., був спрямований на створення цілісної, узгодженої системи законів, реалізація яких сприятиме подальшому розвитку України як демократичної, правової держави, забезпеченню охорони прав і свобод людини, переходу до нової економічної системи, зміцненню її зовнішньополітичних, економічних, науково-технічних, культурних та гуманітарних зв'язків із зарубіжними країнами.

За 19 років незалежності України прийнято близько 4 тис. законів. За цим «параметром продуктивності» законодавчої діяльності Верховна Рада України вийшла на рівень сучасних парламентів розвинутих демократичних держав. Разом з тим, теорія і практика законотворчого процесу висувають численні вимоги щодо його вдосконалення як основного напрямку розвитку сучасної правової системи України.

Поліпшення процесу підготовки і прийняття законів має стати наслідком інтеграції зусиль законодавчої і виконавчої влади – з одного боку, і суспільства – з іншого. Цього вимагають існуючі факти прийняття недостатньо якісних законодавчих актів, які містять суттєві прогалини та положення, що суперечать одне одному. Часом це викликано невиправданим поспіхом при підготовці і прийнятті законів, надмірною деталізацією, що негативно впливає на їх «стабільність» і на реальне застосування законів на практиці. Суттєвою проблемою залишається корпоративізація законотворчого процесу, пов'язана з прийняттям законодавчих рішень на користь групових, корпоративних інтересів, тоді як закон має виражати загальну волю та загальні інтереси.

На ефективність законотворчого процесу впливає те, що він продовжує розглядатися у відриві від суспільної практики, нагальних інтересів і запитів більшості громадян. Про це свідчить

стан українського законодавства, яке ще й досі є непорядкованим, має неузгоджену внутрішню систему.

Завдання вдосконалення законотворчої діяльності вимагає підняття на якісно новий шабель її **наукового, нормативно-правового та організаційного забезпечення**, у тому числі за напрямками: додержання принципів законотворчості, визначених юридичною наукою; регламентації законотворчості; створення ефективних механізмів активної участі у законотворчій діяльності її суб'єктів; вироблення єдиного підходу до структури законотворчого процесу (його етапів та стадій), здійснення діяльності, пов'язаної з прогнозуванням і плануванням законотворчості, процесом підготовки, ініціювання та розгляду законопроектів, вивчення питань ефективності законотворчості; вдосконалення чинного законодавства; вироблення єдиних техніко-юридичних та мовно-термінологічних вимог до підготовки проектів законів; підвищення правової культури та професійної підготовки учасників законотворчого процесу; використання порівняльних досліджень та зарубіжного досвіду в законотворчому процесі.

Вкрай необхідними на сьогодні є вдосконалення *нормативно-правового врегулювання* відносин у сфері законотворчої діяльності, яке ще не повною мірою відповідає вимогам практики. Значна нормативно-правова база у цій сфері (налічується майже 100 актів різної юридичної сили) складається з розгалуженого масиву нормативно-правових актів, які не здатні справляти цілісний правовий вплив на законотворчу діяльність.

Аналіз Конституції України засвідчує відсутність системності регламентування законотворчої діяльності. Положення щодо законотворчості є в різних розділах Основного Закону і мають неоднаковий ступінь деталізації та обсяг.

Нині актуальним є нормативне визначення єдиної методології з питань підготовки проектів законів і врахування всього комплексу проблем, пов'язаних з вимогами до них. Цьому має сприяти прийняття закону «Про нормативно-правові акти».

Поряд з прийняттям нових законодавчих актів потребує ревізії існуючий нормативно-правовий масив, що регулює законотворчу діяльність: перегляду та скасування застарілих нормативно-правових актів, що не відповідають реаліям сьогодення; усунення суперечності та дублювання окремих норм тощо.

Закон «Про Регламент Верховної Ради України», призначенням якого є регулювання законодавчої процедури, міг би містити визначення поняття законодавчого процесу (законодавчої діяльності), передбачати прогнозування і планування законопроектних робіт, постійні широкі громадські обговорення та консультації щодо проектів законів, а також виважені строки підготовки та опрацювання законопроектів у парламенті, дієвий механізм контролю вищого законодавчого органу держави за ефективністю реалізації законів. Для забезпечення оптимального застосування положень Регламенту уявляється доцільною підготовка «Науково-практичного коментарю до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Низка положень нової редакції Закону «Про комітети Верховної Ради України» потребує конкретизації на предмет дієвих механізмів забезпечення пропорційного представництва в комітетах депутатських фракцій, гласності у роботі комітетів, а також підвищення їх ролі у законодавчому процесі та контрольній діяльності.

На нашу думку, також потребує дослідження надзвичайно важливе питання відповідальності за законотворчість, яке так і не отримало розвитку після постановки проблеми румунською вченою А. Нашиць у 70-ті роки ХХ ст.

