

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ШАДОРСЬКА ЛАРИСА ВІКТОРІВНА

**ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПЛАНУВАННЯ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В
УКРАЇНІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

м. Миколаїв – 2019 рік

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. Більшість сфер життєдіяльності людини охоплює законодавство. Поширює межі свого регулюючого діяння на суспільні відносини соціального буття, безпосередньо супроводжуючи людей в їх спілкуванні один з одним. Законотворчість можна вважати одним із найважливіших напрямів роботи будь-якої держави. Це специфічна робота, яка вимагає особливих знань і умінь в різних галузях права, а інколи і в інших сферах і видах діяльності. Це інтелектуальна діяльність, пов'язана із створенням або зміною існуючих в країні правових норм. Адже за результатами її роботи судять про державу в цілому. В існуючих законах та інших нормативних актах будь-яка освічена людина може побачити рівень розвитку держави в різних сферах життєдіяльності, в таких як, культурі, цивілізованості, демократичності і так далі. Без законотворчості не можливі точні і досконалі рішення з різних правових питань, а без цього, може виникнути велика плутанина в рішенні людських проблем. Значна роль законодавства у житті особи і суспільства допускає знання, передусім, того, яким чином воно створюється, формується та розвивається, в чому суть поняття законотворчості.

На сьогоднішній день надзвичайно важливим і актуальним є розгляд питань організації та планування законотворчості, яка розкриває тонкощі теорії і практики законодавчого процесу.

Дослідження планування законотворчого процесу - важливої складової сучасного стану законотворчості в Україні, дозволило виявити деякі проблеми в цій сфері. На сьогодні є всі підстави стверджувати, що законотворчість не носить характеру системності в повній мірі, послідовності та перспективності, відсутня чітка та стабільна спрямованість на стимулювання прогресивного розвитку суспільства, а також зміцнення зусиль органів державної влади у процесі підготовки законопроектів, що в свою чергу, впливає на процедуру їх прийняття та якість. Наявність цих проблем певною мірою породжує недосконалість та недостатню ефективність законотворчого процесу, а отже, неналежну якість системи чинного законодавства. Таке ствердження опирається на тому, що планування законотворчості, це законодавчо врегульована скоординована діяльність державних органів щодо комплексного планування законодавчої діяльності парламенту та всієї законопроектної діяльності з метою створення та розвитку якісного законодавства. Плануванню законотворчої діяльності присвячені наукові розробки у нових соціально-економічних і політичних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим проблемам планування законотворчості адресовано багатьма науковими дослідженнями, як зарубіжними так і вітчизняними вченими. Поміж усього скупчення літератури найбільш великими за об'ємом, ґрунтовного за змістом і багатими на реальний матеріал можна назвати роботи, насамперед, Ю.О. Тихомирова, Гаврилова С. І., В. Котелевської, А. Піголкіна, С.В. Полєніної, О.Л. Копилєнка, М.П. Федоріна, О.Г.Макаренка та ін..

Зважаючи на викладене, вважаю, що дослідження організації і планування законотворчого процесу в Україні дозволить виявити проблеми, закладені як на рівні Конституції, так і на рівні закону та парламентських практик, і дозволить запропонувати способи вирішення таких проблем.

Мета дослідження - теоретичне обґрунтування сутності законотворчого процесу як системи, закономірностей його розвитку, шляхів вдосконалення з урахуванням вітчизняного та закордонного досвіду.

Для досягнення поставленої мети дослідження сформульовано такі основні завдання:

- дослідити сучасний стан законотворчого процесу в Україні, його організаційне та нормативно-правове забезпечення, напрямки розвитку;
- виявити фактори, що сприяють забезпеченню системності, стабільності та

демократичності законотворчого процесу;

- вивчити зарубіжний досвід щодо забезпечення процесу законотворчості;
- сформулювати пропозиції щодо системного вдосконалення законотворчого процесу в Україні.

Об'єкт дослідження – законотворчий процес як цілісність в єдності його основних складових.

Предмет дослідження – процес організації, планування та вдосконалення законотворчості як системного цілого.

Методи дослідження. Для розв'язання поставлених завдань було використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів: теоретичного узагальнення, порівняння, аналізу та синтезу для уточнення та удосконалення законотворчого процесу; системний аналіз для розкриття нормативно-правового забезпечення законотворчого процесу; порівняльного аналізу для визначення переваг і проблем розвитку законотворчого процесу в Україні порівняно з відповідними зарубіжними практиками; експертних оцінок для визначення сучасного стану законотворчого процесу в Україні; узагальнення для розробки шляхів щодо удосконалення законотворчого процесу згідно із сучасними світовими тенденціями.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в розробленні теоретико-методичних та практичних рекомендацій, пропозицій щодо шляхів вдосконалення законотворчого процесу України на основі європейського досвіду, які дозволять сформулювати можливі способи вирішення проблем законотворчої діяльності в Україні.

Практичне значення одержаних результатів дослідження. Практичні рекомендації системного вдосконалення законотворчого процесу України отримані в результаті дослідження, можуть бути використані при наукових дослідженнях проблем законотворчості в цілому; при підготовці проектів нормативно-правових актів; для підвищення рівня загальної та правової культури і свідомості громадян України.

