

УДК 342.537

Ю. В. Градова

МОНІТОРИНГ В АСПЕКТІ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ

Досліджено законотворчість з метою виявлення елементів правового моніторингу в процесі законотворчої діяльності для підвищення її ефективності. Особливе місце відведено законодавчому процесу як одному з етапів законотворчості.

Проголошення незалежності України сприяло стрімкому розвитку законотворчої діяльності в державі, яка супроводжувалась утвердженням гласності, вільним обговоренням політичних рішень, широким залученням фахівців до процесу законотворчості. За цей період парламентом було прийнято близько 4 тисяч законів. За рівнем «продуктивності» законодавчої діяльності Верховна Рада України вийшла на рівень сучасних парламентів розвинених демократичних держав. Однак у даному випадку, на жаль, кількість не означає якості, оскільки 2/3 прийнятих законів – це поправки до попередніх, що дає підстави говорити про досить неефективну діяльність законодавчого органу. Означені фактори зумовлюють **актуальність** проведення аналітичного дослідження правового моніторингу в процесі законотворчості.

На цей час правовий моніторинг як явище досить жваво обго-

ворюється в наукових колах Російської Федерації, Білорусі, Казахстану. В Україні ж питання правового моніторингу побіжно розглядалися співробітниками Інституту законодавства Верховної Ради України (О. В. Богачовою, О. В. Зайчуком, О. А. Копиленком, Н. Р. Нижник), однак і досі моніторинг ефективності законодавства перебуває поза межами ґрунтовних наукових досліджень. **Новизна** цього дослідження полягає в тому, що в українському науковому середовищі вперше розглядається правовий моніторинг у процесі законотворчості, який на різних стадіях має свою специфіку. **Метою** статі є вивчення законотворчості та виявлення елементів правового моніторингу в процесі законотворчої діяльності для підвищення її ефективності.

Розпочнемо наше дослідження з відмежування таких юридичних понять, як «законотворчість» та «законодавчий процес». Законотворчість являє собою самостійну, полісуб'єктну, загальнодержавну парламентську чи референдарну правотворчість, зміст якої полягає у прийнятті, зміні чи скасуванні норм права у формі актів найвищої юридичної сили [1, с. 10]. У свою чергу, законодавчий процес слід розглядати як процес прийняття закону, що розпочинається з ініційованої парламентом законодавчої ініціативи або внесення законопроекту до парламенту, охоплює реалізацію законодавчої ініціативи у парламенті й завершується введенням закону в дію [2, с. 18]. Це дає можливість зробити висновок, що законотворчість – ширше поняття: воно не вичерпується власне створенням законів, а охоплює й діяльність, пов'язану з виявом та аналізом основних питань, що потребують законодавчого регулювання, встановлення мети такого регулювання, підготовку законопроектів, оцінку їхньої ефективності і можливе подальше коригування (зміна, доповнення). Неповне законодавче врегулювання суспільних відносин призводить до надмірного розширення правової сфери, колізій у законодавстві, нежиттєдіяльності й незначної ефективності низки законів, надмірної кількості підзаконних актів порівняно із законами [3, с. 88].

Процес законотворчості включає в себе наступні стадії: аналіз, прогнозування, планування, розробку концепцій закону, безпосередньо законодавчий процес та вивчення ефективності законодавства. Тому, досліджуючи правовий моніторинг, необхідно розглядати його впровадження на кожній стадії законотворчості, а не тільки при розгляді законопроекту в Парламенті, адже правовий моніторинг спрямований на аналіз існуючого законодавства і суспільних відносин та необхідності їхнього правового регулювання законодавцем.

Свою дію правовий моніторинг розпочинає на таких стадіях законотворчого процесу, як аналіз, прогнозування, планування та розробка концепцій закону. Його можна позначити як передпроектний моніторинг, що здійснюється напередодні підготовки проектів нормативних правових актів, на стадії встановлення необхідності

в правовому регулюванні. Він спрямований на дослідження суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню, інвентаризації їх правової регламентації [4, с. 163].