Питання ефективності законотворчості слід розглядати крізь призму наукового, нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності всіх її учасників – *суб'єктів законотворчої діяльності*.

Особливу увагу необхідно звернути на шляхи підвищення ефективності роботи *парламенту* як єдиного законодавчого органу держави, зокрема його внутрішньої структури:

роботу окремих парламентських *комітетів* можна охарактеризувати невідповідністю їх фракційного складу фракційній структурі парламенту (реалізація принципу пропорційного представництва вимагає зменшення кількості комітетів, для чого слід проаналізувати досвід законопроектної роботи комітетів по кожному з напрямків); різним ступенем професіоналізму членів комітетів (це потребує від партій більш виваженого підходу до висування кандидатів – до списків необхідно включати осіб, що мають належний рівень знань та підготовки і зможуть представляти фракцію відповідно до компетенції будь-якого комітету); нерівномірним обсягом функціонального навантаження на членів комітетів, чи на різні комітети; навантаженням подібними питаннями кількох комітетів різної компетенції; недостатнім залученням науковців для

надання кваліфікованої правової допомоги при підготовці найважливіших законопроектів (потребує також створення правова база для залучення науково-дослідних та аналітичних установ);

запровадження нової конституційної норми Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. щодо обов'язкового створення в парламенті парламентської більшості – *«коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України»* (ст. 83 Основного Закону) призвело до певних ускладнень у роботі українського парламенту, що потребує відповідного нормативного корегування (практично в усіх європейських країнах статус парламентської більшості на конституційному рівні не визначається; припинення її функціонування не вважається підставою для дострокового припинення повноважень парламенту; обов'язковість формування коаліції саме фракціями призводить до неможливості зміни конфігурації коаліції без згоди більшості депутатів – членів фракцій) тощо;

забезпеченню конструктивної діяльності *опозиції*, як вагомого чинника законодавчого процесу у Верховній Раді, сприятимуть нещодавні зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо можливості формування кількох парламентських опозиційних утворень, однак це, в свою чергу потребує перегляду та визначення обсягу прав фракцій з числа парламентської меншості з метою їх збалансування;

ефективність *функціонування Апарату Верховної Ради України може визначатися* забезпеченням оптимального балансу між кількісним складом частини Апарату, що забезпечує діяльність органу законодавчої влади у цілому і штатом секретаріатів комітетів, депутатських фракцій та помічників народних депутатів України; *зменшенням кількості його структурних підрозділів й об'єднанням таких, що виконують подібні функції; забезпеченням* системи підготовки та підвищення кваліфікації у сфері законотворчості (на базі Української школи законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України).

Законотворчий процес у демократичному суспільстві передбачає обов'язковість вираження в законах волі народу, його інтересів, широке обговорення законопроектів та участь у ньому представників *громадськості*, які мають бути наділені статусом активних учасників законотворчої діяльності. Конституція України визначає народ єдиним джерелом влади в Україні, отже законодавча функція в державі має реалізуватися не лише в порядку діяльності єдиного законодавчого органу – Верховної Ради України, а й у порядку законодавчої діяльності українського народу. Конституція України, на відміну від багатьох європейських країн, не закріплює право законодавчої ініціативи за громадянами. Перспективним, на наш погляд, в цьому плані, було б запровадження ідеї народної законодавчої ініціативи, після детального розроблення відповідних механізмів та процедур.

Для підвищення правової культури громадян, інформування їх про загальні засади законотворчого процесу, порядок його проходження доцільно розглянути питання про створення Інформаційно-освітнього центру Верховної Ради України, з інформаційними технологіями моделювання участі громадян у законотворчому процесі, забезпеченням доступу до необхідних роз'яснень їх прав та обов'язків; допоміжною у цьому стала б також розробка відповідного веб-сайту з віртуальним ознайомчим туром.

Активну участь громадськості у законотворчості може бути забезпечено внесенням змін до закону «Про Регламент Верховної Ради України» щодо обов'язкового зазначення у пояснювальних записках до законопроектів інформації стосовно проведення консультацій із потенційно зацікавленими суб'єктами; змін до закону «Про комітети Верховної Ради України» щодо створення при всіх парламентських комітетах громадських рад з метою визначення найбільш актуальних проблем правового регулювання суспільних відносин, удосконалення процедур організації і проведення комітетських слухань (з точки зору їх публічності та прозорості).

Законотворчий процес складається з певних взаємопов'язаних *стадій*. Це самостійні, логічно завершені процедури і організаційно-технічні дії по прогнозуванню, плануванню, підготовці, обговоренню, прийняттю законів, оприлюдненню та оцінці їх ефективності. Дослідниками законотворчості наголошується на наявній нормативній регламентації лише стадій законодавчого процесу, у той час як практично залишається поза увагою відображення його безперервного циклу (у зв'язку з цим потребують свого нормативного закріплення, зокрема Законом «Про нормативно-правові акти», питання прогнозування та планування, тлумачення, оцінки ефективності законодавства (моніторингу чинного законодавства та правозастосовчої практики) як офіційних стадій законотворчого процесу).