Структура дослідження відповідає поставленій цілі та завданням. Дослідження складається з вступу, трьох розділів (восьми підрозділів), висновків, списку використаних джерел (56 найменувань). Загальний обсяг роботи становить 97 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У *першому розділі* «Теоретико-методологічні засади законотворчого процесу» проаналізовано стан законотворчого процесу в Україні, досліджено його теоретико-правові засади, етапи та стадії, поняття, види суб'єктів та форми їх участі у законотворчості, нормативна база, що регулює законотворчу діяльність. Метою дослідження було виявлення проблем, що існують у вітчизняному законотворчому процесі та формулювання пропозицій щодо шляхів його удосконалення. В результаті автором сформульовані висновки і пропозиції щодо вдосконалення законотворчої діяльності, наведені авторські поняття з питань законотворчого процесу.

Підрозділ 1.1 «Природа законотворчого процесу та його принципи». В умовах формування правової держави, підвищення вимог до закону зростає значення основних принципів законодавчого процесу та законодавчої діяльності. Основні принципи законодавчого процесу – це такі ідеї, вихідні засади, які характеризують сутність і визначають загальні напрямки законодавчого процесу. Вони повинні становити таку систему, яка б сприяла реальному втіленню соціальних закономірностей у правових приписах і врахуванню волі народу або його більшості в законодавчому акті.

У працях науковців переважно дано аналіз окремим принципам законодавчого процесу. Деякі вчені розглядають планування законодавчого процесу як елемент структури процесу створення законів. Однак, відсутні праці, котрі б у повному обсязі

розглядали усі принципи законодавчої діяльності парламенту. Основою системи принципів законодавчого процесу є положення Конституції України: про верховенство права; визнання народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні; визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; визнання чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, частиною національного законодавства.

Принцип наукової обгрунтованості полягає в тому, що законодавчі акти повинні відповідати досягнутому рівню розвитку суспільства, реальним соціальним умовам, закономірностям суспільного життя; при їх розробці слід використовувати новітні висновки відповідних наук. Принцип законності – розробкою, прийняттям та опублікуванням повинні займатися тільки компетентні органи, в межах своїх повноважень, з дотриманням встановленої процедури, а головне – відповідно до змісту Конституції та інших законів держави. Принцип відкритості підпорядковує собі весь процес прийняття і підготовки законів. Відкритість законодавчого процесу є важливим фактором розвитку демократичного суспільства, зростання політичної культури і свідомості громадян резервом підвищення якості законодавчої роботи. Принцип планування законодавчої діяльності пов'язується не тільки із визначенням сукупності законодавчих актів, яких потребує чи буде потребувати суспільство, та які необхідно прийняти. Це визначення послідовності і змісту дій, які необхідно здійснити на всіх стадіях законодавчого процесу.

Планування законодавчого процесу спрямовується на створення цілісної, науково обгрунтованої системи законодавства і повинно забезпечувати послідовність підготовки, розгляду та прийняття законів Верховною Радою України, координацію законотворчої діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи, залучення до законопроектних робіт відповідних наукових установ, громадських організацій та використання у цій діяльності результатів наукових досліджень.

Підрозділ 1.2 «Етапи та стадії законотворчого процесу». Науковий підхід до вивчення питань законотворчого процесу передбачає, перш за все, теоретичне комплексне відображення його незупинного циклу, який складається з певних взаємопов'язаних стадій. На сьогодні нормативно регламентованими є лише стадії законодавчого процесу. Це є наслідком невіднесення юридичною наукою питань прогнозування, планування, тлумачення, оцінки ефективності застосування законодавства (моніторингу чинного законодавства та правозастосувальної практики) до кола стадій законотворчого процесу.

Стадії законотворчого процесу можна визначити як самостійні фази процедурних дій з формування державної волі; або як організаційно відокремлені комплекси тісно пов'язаних між собою дій, спрямованих на створення законодавчого акта. Іноді не застосовується поділ на етапи, в такому разі процес створення законів поділяється на стадії. У широкому розумінні - це стадії передпарламентської, парламентської та післяпарламентської законотворчості. Прикладом більш конкретного підходу є такий перелік стадій законотворчого процесу: прогнозування і планування законодавства; внесення пропозицій про зміну закону; розробка концепції закону і підготовка законопроекту; спеціальне та громадське обговорення проекту закону; розгляд і прийняття закону; опублікування закону і набрання ним чинності.

У теорії правотворчості визнано, що процес створення права не носить одномоментного характеру, а «розтягнуть» у часі. У зв'язку з цим виділяють, як правило, два етапи законотворчого процесу: передпроектний та безпосередньо проектний етап.

Передпроектний етап полягає в тому, що в суспільстві виявляється потреба у врегулюванні нормами права суспільної проблеми.

Законодавча процедура складається з ряду стадій. Це:

- вияв законодавчої ініціативи,
- обговорення законопроекту,
- прийняття закону,

- його підписання й оприлюднення (опублікування).

Кожна з таких основних стадій у свою чергу поділяється на окремі етапи.

Однією із найважливіших стадій передпроектного етапу – законодавча ініціатива. Законодавча ініціатива -- це офіційне внесення до Верховної Ради уповноваженим суб'єктом законопроекту або законодавчої пропозиції. Законопроект та законодавча пропозиція - це дві основні форми реалізації права законодавчої ініціативи. При цьому під законопроектом розуміється текст майбутнього закону з усіма його атрибутами (преамбулою, статтями, параграфами тощо), а під законодавчою пропозицією -- ідея або концепція майбутнього закону.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України згідно зі ст. 93 Конституції України мають:

- 1) Президент України;
- 2) народні депутати України;
- 3) Кабінет Міністрів України;

Цей перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи є вичерпним.

