

КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЗАКОНОПРОЕКТІВ: ЮРИДИЧНИЙ АСПЕКТ

Ця стаття присвячена питанню розвитку законодавчого процесу в Україні. В ній розглядаються проблеми підвищення якості та ефективності законопроектів. Висвітлюються також питання рівня оцінювання законопроектів в Україні на сучасному етапі.

Надзвичайно важлива роль законодавчого процесу в житті суспільства визначає необхідність високого наукового рівня правотворчих дій на всіх його стадіях з тим, щоб досягти кінцевого результату цього процесу — конкретного закону. Здійснення в Україні державно-правової реформи вимагає проведення значних законопроектних робіт в усіх галузях права. Ефективність цих робіт та якість самих законопроектів залежать від способів та прийомів, які використовуються в процесі законотворення. Відсутність науково обгрунтованої методики підготовки законопроектів є однією з причин безсистемності, суперечності та неузгодженості сучасного законодавства. Це можна подолати лише за допомогою наукового прогнозування і планування законодавства, прогнозування наслідків прийняття тих чи інших законів, що має здійснюватися на базі глибоких наукових досліджень, які, у свою чергу, мають стати обов'язковим елементом підготовки відповідних законопроектів [1]. Узагальнюючи практику нормотворчої діяльності, можна визначити ряд критеріїв, у залежності від яких можна оцінити рівень підготовленого законопроекту.

До таких критеріїв належать:

I. Відповідність положень законопроекту положенням Конституції України та іншим національним нормативно-правовим актам [2].

Цей критерій впливає з положень ч. 2 ст. 8 Конституції України, згідно з якими «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та мають відповідати їй» [3].

Відповідність законопроекту даному критерію означає як відсутність у ньому протиріч та невідповідностей положенням Основного Закону, так і відсутність протиріч та невідповідностей положень законопроекту положенням чинних нормативно-правових актів.

Здавалося б, цей критерій є безсумнівним, але, на жаль, ще й досі зберігають чинність нор-

мативно-правові акти, які суперечать Конституції. Особливо це стосується податкового законодавства, з питань якого свого часу була прийнята значна кількість відомчих актів, хоча, відповідно до ст. 67 Конституції України, кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

II. Відповідність положень законопроекту вимогам міжнародно-правових актів, що ратифіковані Україною (міжнародних договорів України, конвенцій, угод, протоколів тощо).

При цьому слід виходити з положень ст. 9 ч. 1 Конституції України: чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Оцінюючи нові нормативні приписи, слід також враховувати документи ООН, які мають характер рекомендацій і стосуються предмета регулювання законопроекту.

Наведені вище критерії об'єднують єдину системно-юридичну оцінку законопроекту, яка дає можливість визначити його місце в правовій системі держави [4]. Системно-юридична оцінка забезпечує визначення місця проекту закону в цілому, а також його окремих приписів у системі прав, встановлення зв'язків проекту та його окремих положень з чинними нормативними актами.

III. Відповідність положень законопроекту завданням, на досягнення яких він спрямований.

Як правило, ця мета формулюється в пояснювальних записках, що супроводжують конкретний законопроект, і може бути різною. Розгляд проекту нормативно-правового акта з цієї позиції дає змогу оцінити дійсний рівень його актуальності.

Цей критерій є надзвичайно важливим. Дуже часто прийняття закону призводить до зворотних наслідків. Яскравим прикладом є правове регулювання режиму інвестування в Україні. Законодавчі акти з цього питання характеризують безсистемність та неузгодженість, що аж ніяк не сприяє довірі іноземних інвесторів до України.

IV. Наявність реально визначених обсягів і джерел фінансування, впровадження законопроекту в суспільні відносини.

Відсутність обсягів і джерел матеріально-фінансового забезпечення законопроектів призводить до того, що прийнятий нормативно-правовий акт, не будучи реально забезпеченим, не зможе бути реалізованим. Тоді просто відпадає необхідність у його прийнятті, оскільки дана ситуація перекреслює все коло законопроектних робіт, що були виконані до цього моменту.

V. Передбачення реального механізму юридичного забезпечення ефективності дії законопроекту.

Відповідність законопроекту цьому критерію передбачає закріплення в ньому норм, які покладають на конкретних суб'єктів обов'язки щодо забезпечення реалізації його приписів. Або в законопроекті можуть бути передбачені процесуальні норми, що встановлюють процедуру реалізації приписів акта. Також законопроект може встановлювати заходи заохочення стосовно належної реалізації приписів або передбачати можливість застосування санкцій за невиконання чи неналежне виконання своїх приписів. Якщо розглядати законопроект комплексно, то варто звернутися також і до історико-правової оцінки, тобто встановлення характеру нормативного регулювання тих самих або аналогічних питань у минулому в Україні та за кордоном і порівняння раніше діючих положень з приписами, що містяться в законопроекті. Історико-правовий критерій необхідний для:

а) встановлення певного набору варіантів вирішення того чи іншого правового питання, яке застосовувалося у минулому;

б) збереження правонаступництва при регулюванні однорідних суспільних відносин;

в) уникнення повторення правових приписів, які вже діяли в попередні часи і не сприяли вирішенню тих проблем, для розв'язання яких прийнято закон. Для комплексної характеристики законопроекту необхідним також є порівняльно-правовий критерій, тобто порівняння положень законопроекту з діючим законодавством зарубіжних країн. Це порівняння має на меті перевірити, якою мірою законопроект відповідає сучасним світовим тенденціям нормотворення, а також визначити найбільш вдалі правові рішення з метою пристосування їх, наскільки це можливо, до умов України.

Важливою є також відповідність усім вимогам законодавчої техніки. Зрозумілість, чіткість, однозначність формулювань усіх елементів (гіпотез, диспозицій та санкцій), норм права, що розробляються, правильне використання юридичної термінології [5]. На мою думку, мають складатися плани підготовки окремих законопроектів, які б передбачали весь комплекс дослідницьких, експертних, організаційних та інших заходів. Тобто йдеться про створення не просто наукової концепції кожного законопроекту, а своєрідного «кошторису» законопроекту, який би містив конкретну інформацію щодо того, в яку суму він обійдеться платникам податків. Здійснення оцінки законопроекту до всіх вказаних критеріїв і подальше доопрацювання законопроекту — це дуже велика за обсягом робота, яка вимагає високої фахової підготовки. Проте лише обов'язкове проведення такої роботи щодо кожного законопроекту може забезпечити творення належної правової системи в Україні.

1. Правнича природа законодавчих актів і методологічні та прикладні аспекти законодавчого процесу. — Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах / Мацюк А. Р., Мартиненко П. Ф. та ін. — К., 1996.
2. Лисенков С. Л. Про критерії визначення якості проектів нормативно-правових актів // Державно-правова реформа в Україні. Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 1997.—С. 69—71.

3. Конституція України.— К.: Преса України, 1997.— 80 с.
4. Кулик О. Г. Системно-юридична оцінка — необхідний етап процесу підготовки законопроектів // Державно-правова реформа в Україні.— К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997.— С. 67—68.
5. Концепція розвитку законодавства України на 1997—2005 роки / Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 1997.—С. 22—23.

O. A. Tsarenko

THE LEGAL ASPECT OF THE CRITERIA OF BILLS' ESTIMATION

This article is devoted to the question of the development of law — making process in Ukraine. In given clause the problems of improving the quality of drafts of legislation and increasing the effectiveness of bills are considered. The questions concerning the level of elaborating the bills in Ukraine at the present stage are put.