Прогнозування законотворчої діяльності як процес вивчення та аналізу суспільних явищ і процесів, визначення напрямків подальшого розвитку суспільних відносин і потреби їх правової регламентації має стати невід'ємною складовою вітчизняної законотворчості задля підвищення стабільності законодавства. Слід забезпечити використання результатів відповідних наукових досліджень, запровадити обов'язковість надання обґрунтованих наукових висновків і прогнозів щодо можливих наслідків різних варіантів врегулювання певних правовідносин. У цьому сенсі потребують підготовки науково-практичні рекомендації «Прогнозування і планування у законотворчому процесі».

Перехід до системності у законотворчості має бути забезпечений *плануванням* законотворчої діяльності. Необхідно відходити від практики внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів з різних сфер суспільного життя без їх узгодження між собою, урахування їх пріоритетності. Законодавчі пріоритети, їх бачення виконавчою владою мають закладатися і в Програму діяльності Кабінету Міністрів України, що її затверджуватиме Верховна Рада України.

Планомірності законотворчого процесу могли б сприяти координація діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи, налагодження сталих, надійних форм їх взаємодії (взаємне інформування при складанні попередніх планів підготовки законопроектів, узгодження таких планів) з метою раціонального розподілу зусиль, наукового та інформаційного забезпечення законотворчої діяльності. Основним результатом роботи з планування могла б стати єдина Державна координаційна програма законопроектних робіт (на 5 років), особливий статус якої виражався би у пріоритетності її реалізації як програми, затвердженої Верховною Радою. І оскільки визначення пріоритетів у законотворчому процесі – це завдання всіх суб'єктів зазначеного процесу, які мають бути залучені до розробки Державної програми, доцільно було б створити Комісію з координації законотворчої діяльності. До того ж, у структурі Апарату Верховної Ради можливо було б створити спеціалізований підрозділ, який би здійснював планування законодавчого процесу, його наукове забезпечення, виявляв прогалини у правовому регулюванні та проблеми у застосуванні прийнятих законів.

До основних проблемних питань законотворчого процесу, які мають безпосередній вплив на стан вітчизняного законодавства, належать недостатня якість форми та змісту проектів законів, що готуються. У зв'язку з цим законотворча практика вимагає нових підходів і до стадії *розробки* законопроектів.

Практичним втіленням ідей законодавчої політики в галузі законотворчості має стати обов'язкова підготовка науково обґрунтованих *концепцій* законів. Це зобов'язує законопроектувальника систематично досліджувати різні соціальні фактори, що зумовлюють потребу в нормативно-правовому регулюванні певних суспільних відносин; виявляти та враховувати інтереси різних соціальних груп і суспільства в цілому; проводити спеціальні дослідження з метою визначення оптимальних варіантів законодавчого регулювання певних суспільних відносин. При цьому ним буде чітко усвідомлено загальну мету правового регулювання, а також сутність питань, які необхідно законодавчо вирішити, досліджено чинне законодавство з цього питання, і практику його застосування, проведено порівняльний аналіз зарубіжного законодавства, розглянуті міжнародні договори та загальновизнані норми міжнародного права, що регулюють відповідні відносини, визначені матеріальні ресурси, необхідні для розробки законопроекту, а також можливі економічні, соціальні та інші наслідки впровадження майбутнього закону. Очевидно, що така концепція має належати до числа документів, необхідних для реєстрації законопроекту у Верховній Раді України (пропонується внести відповідні зміни до статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»), а також супроводжувати законопроект під час його обговорення та прийняття на пленарних засіданнях парламенту.

Ефективна робота щодо створення законів також потребує розробки та уніфікації єдиних техніко-юридичних правил і вимог стосовно їх підготовки, тому давно назріла необхідність у запровадженні єдиного наукового підходу, вдосконаленні та розробці чіткого інструментарію законодавчої техніки, підготовці та затвердженні «Правил законодавчої техніки», закріпленні на науково-теоретичному і практичному рівнях саме поняття «*законодавчої техніки*» як засобу створення законів, їх систематизації, відокремивши його від понять, які передбачають інструментарій для написання підзаконних нормативно-правових актів. Зазначені правила могли б знайти відображення у законі «Про нормативно-правові акти».

Конкретизацією вимог законодавчої техніки є уніфікація юридичної (*законодавчої*) *термінології*, це потребує узагальнення термінологічних розробок – створення «Реєстру термінів

української правничої мови, які мають застосовуватися при розробці законів та інших нормативно-правових актів»; періодичне видання «Словника термінів і понять, що вживаються у законах та інших нормативно-правових актах» на базі названого Реєстру; підтримка комп'ютерних мережеских баз даних; поповнення української юридичної термінології новими термінами та визначеннями понять; запровадження обов'язкової мовно-термінологічної експертизи проектів законів (для цього доцільно створити спеціалізовану Державну мовно-термінологічну комісію).