Конституція України суттєво обмежує коло суб'єктів права законодавчої ініціативи при перегляді Конституції та внесенні до неї змін і доповнень. Так, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України тільки Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради.

Проектний етап (стадія), тобто прийняття законодавчим органом проекту, це процес в результаті якого він стає законом - документом, що мають вищу юридичну силу. Це головна ланка в законотворчості. Особливий характер має законотворчість при проведенні всенародних референдумів; тут закон приймається безпосередньо народом.

Проектна стадія проходить в наступному порядку:

1. Відбувається ухвалення рішення про підготовку законопроекту, включення відповідної пропозиції до плану законопроекту їх робіт.

2. Надається доручення розробити законопроект уряду або постійним комітетам у Верховній Раді; створення для цих цілей комісій, робочих груп у складі депутатів, представників зацікавлених громадських організацій, вчених-юристів та ін. Початкова розробка проекту провадиться фахівцями за конкурсом, дорученням або договором.

3. Здійснюється розробка законопроекту і його попередня експертиза із залученням зацікавлених організацій, дороблення і редагування проекту. Обговорення законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України здійснюється в ході трьох читань.

Перше читання передбачає обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу.

Друге читання – постатейне обговорення і прийняття законопроекту у другому читанні.

Третє читання – прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому.

Рішення про проведення повторних перших, других читань законопроектів Верховна Рада може приймати не більше двох разів.

У необхідних випадках -- винесення проекту:

- а) на обговорення широкого кола кваліфікованих спеціалістів шляхом проведення парламентських слухань, конференцій, «круглих столів» та ін.;
- б) на всенародне обговорення.

Далі відбувається стадія ухвалення законопроекту, тобто ухвалення законопроекту в результаті голосування і підготування відповідної постанови законодавчого органу про вступ закону в силу. Тексти законів, ухвалені Верховною Радою, у 5-денний строк підписуються Головою Верховної Ради і невідкладно передаються на підпис Президентові України.

Наступна стадія проектного етапу - засвідчувальна, тобто відбувається санкціонування (підписання) закону главою держави (президентом) в установлені конституцією строки.

Далі відбувається інформаційна стадія. Під час якої здійснюється промульгація закону, тобто не лише підписання його главою держави, а й видання спеціального акта, який містить, зокрема, розпорядження про офіційне опублікування закону. Промульгація закону здійснюється зазвичай актом глави держави -- указом, наказом та іншими подібними документами, текст якого в офіційних виданнях передує тексту закону, що промульговується. В Україні -- це підписання закону Президентом, підготовка постанови Верховної Ради про порядок введення в дію даного закону і офіційне його опублікування. Текст постанови Верховної Ради в офіційних виданнях передує тексту закону, що промульговується.

Передостанніми стадіями проектного етапу є наступні:

1. Включення закону до Єдиного державного реєстру нормативних актів, де вказується наданий йому реєстраційний код.

2. Опублікування закону -- друк його тексту з усіма реквізитами в офіційних друкарських виданнях (в Україні -- «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник України», газети «Голос України», «Юридичний вісник України»).

Президент може скористатися своїм правом відкладеного вето і повернути закон із своїми зауваженнями і пропозиціями Верховній Раді для повторного розгляду. Саме вето об'єктивно може ставати стадією законотворчого процесу, яка має позапарламентський характер. Проте вето переборюється у парламенті.

На всіх стадіях законодавчої діяльності необхідним є вивчення і використання громадської думки, врахування рівня правосвідомості громадян.

Більш радикальною формою зміни конституції є її перегляд. За змістом розділу XIII Конституції України, новий Основний Закон не може бути прийнятий, хоча може бути здійснена ревізія (прийняття нової редакції) чинного.

Порядок внесення змін до конституції можна поділити на певні етапи. Перший етап - це утворення установчих зборів, проведення референдуму або організація роботи парламенту за відповідною процедурою. Інколи має місце поєднання цих організаційних форм: наприклад, діяльність парламенту чи установчих зборів поєднується із референдумом. Другий етап - це особлива процедура внесення змін, зокрема, це - прийняття змін кваліфікованою більшістю голосів, повторне схвалення прийнятих змін, розведеність прийняття змін у часі.

Визначений Основним Законом України порядок внесення змін до Конституції України є самостійною парламентською процедурою, що виключає можливість застосування при розгляді законопроектів про внесення змін до Конституції України інших конституційних положень. Але в зв'язку з тим, що на законодавчому рівні не здійснено класифікації законів, важко розмежувати процедури прийняття «закону» і «закону про внесення змін в Конституцію України».

Існує потреба також у прийнятті спеціального закону, який би більш детально визначав процедуру прийняття таких законів.

Підрозділ 1.3. «Конституційно-правовий статус суб'єктів законотворчого процесу та форми їх участі у законотворчості».