Початкова стадія законотворчості передбачає глибоке вивчення об'єктивних чинників, що визначають необхідність правового регулювання суспільних стосунків певної групи, вона повністю побудована на оцінці чинного законодавства. Саме у сфері правотворчого процесу перед правотворцем стоїть завдання оцінки нормативних актів і ухвалення рішення про необхідність правового врегулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин [5, с. 127].

На цьому етапі необхідно вивчити чинне законодавство певної галузі, оцінити його системність, соціальну значущість вжиття законодавства в цій галузі, відповідність йому правових механізмів. Дослідження вказаних проблем не може обмежуватися лише їх констатацією та описом, необхідно супроводжувати аналіз вивченням причин і умов, що сприяли появі фактів різного вжиття законодавства. Важливо, щоб в аналітичній довідці містився аналіз помилок, що допускалися, були роз'яснення щодо правильного застосування чинного законодавства.

Наукове планування і прогнозування, у свою чергу, повинно надавати правотворчому процесові цілеспрямованого і поступового характеру, оскільки законотворча робота повинна здійснюватися системно і комплексно, щоб правове регулювання суспільних відносин мало завершений вигляд [6, с. 5].

Під плануванням нормотворчої діяльності слід розуміти визначення проектів нормативних правових актів та інших нормотворчих робіт, що підлягають розробці та здійсненню в найближчому і віддаленому майбутньому.

Як основний предмет планування виступають законопроекти, що підлягають розробці. Саме у визначенні їх вичерпного переліку і полягає головний сенс планування законотворчої діяльності. Крім того, на цьому етапі відбувається збір і аналіз інформації, узагальнення законодавства, проведення правового моніторингу. Планування законодавчої діяльності дозволяє створити умови для уважного і скрупульозного опрацювання законопроектів, проведення експериментів, соціологічних та інших досліджень, впровадження в процес законотворчості наукових розробок, вивчення вітчизняного і зарубіжного досвіду.

Юридичне прогнозування, у свою чергу, є одним із превентивних заходів запобігання помилкам при прийнятті нормативних актів, а також попередження можливих негативних наслідків. Прогнозування законодавства повинне ґрунтуватися на загальній тенденції розвитку суспільства, тобто економічної, соціальної і політичної сфер. Прогнозування припускає не тільки визначення тих сфер, де потрібно прийняти акти, але й можливі наслідки їх дії. Удосконалення методики, накопичення досвіду такого прогнозу-

вання дозволило б вносити за його результатами необхідні зміни в проект, що готується, тим самим суттєво підвищуючи якість майбутнього правового акта [7, с. 98].

Прогнозування у процесі проведення моніторингу законодавства відіграє дуже важливу роль як його складова частина, хоча деякі автори вважають, що «моніторинг розкриває недоліки, прогноз же припускає шляхи їх усунення» [8, с. 1873]. На наш погляд, не варто відокремлювати їх один від одного, оскільки прогнозування входить в систему моніторингової діяльності, воно дає можливість зрозуміти, як діятиме закон, що розробляється.

Правовий моніторинг не обмежується лише аналізом і прогнозом дії закону. Велике навантаження лягає на етапи законопроектної роботи. Якість закону спочатку визначається тим, наскільки професійно проведена робота на етапі підготовки проекту закону [9, с. 109], а цей етап багато в чому залежить від попередньої розробки концепції закону.

Тому наступна стадія – це саме розробка концепції закону, мабуть, один з найскладніших етапів у законотворчій діяльності, оскільки від якості та досконалості законопроекту залежатиме, чи буде прийнятий закон. Створення наукової концепції – це фаза законотворчого процесу, що являє собою своєрідний план – проект майбутнього закону, в якому велика увага приділяється соціальній інформації.

Концепція закону є аналітичною нормативною моделлю з варіантами правової поведінки, приблизною структурою законопроекту, можливими наслідками та оцінкою ефективної дії закону. Це самостійний документ, де є всебічне обґрунтування вибору оптимального варіанта розв'язання проблеми та визначено засади розробки відповідного закону [10, с. 209].