Не останньою причиною юридико-технічних вад законопроектів є недостатній рівень правової культури як усього суспільства, так і учасників законотворчої діяльності. Курс законодавчої техніки доцільно викладати в рамках спецкурсу для підготовки фахівців із законотворчої діяльності, а також зробити обов'язковою дисципліною вищої юридичної освіти.

При підготовці законопроектів важливу роль відіграє питання їх *експертизи* – науково-практичного, системного, всебічного, узагальненого аналізу, що здійснюється на основі цілісності інформації щодо досліджуваного об'єкта.

Помітною проблемою сьогодні є неврахування базових експертних висновків при прийнятті законів у парламенті, оскільки вони носять лише рекомендаційний характер. Тому доцільним було б надати таким висновкам статусу обов'язковості врахування комітетами при підготовці законопроектів до відповідного читання (з цією метою потребує відповідних змін стаття 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»).

Експертна діяльність має настільки складний та комплексний характер, що потребує залучення науковців та практиків (і не лише правознавців, а й психологів, лінгвістів, культурологів, представників інших наукових галузей, фахових спеціальностей). Цікавою, в цьому плані, на наш погляд, є думка щодо створення особливої інфраструктури у Верховній Раді – системи експертних служб. Потребують розробки та затвердження Рекомендації щодо проведення експертизи законопроектів, видання науково-практичного посібника «Експертиза проектів законів України», запобіганню негативних наслідків реалізації прийнятих законів сприяло б прийняття закону «Про кримінологічну експертизу».

Становлення українського парламенту як дієвого та демократичного інституту держави пов'язане сьогодні з удосконаленням внутрішніх парламентських процедур, що можливе шляхом удосконалення законодавчого процесу на всіх стадіях.

Особливу увагу необхідно приділити діяльності, пов'язаній із *внесенням законопроекту* до парламенту. Практично необмежене право парламентарів на внесення законопроектів з будь-якого питання, законопроектів на заміну раніше поданих, відсутність дієвого контролю за дотриманням вимог Регламенту щодо оформлення та подання законопроектів призводять до ситуації, коли лише 10-20 % з поданих проектів стають законами, при цьому решта створює надмірне навантаження на відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. При цьому більшість проектів – це зміни до існуючого законодавства, а не якісно нові рішення. Зміни до законодавства у цьому напрямку, зокрема, могли б передбачати надання права вносити певні категорії законопроектів (з питань бюджету, фінансів і т.д.) лише уряду, а не народним депутатам.

Негативні наслідки має також відсутність у Верховній Раді України Національного реєстру законодавчих пропозицій (проект Положення про реєстр розроблений Інститутом законодавства Верховної Ради України), який надав би можливість вчасно помітити та ліквідувати неузгодженості і суперечності між проектами, дублювання, прогалини, обрати найефективніші пропозиції, забезпечив необхідний контроль за станом обговорення законопроекту в парламенті, сформував передумови аналітичної діяльності щодо перспектив та основних напрямків розвитку законотворчості.

Існує думка, що більш кваліфікованій і професійній законодавчій діяльності парламенту сприятиме розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи за рахунок Верховного Суду України, парламентських комітетів, а також народу. Визначення права народної законодавчої ініціативи потребує глибокого вивчення та вироблення механізмів його реалізації. Нагальним також є законодавче врегулювання всенародного обговорення вагомих законодавчих актів та їх проектів, а також удосконалення порядку призначення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Як зазначалося, на розгляд Парламенту в порядку законодавчої ініціативи інколи виносяться недостатньо опрацьовані законопроекти. Важливо, щоб завідомо «непрохідні», неконституційні, фінансово обтяжливі законопроекти «відфільтрувались» ще до їх розгляду в сесійній залі за процедурою першого читання. З цією метою ще для розгляду законопроекту у комітеті доцільно передбачити залучення наукових установ, незалежних експертів, представників громадськості,

шляхом внесення змін до Закону «Про комітети Верховної Ради України». Необхідно також надати можливість надання висновків, поряд з головним, спеціалізованим комітетам парламенту. Попередній розгляд законопроектів має супроводжуватися дієвою взаємодією комітетів одне з одним, з фракціями, Кабінетом міністрів України, Адміністрацією Президента.

Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» можна б було передбачити, що законопроекти можуть розглядатись парламентом лише за умови проведення їх експертизи Кабінетом Міністрів України, причому якщо законопроект впливає на доходну або видаткову частину Державного бюджету і уряд заперечує проти його прийняття, він не повинен розглядатись парламентом.