Важливу роль у державному управлінні відіграє законотворча діяльність, як одна з основних функцій держави, що полягає в розробці та прийнятті законів, створенні й удосконаленні правових норм, які регулюють суспільні відносини. Провідна роль у цих процесах належить учасникам законотворчої діяльності, які беруть безпосередню участь у підготовці законопроектів, їх прийнятті, вдосконаленні та систематизації. Серед них -- суб'єкти права законодавчої ініціативи та інші органи й особи, причетні до розробки, експертизи й оцінки законопроектів. Серед учасників законотворчого процесу найважливішу роль відіграють суб'єкти права законодавчої ініціативи, якими є чітко

визначені законодавством органи та особи, наділені правоздатністю вносити до парламенту відповідні ініціативи. Право законодавчої ініціативи визначене Конституцією України для кола суб'єктів та виражається у можливості їх звернення до Верховної Ради у формі внесення проектів нових законів або змін до них, що підлягатимуть обов'язковому розгляду у парламенті.

Суб'єкт законотворчого процесу - орган державної влади, посадова особа або інша фізична чи юридична особа, що має певні права та/або обов'язки в сфері прогнозування, планування законотворчої діяльності, розробки, розгляду, прийняття та набуття законами чинності через їх підписання та оприлюднення, а також оцінки їх ефективності.

У науковій літературі існують різні погляди на склад суб'єктів законотворчості. Деякі вчені відносять до них суб'єктів права законодавчої ініціативи, Верховну Раду України та окремо, Президента України. Інших осіб, причетних до процесу законотворення не відносять безпосередньо до суб'єктів законотворчої діяльності, оскільки вони не мають у сфері законотворчості встановлених Конституцією або законами прав та обов'язків, які могли б вплинути на зміст та характер законотворчості.

З цією точкою зору не можна погодитись. По-перше, жодним чином не згадується такий суб'єкт законотворчості, як народ України, який може приймати закони всеукраїнським референдумом. По-друге, навряд чи доцільним є виокремлення суб'єктів законотворчості за формальною ознакою регулювання їх законотворчих повноважень Конституцією або законами України, оскільки будь-які нормативно-правові акти є лише формою закріплення суспільних відносин у державі.

Конституцією України суб'єктами права законодавчої ініціативи визначені Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України. І хоча зазначені суб'єкти є рівними у частині змісту й обсягу наданого їм Конституцією України права законодавчої ініціативи, кожен з них у сфері законотворчої діяльності має різні можливості.

Відповідно до Конституції України, у цій сфері Президент має такі повноваження: право законодавчої ініціативи, визначення невідкладними внесених ним законопроектів, які мають розглядатися парламентом позачергово; підписання законів, прийнятих парламентом, та їх офіційне оприлюднення; право вето щодо прийнятих законів із подальшим поверненням їх на повторний розгляд до парламенту зі своїми вмотивованими та сформульованими пропозиціями; зобов'язання підписати й офіційно оприлюднити закон, прийнятий під час повторного розгляду парламентом.

Народні депутати України, які, як свідчить практика вітчизняного законотворення, є найактивнішими учасниками законотворчого процесу. Згідно з Законом України "Про статус народного депутата України" вони є представниками народу України у Верховній Раді України й уповноважені ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України, тобто можуть здійснювати свою діяльність шляхом особистої участі у розробці, обговоренні та прийнятті законопроектів. Законодавством України не передбачено спеціальних обмежень щодо внесення законопроектів.

Відповідно до ст. 93 Конституції України, одним із суб'єктів законотворчої діяльності, який має право законодавчої ініціативи, є Кабінет Міністрів України, який реалізує це право шляхом розробки та внесення до Верховної Ради України законопроектів. Він розробляє загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, що мають статус законів та затверджуються Верховною Радою. Особливістю Кабінету Міністрів як суб'єкта права законодавчої ініціативи є те, що він має виключне право на розробку та внесення на розгляд парламенту проекту закону про Державний бюджет України, забезпечення його виконання і надання відповідного звіту.

Варто наголосити на тому, що чисельність суб'єктів законотворчої діяльності в країнах з різними формами правління не є однаковою та зумовлюється низкою чинників. До учасників законотворчої діяльності належать також особи, які хоча й не беруть безпосередньої участі у процесі створення і прийняття нормативно-правих актів, проте сприяють процесу законотворення. Це – фахівці, які здійснюють правове, інформаційне, організаційне та інше забезпечення суб'єктів законотворчої діяльності (юристи, економісти, соціологи, політологи, інженери та ін.). Важливу роль у законотворенні відіграють експерти-фахівці, які володіють спеціальними знаннями, необхідними для цього процесу. Ними можуть бути й приватні особи (вчені-правознавці або інші фахівці у сфері, що потребує законодавчого регулювання). Вони здійснюють консультування з окремих питань, укладають та коригують тексти законопроектів тощо.

Суб'єктами законотворчої діяльності здатні виступати також громадяни України, адже народ є єдиним джерелом влади, що законодавчо закріплено Конституцією України (ст. 5 Конституції України). Можливість участі громадян у законотворчому процесі передбачена практично в усіх демократичних державах.

Другий розділ «Проблеми організації та планування законотворчого процесу в Україні» складається з трьох підрозділів. Вони присвячені дослідженню особливостей співпраці суб'єктів законодавчої ініціативи у законодавчому процесі, аналізу стану планування в законодавчому процесі та процедура розгляду законопроектів в Україні та контролю, моніторингу та оцінки ухвалених законів.

