



«КОНЦЕПЦИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА VS ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА» В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭФФЕКТИВНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Марьяна АФАНАСЬЕВА,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article analyzes the structure and substantial sameness of the bill and the explanatory note of the bill, their role in ensuring effective legislative process in Ukraine. The article points out the fact that the concept of the bill does not become a common instrument for ensuring quality of the legislative process, and in fact replaced with an explanatory note to the draft law, which outwardly simplifies the process of law, but in reality it depreciates. Pay attention to the fragmented regulatory legislative activities in Ukraine. In the article explains the necessity of concretization the structural element of the bill explanatory document, what should minimize the formality and superficiality in designing laws and improve the efficiency of the legislative activity, and will also help to predict the results of his actions.

Key words: the legislative process, the concept of the bill, explanatory note to the bill.

Аннотация

В статье анализируется структура и содержательная схожесть концепции законопроекта и пояснительной записки, их роль в обеспечении эффективного законодательного процесса в Украине. Указывается, на тот факт, что концепция законопроектов не стала распространенным инструментом обеспечения качественного законодательного процесса, и фактически заменяется пояснительной запиской к законопроекту, которая внешне упрощает процесс законотворчества, но реально его обесценивает. Обращается внимание на фрагментарность нормативно-правового регулирования законопроектной деятельности в Украине. В статье обосновывается необходимость конкретизации структурных элементов поясняющего законопроект документа, что должно минимизировать формальность и поверхностность в разработке законов и повысить эффективность законодательной деятельности, а также будет способствовать прогнозированию результатов его действия.

Ключевые слова: законодательский процесс, концепция законопроекта, пояснительная записка к законопроекту.

Постановка проблемы. Неоправданная поспешность подготовки и принятия законодательных актов – один из основных недостатков законодательной деятельности в Украине. Требование оперативно подготовить проект закона приводит к тому, что разработчики зачастую не в состоянии собрать необходимые для законопроектов аналитические материалы, провести социологические исследования, разработать финансовое обоснование, проанализировать зарубежное законодательство по соответствующему вопросу, «отшлифовать» формулировки будущих норм, провести их широкое общественное и квалифицированное профессиональное обсуждение. И как следствие – низкая эффективность законодательства.

В качестве формы объективизации законопроектной деятельности, имеющей потенциальную обоснованность, последовательность и результативность законодательской деятельности, можно назвать концепцию законопроекта и пояснительную записку к законопроекту. Данные документы носят исследовательски-аналитический прогностический характер, представляя собой совокупность научно обоснованных положений, направленных

на определение ожидаемых от разрабатываемого законодательного акта результатов, анализ имеющейся правовой ситуации, разработку правовых средств, способных скорректировать существующий неудовлетворительный уровень правовой регламентации.

Актуальность темы исследования обусловлена с практической стороны необходимостью повышения эффективности законодательной деятельности, которая в настоящее время лишена системного, последовательного, планомерного характера, не имеет четкой и стабильной направленности на стимулирование прогрессивного общественного развития, необходимостью устранения бессистемности и пробельности нормативно-правовой базы, регламентирующей законопроектную деятельность, с теоретической необходимостью проведения фундаментальных научных исследований, связанных с подготовительной стадией законодательного процесса, его планированием, прогнозированием, повышением научной составляющей.

Состояние исследования. Доктринальный анализ законодательного процесса в Украине осуществляется многими отечественными учеными. Среди них следует назвать: Ю.Г. Ба-

рабаша, М.Н. Воронова, А.З. Георгиц, В.С. Журавского, В.П. Колесника, А.Н. Колодия, А.Л. Копыленко, Л.Т. Кривенко, М.Ф. Орзиха, В.Ф. Погорилко, И.В. Процюка, П.М. Рабиновича, М.А. Теплоука, Ю.Н. Тодику, В.Н. Шаповала, А.И. Ющика и других ученых, труды которых служат фундаментальной базой для анализа рассматриваемой темы. Отдельно отметим диссертационное исследование И.С. Терлецкой «Законопроектирование в Украине: теоретико-правовые аспекты» (2011 г.), комплексный научный труд в сфере проектирования законов.

Целью и задачей статьи является соотнесение роли концепции законопроекта и пояснительной записки к законопроекту в законодательном процессе Украины; выявление их отличительных и объединяющих содержательных элементов; обоснование круга вопросов, на которые при подготовке законопроекта должны быть даны ответы с тем, чтобы обеспечить его наукообразность, эффективность, целевую направленность, соответствие международно-правовым стандартам, понимание и позитивное восприятие непосредственными адресатами, а также спрогнозировать результаты его действия.