Розв'язанню проблеми низької якості законопроектів сприятиме їх обов'язковий комплексний *попередній розгляд* (так званий експертний фільтр) з можливістю не включення до плану розгляду Верховною Радою недосконалих, юридично слабких, або неактуальних проектів законів. З цією метою більшість парламентів світу мають у своєму складі постійно діючий орган загальної компетенції типу президії чи бюро, який може розглядати велику кількість нескладних питань, неважливі законопроекти, що забирає в парламентарів багато часу. Це питання можливо вирішити наданням відповідних повноважень комітетам Верховної Ради України з правом змістового «сортуння» законопроектів і відхилення «неякісної продукції». Цікавою є практика Греції, Італії, Іспанії, де комітетам надані повноваження приймати так звані «малі закони», що дозволило б вивільнити час народних депутатів для дебатів на пленарних засіданнях щодо найважливіших законодавчих актів.

Актуальним питанням для ефективної законодавчої діяльності є регулювання такого явища як *лобізм*, легалізованого в деяких країнах. Лобізм не можна розглядати тільки як щось небажане і протиправне, майже кожен законопроект потребує підтримки відповідних сил, це захист інтересів соціальних прошарків, економічних і політичних груп, навіть конкретних осіб. Коли при лобіюванні використовуються неприпустимі засоби (підкуп, обман), воно призводить до правотворчого свавілля. Лобізм за умови закріплення його демократичного, регламентованого порядку зможе посилити легітимність парламенту, сприятиме обміну інформацією з громадськістю, підвищуватиме ефективність прийняття рішень. Встановлення контролю над негативними лобістськими і корупційними проявами вимагає прийняття закону «Про лобіювання в Україні», встановлення Регламентом необхідності проведення необхідної експертизи та створення в Апараті Верховної Ради України відповідної експертної групи, залучення незалежних експертів.

До проблем парламентської законодавчої процедури, які породжує практика також можна віднести недостатність постатейного *обговорення законів* у режимі пленарного засідання, прийняття більшості законів взагалі без такого обговорення і постатейного голосування. Тож необхідно погодитися з думкою, що Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» повинен визначати вичерпний перелік випадків, за яких обговорення законопроектів може здійснюватися за скороченою процедурою. До того ж розгляду законопроектів бракує їх «тематична організація».

Однією з пропозицій щодо організаційно-технічного забезпечення *розгляду законопроектів* народними депутатами є звільнення Апарату парламенту від обов'язку тиражування законопроектів і їх поширення серед народних депутатів (щорічно на таке тиражування витрачається 120 тонн паперу), враховуючи те, що всі законопроекти розміщуються на веб-сайті Верховної Ради України.

Як відомо, прийняття деяких законів має ускладнену процедуру, пов'язану з накладенням на них *вето Президента*. Це потребує визначення з нормативною природою права Президента України на вето з тим, щоб воно було чітко врегульоване – в яких випадках, на яких підставах воно може накладатися, яким чином повинно оформлюватися тощо.

На сьогодні залишається не визначеним на науковому рівні єдине бачення проблеми повноважень Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу держави, не наділеного правом офіційного *тлумачення законів*, з одного боку, і Конституційного Суду України, що порушує межі законодавчої компетенції своїм правом визнавати неконституційними (фактично скасовувати) закони – з іншого. Тому актуальним залишається питання забезпечення дії принципу поділу влади та вдосконалення механізму стримувань і противаг у державі.

Підвищенню ефективності законотворчого процесу безпосередньо слугує дослідження питань ефективності дії прийнятих законів – *моніторинг* чинного законодавства та правозастосовної практики.

Необхідність дослідження ефективності дії чинного законодавства і законотворчого процесу в цілому потребує нормативного регулювання, а також розробки методичних рекомендацій «Методологія здійснення моніторингу законотворчої діяльності», в яких повинні бути визначені критерії оцінки ефективності дії законів. Слід забезпечити координацію й уніфікацію зазначеної діяльності з їх обов'язковим законодавчим закріпленням. Доцільно було б передбачити прийняття Державної програми моніторингу законотворчої діяльності (концепція цієї програми розроблена в Інституті законодавства Верховної Ради України), що визначила б його головні параметри, шляхи розвитку законодавства, умови створення структурних підрозділів у всіх органах державної влади, які б аналізували ефективність дії законів за своїми напрямками, а також здійснювали моніторинг концепцій законопроектів, їх моніторингову експертизу, моніторингову оцінку проектів актів законодавства, а також моніторинг у процесі систематизації законодавства. Важливою у цьому напрямку стала Постанова Верховної Ради України від 12 січня 2007 р. № 601-V «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України для вивчення питань аналізу стану додержання Конституції та законів України у нормотворчій та правозастосовчій діяльності державних органів, посадових осіб, інших суб'єктів владних повноважень».