Підрозділ 2.1. «Співпраця суб'єктів законодавчої ініціативи у законодавчому процесі». Однією з головних проблем формування політики в Україні є взаємозв'язок між суб'єктами права законодавчої ініціативи у процесі створення політики, яскравим свідченням чого є надзвичайно низький рівень ефективності урядових законопроектів. Тим не менш парламентськими та урядовими процедурами передбачені кілька механізмів, які покликані забезпечити взаємодію суб'єктів законодавчої ініціативи в процесі вироблення політики.

Аналіз взаємодії на рівні Кабінету Міністрів свідчить, що парламент часто не залучений до розробки проектів рішень. Хоча Регламент Кабінету Міністрів передбачає, що «для забезпечення взаємодії з Верховною Радою керівники центральних органів виконавчої влади з-поміж їхніх заступників визначають посадових осіб, відповідальних за виконання відповідних функцій», на практиці така взаємодія відбувається не системно. Наприклад, депутати чи представники профільних комітетів фактично не залучені до розробки законопроектів від Уряду. Частково саме цим можна пояснити достатньо низький коефіцієнт ефективності урядових законів.

Для «попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради» створюється Погоджувальна рада. Це механізм, який має забезпечити узгодження позицій суб'єктів законодавчої ініціативи в процесі планування законотворчої роботи. До складу Погоджувальної ради входять Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України, голови депутатських фракцій (голови депутатських груп) з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу.

З одного боку Погоджувальна рада має бути розмовною професіоналів, але з іншого боку має бути забезпечено ухвалення політичного рішення. Однак моніторинг засідань Погоджувальної ради свідчить, що процес голосування часто просто не відбувається. Тобто зробити висновок яким саме буде тижневий порядок денний сесії після Погоджувальної ради досить складно.

Підрозділ 2.2 «Планування в законодавчому процесі та процедура розгляду законопроектів». Планування залишається однією з найбільших проблем в системі вироблення рішень в Україні. Наразі є кілька механізмів, які покликані забезпечити плановий і передбачуваний характер процесу вироблення рішень (Програма діяльності Уряду, План законодавчого забезпечення реформ, порядок денний сесій Верховної ради,

планування законопроектної роботи в Уряді), однак жоден з них не виконує своєї функції в повній мірі.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VI визначає основні повноваження Кабінету Міністрів України щодо формування Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України є документом довгострокового планування, і повинна визначати напрями діяльності сформованого Уряду на кілька років. Будь-яке довгострокове планування мусить спиратись на відносну стабільність в державі. Однак в умовах, які склалися протягом останніх років довгострокове планування виявилось достатньо складним завданням, адже відповідальні органи вимушені реагувати на обставини як можуть достатньо динамічно змінюватися.

Недостатньо високий статус Програми діяльності Уряду, а також практика його підготовки та виконання, призводить до того, що наявний документ напряму не впливає на законодавчі ініціативи, які в результаті виносяться та ухвалюються у Верховній Раді України.

Наступним механізмом планування є План законотворчих робіт Верховної Ради України, який був ухвалений парламентом у вигляді Плану законодавчого забезпечення реформ. План містить забезпечення реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Угоди про Асоціацію з ЄС та інші компоненти. В результаті документ виявився надзвичайно великим за обсягом, і якщо порівняти кількість запланованих нормативно-правових актів з календарними планами, то виявиться що на опрацювання одного питання виділяється нереалістичний обсяг часу. І в результаті вкрай незначна частина цього плану реалізована.

Міжнародний досвід не допоможе з вирішенням проблеми дотримання Регламенту ВРУ народними депутатами, адже це швидше питання політичної культури народних обранців, аніж досконалості законодавства. Тому в даному випадку для початку варто забезпечення обговорення законопроектів за повною процедурою в першому читанні (як це передбачено Регламентом ВРУ). Саме на етапі першого читання мають відсіюватись ті чи інші ініціативи, які не відповідають пріоритетам законодавчій діяльності уряду та парламенту.

Підрозділ 2.3 «Контроль, моніторинг та оцінка ухвалених законів». В основі будь-якої ініціативи має лежати висновок моніторингу та оцінки реалізації того чи іншого закону чи стану правового регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин. У протилежному випадку реєструються «штучні» ініціативи (сумнівної актуальності і непередбачуваних наслідків), які збільшують кількість зареєстрованих законопроектів.

Будь-яка законодавча ініціатива має супроводжуватися:

- аналізом поточного стану регулювання у визначеній сфері;
- прогнозу впливу пропонованих змін;
- аналізом законопроекту на відповідність праву Європейського Союзу;
- оцінкою соціальних, економічних, фінансових та екологічних наслідків;
- описом заходів з імплементації закону у випадку його прийняття;
- планом моніторингу та оцінки реалізації закону.

План моніторингу та оцінки має містити часові рамки очікуваного результату, який можна оцінити. Щодо кожного конкретного закону профільне міністерство повинно визначити відповідальну особу, яка представлятиме звіт у відповідному головному комітеті згідно з планом моніторингу та оцінки. План моніторингу та оцінки має бути узгоджений з головним комітетом під час розгляду законопроекту в парламенті.