Изложение основного материала. «Основная идея», «квинтэссенция», «общая характеристика», «стратегическая линия», «аналитическая нормативная модель», «прием законодательной техники», «этап законотворческого процесса», «особый вид правовой информации» – и это не полный перечень определений концепции законопроекта, которые встречаются в научной литературе.

Нормативно дефиниция концепции законопроекта закреплена в Украине на уровне подзаконного акта. Согласно приказу Министерства Украины по вопросам чрезвычайных ситуаций и по делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы «О методических рекомендациях по подготовке и оформлению проектов законов Украины, нормативно-правовых актов Президента Украины, Кабинета Министров Украины, МЧС и соблюдение правил нормопроектной техники» [1], концепция законопроекта – это документ, который содержит описание проблемы, которая подлежит новому правовому регулированию, анализ действующего правового регулирования в этой сфере и способ установления или изменения правового регулирования, которое предлагается субъектом законотворческого процесса. Концепция законопроекта должна иметь такие разделы:

1) Описание проблемы, основную идею проекта.

2) Анализ правового регулирования указанной проблемы: общую характеристику и оценку правового регулирования соответствующих правоотношений, в частности анализ нормативно-правовой базы в соответствующей сфере отношений, в котором отмечаются недостатки и разногласия в законодательстве, наличие устаревших, неэффективных норм права, положений, которые не имеют надлежащего механизма реализации, предложения относительно наиболее рационального решения соответствующих проблем правового регулирования.

3) Предложения относительно установления или изменения правового регулирования.

4) Обоснование необходимости или невозможности подзаконного регулирования.

5) Определение целей и предмета

правового регулирования, круга лиц, на которые распространяется идея проекта, их новые права и обязанности.

6) Соответствие нового правового регулирования требованиям международных договоров Украины, согласие на обязательность которых предоставленная Верховной Радой Украины; соответствие нового правового регулирования, обзор общепризнанных норм и принципов международного права, действующих в сфере предмета проектированного закона.

7) Анализ причин и условий для достаточно эффективного действия норм, которые принадлежит отменить или усовершенствовать.

8) Предлагаемую структуру законопроекта.

9) Анализ последствий принятия закона: политических, социально-экономических, финансовых, юридических и других, финансово-экономическое обоснование законопроекта: финансово-экономическая оценка проекта, в том числе информация относительно изменения размера доходов и расходов государственного бюджета, источников финансирования расходов в связи с реализацией законопроекта.

10) Предлагаемые организационные мероприятия: предложения относительно организационных мероприятий подготовки законопроекта и принятия закона. Порядок внедрения закона – исчерпывающий перечень мероприятий, которые должны быть осуществлены для внедрения рекомендованного решения (перечень нормативно-правовых актов, которые нужно принять, изменить, отменить; административных мероприятий, вопрос кадрового обеспечения и т.п.). Концепция также может иметь разделы, в которых содержатся: 1) материалы анализа отечественной и зарубежной правоприменительной практики, результаты статистических, социологических, политологических исследований; 2) доктринальные предложения ученых-юристов.

Проект Закона Украины «О нормативно-правовых актах» (регистрационный № 0922 от 12 декабря 2012 г.) [2] определяет разработку концепции проекта нормативно-правового акта как организационно-техническое действие в пределах стадии нормотворческого процесса по подготовке проекта норматив-

но-правового акта. Статья 32 Проекта Закона предусматривает, что во время разработки концепции проекта нормативно-правового акта: 1) проводится анализ общественных отношений и состояния их правового регулирования; 2) определяется возможность урегулирования соответствующего общественного отношения без принятия нормативно-правового акта; 3) устанавливаются причины необходимости и правовые основания разработки проекта нормативно-правового акта; 4) определяются цели проекта нормативно-правового акта, предмет правового регулирования и основные правовые механизмы реализации нормативно-правового акта, обосновывается их эффективность; 5) предполагаются результаты выполнения нормативно-правового акта; 6) определяется сумма средств и ресурсы, необходимые для выполнения нормативно-правового акта; 7) осуществляется организационно-техническое и финансовое обеспечение подготовки проекта нормативно-правового акта.

Не безынтересной в свете нормативного закрепления процедуры разработки концепции проектов законов является российская практика. Так, согласно пункту 3 «Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации [3] в концепции законопроекта следует определить: стержневую идею, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которые распространяется действие законопроекта, место будущего закона в системе действующего законодательства, положение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, на реализацию которых направлен данный законопроект, значение законопроекта для правовой системы. С другой стороны, в концепции должна быть представлена общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующего общественного отношения с анализом законов и других нормативных правовых актов в этой сфере. При этом указываются пробелы и коллизии в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, норм, которые фактически утратили силу, неэффективных положений, вместе с тем отмечается надлежащий



механизм реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков. Общая характеристика состояния правового регулирования должна также содержать анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики, результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований, а также социально-экономические, политические, юридические и другие последствия реализации будущего закона.