Одним з основних показників ефективності законотворчого процесу є стан *чинного законодавства*. Відсутність довгострокових, скоординованих планів розвитку законодавства призводить до певних недоліків у вигляді розрізнених, неузгоджених, суперечливих правових норм, що складають правовий масив держави. Іноді прослідковується відсутність державного інтересу, який має пронизувати всю систему законодавства. Окрім відсутності скоординованого на перспективу плану законодавчих робіт, існує більш глибока причина – відсутність багаторічного стратегічного плану соціально-економічного розвитку країни.

Досягненню загальної мети забезпечення ефективності дії чинного національного законодавства, подолання його *системних* недоліків слугуватиме запровадження наукового, комплексного підходу до розробки фундаментальних проблем законодавства.

На нашу думку, необхідні: закріплення належного співвідношення галузей, підгалузей, інститутів, інших певних масивів законодавства, розробка проблем їх структуризації, з'ясування офіційної *класифікації* законів та їх співвідношення, розробка науково обґрунтованої концепції Класифікатора нормативно-правових актів України силами Міжвідомчої робочої групи з представників органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, наукових установ. Сьогодні існує необхідність у прийнятті загальнодержавного Класифікатора нормативно-правових актів України, який доцільно затвердити Постановою Верховної Ради України.

Одним з головних завдань законотворчого процесу мають стати також розширення обсягів та поліпшення якості *кодифікаційної* діяльності. Україні необхідно органічно, на рівні змісту і форми приєднатися до світової, передусім європейської, кодифікаційної системи. Важливими кроками на цьому шляху могли б стати розробка Національної програми кодифікації українського законодавства, підготовка та видання у подальшому Зводу законів України, створення спеціального робочого органу контролю за якістю кодифікації – Національної кодифікаційної комісії.

Покращенню змістовної складової чинного законодавства сприятиме розробка і прийняття Державної програми розвитку законодавства України (на 10 років). Системний аналіз законодавчого масиву для виявлення прогалин та подолання існуючих колізій має відбуватись на основі: методичних рекомендацій «Методики аналізу стану чинного законодавства», науково-практичних досліджень із залученням представників галузевих міністерств та науковців. Подоланню цих вад законодавства сприятиме і створення та поповнення «Бази даних прогалин і суперечностей у чинному законодавстві», до чого мають бути залучені органи законодавчої, виконавчої та судової влади, органи місцевого самоврядування, науковці. Ефективності застосування законодавства сприятиме поінформованість громадян про прийняті закони та їх права через регулярне видання електронного та друкованого «Бюлетеня з питань чинного законодавства».

Значущим фактором демократичного розвитку суспільства та поліпшення якості законотворчої роботи є *відкритість законодавчої влади і процесу*. Загалом, діяльність парламенту є ще не достатньо прозорою, що впливає на його імідж: у населення відсутня можливість систематично ознайомлюватися з найважливішими соціальними проектами законів; веб-сайт парламенту не оприлюднює кошторис Верховної Ради, результати його виконання; не мають відкритого доступу висновки щодо законопроектів, які надаються урядом, науковими установами,

громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів; лише 10 з 28 парламентських комітетів мають власні веб-сторінки, причому навіть на них не оприлюднюються протоколи і стенограми засідань, результати голосувань, дані про присутність депутатів, стенограми комітетських слухань, плани роботи і звіти про діяльність тощо.

Тому сьогодні для залучення до обговорення кваліфікованих спеціалістів, а також представників громадськості доцільно передбачити у законі «Про Регламент Верховної Ради України» обов'язкове оприлюднення (із забезпеченням зворотного зв'язку) у газеті «Голос України», інших парламентських виданнях текстів найбільш значущих соціальних законопроектів з наданням роз'яснень про їх мету та основні положення. Для цього слід розробити Методику співпраці парламенту з пресою з питань законодавчої діяльності, а також розглянути питання про внесення положення щодо обов'язковості проведення системної роз'яснювальної роботи серед громадян про законодавчу політику держави до Законів України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» та «Про статус народного депутата України». Відповідно можливо створити при комітетах громадські консультативні ради з представників неурядових організацій, експертів у відповідних галузях, регулярно проводити громадські слухання з обговорення найбільш актуальних законопроектів, відкриті, а також виїзні засідання комітетів тощо. Доцільно розглянути питання про створення Інтернет-порталу, розрахованого на широке коло користувачів, для опитування громадськості та прийняття пропозицій щодо законопроектів, які планується розглянути.

До Закону України «Про статус народного депутата України» слід внести положення про обов'язкове щорічне оприлюднення в газеті «Голос України» кожною депутатською фракцією звіту перед виборцями про внесені протягом року законопроекти, результати їх проходження тощо.

Також потребує вивчення питання не лише участі громадян у законотворчому процесі, а й контролю широкої громадськості за процесом законотворчості, для чого необхідно створити механізми реалізації такого контролю.

Чи не найважливішу роль у підвищенні ефективності законотворчості відіграють підвищення рівня *правової культури і правосвідомості громадян*, а також *професійної підготовки учасників законотворчого процесу*.