До змісту концепції законопроекту включаються такі його параметри, як загальний зміст, основні ідеї, характеристика й орієнтовний план. В залежності від наукової обґрунтованості такої концепції визначаються строки прийняття акта, перевіряються його якість та ефективність. У концепції нормативного акта вказується також належність його до певного ієрархічного рівня правової системи, що видається особливо важливим на даному етапі його формування. Становлення і розвиток концепцій нормативних актів безпосередньо залежить від проведеного моніторингу дії міжнародно-правових актів, національного законодавства, правозастосовчої практики [5, с. 101].

Щодо законодавчого процесу, то він також включає в себе декілька етапів, зміст кожного з яких регламентований таким чином, що тільки виконання усіх його складових дає можливість перейти до наступного етапу.

Оскільки існують різні думки щодо кількості стадій законодавчого процесу, то є сенс розглядати порядок законодавчої процедури, що більш близький до Регламенту Верховної Ради. Таким чином, він

включатиме наступні стадії: внесення законопроектів через законодавчу ініціативу (законодавча ініціатива); розгляд законопроекту; прийняття законопроекту за процедурою трьох читань; підписання закону та його оприлюднення; введення закону в дію.

Отже, першою стадією законодавчого процесу виступає законодавча ініціатива. Законодавча ініціатива – офіційне внесення до Верховної Ради України уповноваженим суб'єктом законопроекту або законодавчої пропозиції. В Україні законодавча ініціатива належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Цей перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи є вичерпним. Обмеження числа суб'єктів права законодавчої ініціативи має на меті не допустити «закупорювання» каналу законотворчої діяльності безліччю законопроектів, часом не найважливішими і обґрунтованими.

Щорічно до Верховної Ради України вноситься близько тисячі законопроектів, і лише 10–20 % із них стають законами. Це свідчить про те, що більшість із цих законопроектів мають суттєві недоліки, в тому числі дублювання та неузгодженість між собою. Як вирішення цієї проблеми співробітники Інституту законодавства Верховної Ради України пропонують створення Національного реєстру законодавчих пропозицій, який би закріпив авторство учасників законотворчої роботи, створив умови для рівного їх доступу до інформації про розробленість питання і своєчасного з ним ознайомлення, забезпечив необхідний контроль за станом обговорення законопроекту в парламенті, посприяв активізації участі громадськості у законотворчому процесі, сформував передумови аналітичної діяльності щодо перспектив та основних напрямів розвитку законотворчості [11, с. 224]. На наш погляд, запровадження та подальше функціонування такого реєстру оптимізувало б законотворчий процес: автори законопроектів з більшою відповідальністю підходили б до їхньої розробки та аналізу суспільних відносин, що вони регулюють.

Законопроект, оформлений та внесений до Верховної Ради, реєструється в Апараті Верховної Ради, після чого у п'ятиденний строк направляється до відповідних комітетів. Головний комітет попередньо розглядає законопроект і ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради, яка, в свою чергу, включає до порядку денного сесії законопроект. Діяльність з аналізу й оцінки тексту законопроекту й супровідних документів сама собою включає елементи моніторингу (спостереження, аналіз, оцінку, експертизу, прогнозування). Об'єктивна оцінка тексту законопроекту й супровідних документів можлива лише на основі результатів власного моніторингу (або такого, що проводиться спільно з науковими установами, громадськими організаціями й ін.) відповідної сфери суспільних відносин, існуючого законодавства, яке регулює ці відносини, і правозастосовчої практики, що проводиться профільними комітетами на постійній основі

[9, с. 109]. На цьому етапі може виникнути необхідність у поверненні законопроекту суб'єктові права законодавчої ініціативи або зняття законопроекту з розгляду. Важливим документом, що супроводжує законопроект, є справа законопроекту, що містить перші примірники друкованого тексту, оригінали документів з печатками та власноручними підписами, документи, внесені в порядку законодавчої ініціативи та підготовлені в процесі розробки, розгляду, доопрацювання, прийняття відповідного законопроекту Верховною Радою, а також документи, складені органами Верховної Ради, державними органами, установами та організаціями за зверненням Верховної Ради.

Справа законопроекту має важливе значення в процесі правового моніторингу, оскільки дозволяє прослідкувати за етапами проходження законопроекту, містить в собі висновки різних органів та установ, що є проявом здійснення правового моніторингу конституційними та ініціативними суб'єктами.

Законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань, що включає в себе: перше читання – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу; друге читання – постановити обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні; третє читання – прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому.

Розгляд законопроектів у Верховній Раді України – це чи не найважливіший етап законодавчого процесу, оскільки від його результату залежатиме доля законопроекту – буде його відхилено або повернено на доопрацювання чи він набуде статусу офіційного нормативного акта Верховної Ради України.

Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект під час підготовки до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Експертиза законопроекту являє собою спеціальне дослідження, що проводиться для оцінки перспектив дії закону, прийнятого на основі цього законопроекту, відповідності законопроекту Конституції, його сумісності з чинним законодавством, встановлення якості законопроекту з точки зору вживаних засобів юридичної техніки, у тому числі мови [12, с. 90].

Наукова експертиза дозволяє значною мірою забезпечити належну якість проектів; сприяє створенню науково обґрунтованої системи законів, що приймаються, їх узгодженості; нарешті допомагає виявити можливі негативні соціальні, економічні, юридичні, екологічні й інші наслідки, які може викликати реалізація цих актів [13, с. 202]. Роль правового моніторингу на цьому етапі дуже важлива, оскільки експертиза є засобом та прийомом здійснення моніторингової діяльності.

Підписаний Головою Верховної Ради України закон невідкладно направляється Президентові України, де й відбувається наступна стадія – промульгація закону. Тобто Президент України протягом 15 днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

Щодо застосування Президентом права вето на прийнятий закон, то воно являє собою інструмент підвищення якості того чи іншого закону, причому потрібно, щоб ця процедура гармоніювала з конституційним статусом Верховної Ради України. Саме вето об'єктивно може ставати стадією законотворчого процесу, яка має позапарламентський характер. Проте вето переборюється у парламенті. Якщо під час повторного розгляду закон ухвалюється не менше ніж 2/3 голосів установленого Конституцією складу Верховної Ради, Президент зобов'язаний підписати його й надати до офіційного опублікування протягом 10 днів [14, с. 305]. Не пізніше як у 15-денний строк закон після його прийняття в установленому порядку і підписання підлягає оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Останньою стадією законотворчості виступає вивчення ефективності (оцінка ефективності) законодавства. Ефективність чинного законодавства і критерії її оцінки нині належать до найбільш актуальних проблем у сфері законотворчості, тому ця стадія відіграє особливо важливу правотворчу роль.

Оцінка ефективності законодавства – справа надзвичайно складна, відповідальна, вимагає знання минулого, сучасного і певного забезпечення майбутнього законодавства, передбачення еволюції права в умовах суверенності держави, врахування потреб та інтересів правотворчої та правозастосовчої практики [15, с. 53]. Вона має здійснюватись не тільки за результатами законотворчої діяльності, а й за результатом дії самого закону. В цьому випадку ефективність законодавства – це не тільки досягнення кінцевої мети правового регулювання, а й якість функціонування самого законодавчого органу, з якою пов'язана якість конкретного закону.

Існує декілька стадій оцінки законопроектів. Перша стадія – перспективна оцінка, яку можна охарактеризувати як оцінку можливих наслідків ухвалення підготовлюваного закону. Перспективна оцінка виконується перед ухваленням закону, щоб зрозуміти дію цього закону. В ході цієї оцінки ми можемо зрозуміти, які прогалини існують в цьому законопроекті, і можемо вчасно ліквідувати їх, щоб наш законопроект був ефективнішим. Інша стадія оцінки законопроектів – ретроспективна оцінка, яка проводиться після ухвалення закону. Метою ретроспективної оцінки є визначення того, що ж відбувається після набуття законом набут чинності.

Перспективна оцінка проходить ще на етапі планування і прогнозування, а також проведення експертизи законопроекту. Що

стосується ретроспективної оцінки ефективності законодавства, то вона можлива тільки через якийсь період часу після ухвалення закону: коли він був втілений на практиці (або ж, навпаки, залишився на папері), коли виникли «побічні ефекти» внаслідок дії закону, можливо, і неприйняття його суспільством (ігнорування або злісне порушення, або неможливість навіть за бажання втілити його норми в реальність). Саме на цьому етапі у правового моніторингу відкривається «друге дихання», і ми від теоретичних прогнозів маємо можливість приступити до конструктивних рішень проблем. У такому разі кількість поправок і змін у законі буде зменшена, а ті, що вносяться, матимуть дійсно необхідні і важливі норми.