У третьому розділі «Шляхи вдосконалення законотворчого процесу в Україні» досліджено необхідність використання досвіду законотворення європейських країн у законотворчому процесі в Україні, вивчено напрями вдосконалення організації та планування законотворчого процесу в Україні.

Підрозділ 3.1 «Використання досвіду законотворення європейських країн у законотворчому процесі в Україні». Вивчення та використання досвіду законотворення в зарубіжних країнах є необхідною умовою вдосконалення вітчизняного законотворчого процесу, і як результат - гармонізації та наближення національного законодавства до загально визнаних міжнародних норм і стандартів.

Актуальність дослідження зарубіжного досвіду зумовлена поступовим включенням України в інтеграційні процеси, участю в міжнародних організаціях, у світовій економічній і політичній системах. В умовах сучасних державно-управлінських практик необхідним є входження України в міжнародне співтовариство на принципах рівноправності та взаємної вигоди у співробітництві. Під інтеграцією України в міжнародне співробітництво насамперед розуміють входження в Європейський Союз. Сьогодні Україна робить активні кроки в будівництві відносин із зовнішнім світом, але за нинішніми показниками вона не відповідає критеріям Європейського Союзу.

З метою подальшого включення України в міжнародне співтовариство необхідно вдосконалити державно-управлінську систему. При цьому першочерговим завданням України є вивчення зарубіжного досвіду розвинених демократичних країн (Німеччини, Італії, Франції, Греції, США) та його подальше впровадження. Саме ці держави мають злагоджений механізм реалізації поділу державної влади, у якому кожна гілка влади тісно взаємодіють між собою. Первинною стадією законодавчого процесу є законодавча ініціатива. Досвід реалізації законодавчої ініціативи в країнах світу свідчить, що майже у всіх демократичних державах в суб'єктів законодавчої ініціативи включений уряд. Аналіз відповідних конституційних положень свідчить про те, що право законодавчої ініціативи в усіх країнах ЄС закріплено за урядом та членами парламенту.

В Україні законопроекти можуть розробляти депутати, наукові установи, громадські організації, окремі особи. Що стосується міжнародного досвіду, то законодавство визнає існування п'яти джерел законів: загальна громадськість, міністри Кабінету, державні службовці, парламентарі (сенатори й депутати), суди та адміністративні органи.

Порівняльний аналіз процесів законотворення в зарубіжних країнах дає можливість виявити ознаки, що притаманні демократичним країнам: надання народу, а також постійним комісіям чи комітетам парламенту права законодавчої ініціативи; проведення громадської експертизи законопроектів тощо. Ці ознаки поки не є характерними для законотворчого процесу в Україні.

Підрозділ 3.2 «Напрями вдосконалення організації та планування законотворчого процесу в Україні». Теорія і практика законотворчого процесу висувають численні вимоги щодо його вдосконалення як основного напрямку розвитку сучасної правової системи України. 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 невідповідним, має неузгоджену внутрішню систему.

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 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.

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

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.

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 % з поданих проектів стають законами, при цьому решта створює надмірне навантаження на відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України.

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

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. 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.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вирішено наукове завдання, що полягає в теоретичному обґрунтуванні сутності законотворчого процесу як системи, закономірностей його розвитку, шляхів вдосконалення з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду. Отримані результати дослідження дозволяють визначити наступні висновки:

1. Визначено, що законотворчий процес - цілеспрямована діяльність, яка складається із стадій та етапів, і направлена на становлення суспільних відносин шляхом оцінки та пізнання правових потреб спільноти і держави, створення системи законотворчості.

Одним з найважливіших напрямків діяльності держави є законотворчість. Для того, щоб в процесі створення законів унеможливити випадки порушень прав і свобод людини і громадянина та знизити вплив суб'єктивного фактору, законотворчість повинна мати відповідну чітку нормативну регламентацію. В результаті дослідження наголошується на необхідності створення єдиної скоординованої системи нормативно-правових актів, що

регулюють проблеми законотворчості та рекомендуються чіткі шляхи поліпшення існуючої нормативної бази, а також розробка та ухвалення нових нормативних актів.

В процесі дослідницької роботи виділяється помітне значення наукового гарантування законотворчого процесу, метою якого мусять стати удосконалення рівня його організації, що містить в собі вивчення питань, пов'язаних з методикою законотворчості.

У наукових дослідженнях встановлено, що принципи, на яких має базуватись законотворчий процес становлять фундамент здійснення законодавчої діяльності в Україні. Це основи і ідеї, які визначають значимість, правові засади, структуру та спрямованість законодавчого процесу. Законодавчий процес реалізується на основі сформованих і закріплених у законодавстві й практиці принципів:

- демократизму;
- законності;
- гласності;
- системності і узгодженості;
- наукової обґрунтованості;
- професіоналізму;
- урахування суспільної думки;
- техніко-юридичної досконалості

Зауважено, що вітчизняному законотворчому процесу неухильне дотримання зазначених принципів поки не притаманно та пропонується комплексне вирішення цієї проблеми.

2. На основі проведеного дослідження проаналізовано наукові погляди до формулювання етапів і стадій законотворчого процесу. Визначено структуру законотворчого процесу, яка формується з чотирьох етапів, що включає наступні стадії: вияв законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, прийняття закону, його підписання й оприлюднення (опублікування).