З огляду на це уявляються необхідними розробка та запровадження науково-методичних програм освітнього напрямку для всіх учасників законотворчого процесу, створення Всеукраїнського організаційного і науково-координаційного центру з планування і керівництва всією роботою по формуванню й удосконаленню системи правового навчання і виховання, тобто правової культури в країні; формування відповідної системи навчальних центрів. Зазначені питання можуть знайти відображення у законі «Про правову культуру».

Вкрай важливим і нагальним є питання підготовки законотворців, що давно робиться в європейських країнах. Сьогодні з цією метою вже організовано роботу першої на теренах СНД Української школи законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України, яка здійснює заходи для поліпшення професійної правової культури законотворців, а також науково-методичне забезпечення цієї роботи (видаються серії книжок «Бібліотека Української школи законотворчості», «Енциклопедія законотворчості», «Українська школа законотворчості»). Перспективними напрямками зазначеної діяльності є, на наш погляд, введення дистанційного навчання, запровадження в Україні системи навчання та підвищення кваліфікації у сфері законотворчості всіх суб'єктів законодавчої ініціативи.

Однією з перспектив подальшого розвитку, на наш погляд, можна вважати (з досвіду розвинутих демократичних країн) *реформування існуючої в Україні розгалуженої системи розробки законів у напрямку її централізації*.

За досвідом зарубіжних країн для цього необхідне визначення в системі державних органів централізованої структури, відповідальної за підготовку найбільш важливих законопроектів, що зробить законотворчу діяльність уніфікованою, прогнозованою, координованою та професійною.

Виникає потреба у подальшому орієнтуватися на запровадження єдиного процесу підготовки проектів законів та створення спеціалізованого департаменту по розробці законопроектів при Міністерстві юстиції України (для центральних органів виконавчої влади), а також відповідного підрозділу при Верховній Раді (на допомогу народним депутатам України).

Вагоме значення для успішної реалізації законотворчого процесу має використання позитивного *досвіду законотворчої діяльності зарубіжних країн*.

Доцільно розширити практику системного проведення порівняльних досліджень із застосуванням методів порівняльного аналізу у законотворчому процесі. Важливим у цьому напрямку є виконання науково-дослідної програми «Законотворчий процес. Зарубіжний досвід», із застосуванням методів порівняльного аналізу, видання на її основі серії науково-практичних посібників, включення до навчальних програм вищих навчальних юридичних закладів вивчення курсу порівняльного правознавства; підготовка та опублікування «Тезауруса», що міститиме терміни, які використовуються в міжнародних угодах України; розробка Рекомендацій щодо застосування порівняльного методу, принципів і норм міжнародного права у законотворчому процесі; видання навчального посібника «Порівняльний метод у законотворчому процесі».

У сфері адаптації українського законодавства до європейського права актуальним сьогодні є започаткування циклу методичних семінарів, видання посібника та хрестоматії з питань використання практики Європейського суду з прав людини при розробці законопроектів.

Вдосконалення законотворчої діяльності великою мірою має спиратися на розроблення на відповідному рівні *науково-правових засад законотворчості*.

На сьогодні не існує концепції наукового забезпечення законотворчого процесу. Науковий підхід вимагає, насамперед, використання прийомів і методів наукового аналізу, досягнень науки і суворого додержання об'єктивних критеріїв оцінки, вироблення стратегії розвитку законотворчого процесу, що має втілюватися в його науково-методичній, практичній підтримці і супроводі. Українська наука вбачає подальший розвиток законотворчої діяльності у широкому використанні теоретико-практичних досліджень як юридичного, так і іншого соціогуманітарного профілю.

Актуальною є розробка механізму взаємодії науки з практикою законотворчості, який включав би розміщення замовлень законотворчих органів на участь у законопроектній роботі в наукових закладах, активізацію проведення науково-дослідних робіт на конкурсній основі, а також втілення їх результатів.

Нормативного регулювання, на наш погляд, потребує питання про проведення правових експериментів у різних сферах суспільних відносин. З урахуванням їх результатів уявляється можливим розробити дієвий механізм правового регулювання суспільних відносин, вивчити рівень політичної і правової культури населення.

Важливим є питання доктринального визначення понять у законотворчості, виокремлення законотворчості зі сфери державної правотворчості, розмежування її із підзаконною нормотворчістю. У зв'язку з цим потребує теоретичного закріплення визначення понять «правотворчість», «нормотворчість», «законотворчість», «законодавча діяльність», «законотворчий процес», «законодавчий процес», «законодавча техніка» тощо, а також поняття «законодавство», яке є найбільш варіативним з огляду на існування широких та вузьких його значень. Відсутність чіткого нормативного закріплення цих понять спричиняє труднощі не тільки правотворчої, але й правозастосовчої діяльності, а також при обліку та систематизації нормативно-правових актів. За цих умов потребує створення «База даних наукових визначень та понять з питань законотворчого процесу, наукових досліджень, рекомендацій та пропозицій щодо його вдосконалення».