Якщо в ході моніторингу виявлена неефективність правової норми, постає питання про причини такого стану справ. При цьому слід виходити з того, що причини низької ефективності чинного законодавства визначаються складним комплексом чинників, що характеризують правову, соціально-економічну, політичну, моральну і т. п. ситуацію в країні.

Таким чином, можемо зробити *висновок*, що моніторинг є невід'ємною складовою законотворчого процесу як процесу, спрямованого на підготовку та прийняття законів, а також процесу внесення змін до законів, оскільки без його проведення законотворчість не може бути дієвою, повноцінною, не зможе ефективно виконувати свою функцію, регулюючи різні відносини сучасного соціуму, який щодня ускладнюється. Правовий моніторинг, у свою чергу, проходить через всі стадії законотворчості, починаючи зі збору інформації, спостереження за досліджуваним об'єктом, його аналізу, проведення експертизи, оцінки (як перспективної, так і ретроспективної). Перспективним напрямком подальших досліджень у цій сфері є визначення способів оцінки і використання результатів правового моніторингу, підвищення ефективності законодавства за його допомогою, розробка механізму реалізації правового моніторингу.

Список літератури: 1. Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Перерва Юлія Миколаївна. – К., 2009. – 19 с. 2. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права» / Погорелова Зоя Олександрівна. – Х., 2004. – 19 с. 3. Пустовіт Ж. М. Поняття законодавчого процесу в Україні / Ж. М. Пустовіт // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 2. – С. 86–90. 4. Москалькова Т. Н. Нормотворчество : [науч.-практ. пособие] / Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. – М. : Проспект, 2011. – 384 с. 5. Арзамасов Ю. Г. Мониторинг в правовом творчестве. Теория и методология / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2009. – 194 с. 6. Пронюк Н. Проблеми і перспективи законотворчості в Україні / Н. Пронюк // Підприємство, господарство і право. – 2002. – № 10. – С. 3–7. 7. Стащенко А. С. До питання вдосконалення шляхів підвищення ефективності сучасного законодавства / А. С. Стащенко // Держава і право. – Вип. 46. – 2009. – С. 94–99. 8. Глупова А. В. Принципы и методы проведения правового мониторинга зако-

нодательства / А. В. Тлупова // Право и политика. – 2009. – № 9. – С. 1868–1874. **9.** Правовой мониторинг : науч.-практ. пособие / [под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова]. – М. : Юриспруденция, 2009. – 416 с. **10.** Законодавча діяльність в Україні: стан, пріоритети, шляхи вдосконалення (за матеріалами Верховної Ради України четвертого і п'ятого скликань) / за заг. ред. В. М. Литвина. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України ; Фенікс, 2007. – 736 с. **11.** Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення : монографія : у 2 ч. / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Реферат, 2010. – 696 с. **12.** Гузнов А. Г. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия / А. Г. Гузнов. – Смоленск : ТРАСТ-ИМАНКОМ, 1995. – 96 с. **13.** Нормография: теория и методология нормотворчества : [науч.-метод. и учеб. пособие] / [под ред. Ю. Г. Арзамасова]. – М. : Академический проект, 2007. – 480 с. **14.** Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с. **15.** Матвеева Ю. І. Деякі питання методики оцінки ефективності законодавства / Ю. І. Матвеева // Наукові записки. – Т. 38. – 2005. – С. 52–56.

Надійшла до редколегії 08.12.2011

Исследовано законотворчество в целях выявления элементов правового мониторинга в процессе законотворческой деятельности для повышения её эффективности. Особое место отведено законодательному процессу как одному из этапов законотворчества.

Lawmaking is examined in order to identify elements of the legal monitoring in the process of lawmaking activity for the increase its efficiency. The special place is taken to the legislative process as one of the stages of lawmaking.