Встановлено, що неодмінною умовою переходу від неконтрольованості до системності у законотворчості є прогнозування та планування законотворчого процесу. Для цього запропоновано підготовку науково-практичних порад "Прогнозування і планування у законотворчості"; забезпечення погоджувального планування у законотворчій діяльності (поліпшення форм діяльності Повноважного представника Уряду в парламенті); створення загальної Державної програми законопроектних робіт, для утворення якої було б раціонально створити Комісію з погодження законотворчої діяльності.

3. З'ясовано, що учасниками законотворчого процесу відповідно до Конституції України є суб'єкти права законодавчої ініціативи та законодавчий орган влади.

Запропоновано наступний склад суб'єктів законотворчого процесу: народ України при прийнятті законів всеукраїнським референдумом, підрозділи законодавчого органу влади (погоджувальні комісії, комітети, структурні підрозділи апарату, які виконують правову експертизу), наукові, державні, та громадські організації, які готують проекти законів чи подають їх експертизі, Конституційний Суд України та інші.

Наголошено на тому що опрацьовувати законопроекти, пропозиції щодо чинного законодавства в ініціативному порядку мають право громадяни України та юридичні особи. Однак вносяться вони на розгляд Верховної Ради лише від імені осіб або органів, які мають право законодавчої ініціативи визначених Конституцією України: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України.

4. Визначено, що однією з головних проблем формування політики в Україні є взаємозв'язок між суб'єктами права законодавчої ініціативи у процесі створення політики. На основі проведеного аналізу встановлено, що взаємодія на рівні Кабінету Міністрів вказує, що парламент часто не залучений до розробки проектів рішень. Не зважаючи на те, що, Регламентом Кабінету Міністрів передбачено, що «для забезпечення взаємодії з

Верховною Радою керівники центральних органів виконавчої влади з-поміж їхніх заступників визначають посадових осіб, відповідальних за виконання відповідних функцій», в дійсності така взаємодія відбувається не упорядковано. Це пояснює низький коефіцієнт результативності урядових законів.

Важливою точкою зору взаємодії є проблема: на скільки парламент піклується про те, щоб закони після схвалення були дієво реалізовані. Статистичні дані вказують, що проблема втілення в життя закону загалом залишається поза зацікавленістю народних депутатів, які є найбільш поширеними постачальниками законопроектів у парламент.

5. В ході дослідження встановлено, що планування в законотворчому процесі є однією з проблем в системі формування рішень в Україні. Окреслено декілька механізмів, які забезпечують цілеспрямований і очікуваний характер процесу формування рішень: Програма діяльності Уряду, План законодавчого забезпечення реформ, порядок денний сесій Верховної ради, планування законопроектної роботи в Уряді. Аналіз показав, що ніякий з них не виконує свого призначення в повній мірі.

Програма діяльності Уряду має декларативний характер, ніж є інструкцією до дії, через відсутність дієвих механізмів аналізу та оцінки політики.

Зафіксовано випадки коли річні та позачергові послання (напрямки державної політики) Президента України до Верховної Ради України, які передбачені Конституцією України попросту не здійснювались.

План законотворчих робіт Верховної Ради України, ухвалений у вигляді Плану законодавчого забезпечення реформ - документ надзвичайно великим за розміром, на опрацювання одного питання виділяється небувалий обсяг часу. Що призвело до втілення в життя незначної частини цього плану.

6. Визначено, що фундаментом будь-якої ініціативи є рішення моніторингу та оцінка здійснення закону або стану правового регулювання деяких сфер суспільних стосунків. Запропоновано систему моніторингу та оцінки реалізації політики, яка має провадитись: • аналізом поточного стану регулювання у визначеній сфері; • прогнозу впливу пропонуваніх змін; • аналізом законопроекту на відповідність праву Європейського Союзу; • оцінкою соціальних, економічних, фінансових та екологічних наслідків; • описом заходів з імплементації закону у випадку його прийняття; • планом моніторингу та оцінки реалізації закону.

7. На основі проведеного аналізу встановлено відокремлені несхожі риси у законотворчих процесах зарубіжних країн та в Україні, а так само спільні ознаки. У роботі виокремлено окремі погляди з досвіду законотворчого процесу зарубіжних країн, які могли б становити чітку зацікавленість для подальшого опанування та втілення в українську реальність.

Класичні формальні системи, які практикуються у більшості демократичних країнах утворені багаторічним досвідом парламентського права та практикою його вжиття. Повний порівняльний розгляд процесів законотворення в зарубіжних країнах дає перспективи показати властивості, що притаманні демократичним країнам: надання народу, комітетам парламенту або постійним комісіям права законодавчої ініціативи; провадження громадської експертизи законопроектів та інші. Ці особливості поки не є властиві для законотворчого процесу в Україні.