Посиленню ролі науки в процесі законотворчості сприяло б прийняття спеціального «Положення про наукове забезпечення законотворчості» або ж включення відповідного розділу до майбутнього Закону України «Про нормативно-правові акти».

Одним з найважливіших завдань наукового забезпечення законотворчого процесу є посилення його методологічної основи. В її основу має бути покладено комплексний підхід з використанням філософських принципів єдності соціально-правового і гносеологічного аналізів, об'єктивності, історизму, конкретності істини; повинні використовуватися наукові досягнення зі сфери філософії, політології, економіки, теорії держави і права, державного управління, менеджменту, юридичної деонтології, етики, загальної та соціальної психології, психології управління тощо.

Для створення науково-практичної основи вискоелективного нормативно-правового регулювання і визначення основних напрямків та способів (методів) вдосконалення законотворчої діяльності в державі, визначення системи відповідних наукових, організаційних та правових заходів, потребує своєї розробки «Концепція розвитку законотворчого процесу», на основі якої необхідно підготувати «Комплексну програму наукового забезпечення законотворчого процесу в Україні».

На наш погляд, така Концепція могла б складатися з двох частин, першу з яких має бути присвячено розкриттю теоретико-методологічних засад законотворчості, питань її нормативно-

правового забезпечення, відображенню етапів і стадій законотворчого процесу, наукових, правових, організаційних та правоосвітніх заходів щодо його вдосконалення, і другу – питанням розвитку системи права і системи національного законодавства.

Законотворчий процес і вся законодавча практика повинні мати творчий, багатоаспектний, науково обґрунтований характер, оскільки він не просто віддзеркалює зміни і розвиток зовнішнього світу, а є складним процесом його цілеспрямованого, концентрованого і нормативно-правового перетворення. Лише завдяки цьому результати законотворчості – закони отримують силу активного зворотного впливу на навколишній світ. Ефективне наукове, нормативно-правове та організаційне забезпечення законотворчого процесу сприятиме подальшому динамічному розвитку України як демократичної правової держави, всебічній реалізації прав і свобод її громадян, формуванню в нашій країні сучасного, розвинутого громадянського суспільства.

***Копиленко Олександр Любимович – директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, Заслужений юрист України.**

***Богачова Олена Вікторівна – завідувач відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, Заслужений юрист України.**

УДК 341. 171: 340.13

Тетяна Гладкова*

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Дана стаття присвячена аналізу комплексного системного підходу до вирішення проблеми вдосконалення законотворчого процесу в Європейському Союзі, підвищення його якості та ефективності.

Ключові слова: законотворчий процес, правові інструменти, процедура «Оцінювання впливу», спрощення регуляторного середовища.

<p>Гладкова Т. Л. Проблемы законотворческого процесса в Европейском Союзе.</p> <p><i>Данная статья посвящена анализу комплексного системного подхода к решению проблемы усовершенствования законотворческого процесса в Европейском Союзе, повышения его качества и эффективности.</i></p> <p><i>Ключевые слова: законотворческий процесс, правовые инструменты, процедура «Оценка влияния», либерализация регуляторной среды.</i></p>	<p>Hladkova T. L. Problems of the European Union Law-making Process.</p> <p><i>This article is devoted to the analysis of the complex systemic approach to the solution of the problem of the EU law-making process improvement, increasing its quality and efficiency.</i></p> <p><i>Key Words: Law-making Process, Legal Instruments, «Impact Assessment» Procedure, Simplification of the Regulatory Milieu.</i></p>
---	--

Важливою тенденцією, характерною для більшості країн сучасного світу, є зростання інтенсивності законотворчості, пов'язане в першу чергу з процесами глобалізації, ускладненням суспільних відносин, зміною ролі держави в соціально-економічній сфері й розширенням та урізноманітненням самої сфери та специфіки законодавчого регулювання. Із загальнотеоретичної точки зору, особливо актуальним є вивчення особливостей законотворчого процесу в Європейському Союзі, який є найбільш амбіційним з точки зору цілей та ефективним з точки зору досягнутих результатів інтеграційним об'єднанням, повноцінних аналогів якому поки ще не створено в інших регіонах світу¹. Як зазначив О. Л. Копиленко, «ігнорування іноземного та міжнародного юридичного досвіду може поставити країну на шлях правового ізоляціонізму (замкнена правова система), що входить у пряме протиріччя із загальносвітовими пріоритетами правового розвитку²».

Загальні теоретичні та практичні питання законотворчості розглядалися в наукових працях таких видатних вітчизняних науковців, як О. Л. Копиленко, О. В. Зайчук, Ю. С. Шемшученко,