8. Проаналізувавши головні проблеми законотворчого процесу в Україні, розроблено практичні рекомендації вдосконалення організації та планування законотворчого процесу в Україні. Необхідними заходами в даному напрямку є:

- ознайомлення та скасування застарілих нормативно-правових актів, що не відповідають реаліям сьогодення; ліквідувати протиріччя та копіювання окремих норм;

- для забезпечення оптимального застосування положень Регламенту уявляється доцільною є підготовка «Науково-практичного коментарю до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»);

- для удосконалення правової освідченості громадян, інформування їх про суцільні основи законотворчого процесу розумно створити Інформаційно-освітній центр Верховної Ради України, з комунікаційними технологіями моделювання співпраці громадян у законотворчому процесі, забезпеченням відкритості до потрібних пояснень їх прав та обов'язків;

- для результативної роботи щодо формування законів необхідно запровадити неподільний науковий критерій вдосконалення чіткого інструментарію законодавчої техніки, розробка та схвалення «Правил законодавчої техніки»;

- з метою залучення вчених та практиків у експертну діяльність (експертиза законопроектів) доцільно підготувати та затвердити Рекомендації щодо проведення експертизи законопроектів;

- розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи за рахунок народу, парламентських комітетів, а також Верховного Суду України;

- надання відповідних повноважень комітетам Верховної Ради України з правом змістового «сортювання» законопроектів і відхилення «неякісної продукції», для розв'язання проблеми низької якості законопроектів;

- звільнення Апарату парламенту від обов'язку тиражування законопроектів і їх розповсюдження серед народних, зважаючи те, що всі законопроекти розміщуються на веб-сайті Верховної Ради України;

- Рівень юридичної вихованості і правосвідомості громадян, а також кваліфікована підготовка учасників законотворчого процесу відіграють визначне значення в законотворчості. З огляду на це уявляється необхідним опрацювання та запровадження науково-методичних програм освітнього напрямку для всіх учасників законотворчого процесу, створення належної системи навчальних центрів.

Анотація

Шадорська Лариса Вікторівна «Організація та планування законотворчого процесу в Україні» - на правах рукопису. Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили – Миколаїв, 2019 рік.

Законотворчість один із найважливіших напрямів роботи будь-якої держави. Це специфічна робота, яка вимагає особливих знань і умінь в різних галузях права, а інколи і в інших сферах і видах діяльності. Це інтелектуальна діяльність, пов'язана із створенням або зміною існуючих в країні правових норм. Адже за результатами її роботи судять про державу в цілому. Без законотворчості не можливі точні і досконалі рішення з різних правових питань, а без цього, може виникнути велика плутанина в рішенні людських проблем. На сьогоднішній день надзвичайно важливим і актуальним є розгляд питань організації та планування законотворчості, яка розкриває тонкощі теорії і практики законодавчого процесу.

Мета дослідження - теоретичне обґрунтування сутності законотворчого процесу як системи, закономірностей його розвитку, шляхів вдосконалення з урахуванням вітчизняного та закордонного досвіду.

Для досягнення поставленої мети дослідження сформульовано такі основні завдання:

- дослідити сучасний стан законотворчого процесу в Україні, його організаційне та нормативно-правове забезпечення, напрямки розвитку;

- виявити фактори, що сприяють забезпеченню системності, стабільності та демократичності законотворчого процесу;

- вивчити зарубіжний досвід щодо забезпечення процесу законотворчості;

- сформулювати пропозиції щодо системного вдосконалення законотворчого процесу в Україні.

Об'єкт дослідження – законотворчий процес як цілісність в єдності його основних складових.

Предмет дослідження – процес організації, планування та вдосконалення законотворчості як системного цілого.

Наукова новизна дослідження полягає в розробленні теоретико-методичних та практичних рекомендацій, пропозицій щодо шляхів вдосконалення законотворчого процесу України на основі європейського досвіду, які дозволять сформулювати можливі способи вирішення проблем законотворчої діяльності в Україні.

Ключові слова: законотворчий процес, законодавча ініціатива, планування законотворчого процесу, комітети Верховної Ради України, Президент України, розгляд законопроектів, прийняття закону, набрання законом чинності, пропозиція вдосконалення законотворчого процесу в Україні.

Summary

Larisa Shadorska - on the rights of the manuscript. Master's work for the degree "Master". Petro Mohyla Black Sea National University. - Mykolayiv, 2019.

Legislation is one of the most important areas of work of any state. It is a specific work that requires specific knowledge and skills in various fields of law, and sometimes in other fields and activities. It is an intellectual activity related to the creation or alteration of existing legal rules in the country. After all, the results of her work judge the state as a whole. Without lawmaking, accurate and perfect solutions to various legal issues are not possible, and without this, a great deal of confusion may arise in dealing with human problems. Today it is extremely important and relevant to consider the issues of organization and planning of lawmaking, which reveals the intricacies of the theory and practice of the legislative process.

The purpose of the study is theoretical substantiation of the essence of the lawmaking process as a system, patterns of its development, ways of improvement taking into account the domestic and foreign experience.

To achieve this goal, the following main objectives are formulated:

- to study the current state of lawmaking process in Ukraine, its organizational and regulatory support, directions of development;
- identify factors that contribute to ensuring the systematic, stable and democratic nature of the lawmaking process;
- to study foreign experience in ensuring the lawmaking process;
- to formulate proposals for systematic improvement of the legislative process in Ukraine.

The object of study is the law-making process as the unity in the unity of its main components.

The subject of research is the process of organizing, planning and improving lawmaking as a systemic unit.

The scientific novelty of the research is the development of theoretical, methodological and practical recommendations, proposals for ways to improve the legislative process of Ukraine on the basis of European experience, which will allow to formulate possible ways of solving the problems of legislative activity in Ukraine.

Keywords: legislative process, legislative initiative, planning of the legislative process, committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, consideration of bills, adoption of the law, entry into force of the law, proposal for improvement of the legislative process in Ukraine.