В Украине подготовка концепций законопроектов не стала распространенным механизмом обеспечения качественного законотворческого процесса, больше того их разработка вообще не предусмотрена Законом Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины». Фактически концепции законов заменяются пояснительными записками к законопроектам, которые внешне упрощают процесс законотворчества, но реально его обесценивают [4], поскольку подготовка пояснительных записок к проектам законов, как правило, носит формальный, поверхностный характер, содержательно они ограничиваются 1-2 страницами общих фраз, что не может положительно отразиться на качестве будущего закона. Во многом такой ситуации оказывает содействие довольно общий, неконкретный перечень вопросов, которые должны быть освещены в этом документе. Так, согласно статье 91 Закона Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» объяснительная записка должна содержать: 1) обоснование необходимости принятия законопроекта, целей, задач и основных его положений и места в системе законодательства; 2) обоснование ожидаемых социально-экономических, правовых и других следствий применения закона после его принятия; 3) другие сведения, необходимые для рассмотрения законопроекта. В свою очередь укажем, что соответственно статье 145 Закона Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» объяснительная записка к законопроекту о внесении изменений в Конституцию Украины, кроме указанных выше общих положений, дополнительно требует освещения вопросов, среди которых, в частности, следующие: относительно политической, социальной, экономической целесообразности

(или необходимости) принятие такого законопроекта вообще; о наличии или отсутствии в законопроекте таких положений (или подобных им), которые в прежде предоставленных заключениях и принятых решениях Конституционного Суда Украины признавались отменяющими или ограничивающими права и свободы человека и гражданина, или направленными на ликвидацию независимости, или на нарушение территориальной целостности Украины; относительно того существуют ли сомнения (в частности, в комитете, у научных работников, экспертов) относительно соответствия законопроекта требованиям статей 157 Конституции Украины; относительно правовых последствий для субъектов правоотношений, которые могут наступить в связи с внесением в действующую Конституцию Украины предложенных в законопроекте изменений; относительно полноты, четкости, непротиворечивости и системности регулирования положениями предложенного законопроекта соответствующего общественного отношения на конституционном уровне и/или представленный законопроект будет нуждаться в принятии к нему предложений и поправок, в том числе редакционного уточняющего характера [5]. Представляется целесообразным распространить указанные требования как общие на содержание пояснительных записок ко всем законопроектам, что стало бы дополнительным залогом их качества.

Следует сказать, что предусмотренное в Методических рекомендациях по подготовке и оформлению проектов законов Украины, нормативно-правовых актов Президента Украины, Кабинета Министров Украины, МЧС и соблюдение правил нормопроектной техники и в проекте Закона Украины «О нормативно-правовых актах» содержание концепции частично совпадает с содержанием пояснительной записки к законопроекту, например, в части приведения обоснования необходимости разработки или принятия проекта, его цели, расчеты размера расходов, необходимых для его выполнения, и др. Поскольку согласно разделу V Методических рекомендаций и частью первой статьи 30 проекта закона вместе с концепцией проекта нормативно-правового акта готовится и пояснительная

записка к нему, то соответствующие сведения в этих документах будут дублироваться, что нецелесообразно.

Название документа, в котором обосновывается необходимость и целесообразность законодательного решения проблемы, не является принципиальным вопросом, важным является его содержательная нагрузка. Как представляется, такой документ в обязательном порядке должен раскрывать следующие положения:

1) **обоснование необходимости и целесообразности принятия акта** (краткое описание проблемы, на решение которой направлен акт, причины ее возникновения; политическая, социальная, экономическая целесообразность (или необходимость) принятия такого законопроекта; общая характеристика соответствующих общественных отношений и оценка состояния их правового регулирования, с указанием недостатков и коллизий в законодательстве (наличие устаревших, неэффективных норм права, положений, которые не имеют надлежашего механизма реализации);

2) **основная идея, цели и задача проекта** (раскрытие сути важнейших концептуальных положений проекта; цели, которые планируется достичь с принятием акта; задачи, на решение которых направлен законопроект);

3) **правовая основа** (приводятся правовые основания разработки проекта закона; место и значение будущего закона в системе законодательства; отмечается или предусматривается принятие проекта закона о внесении изменений в действующие акты или признание актов утратившими силу, а также необходимость разработки новых правовых актов или отмечается, что реализация акта не нуждается во внесении изменений в действующие или разработке новых актов; указывается на наличие или отсутствие в законопроекте таких положений (или подобных им), которые в ранее предоставленных заключениях и принятых решениях Конституционного Суда Украины признавались неконституционными);

4) **сущностные предложения проекта закона относительно установления или изменения правового регулирования** (указывается круг заинтересованных лиц, которых касается законопроект, новые права и обязан-



ности субъектов правоотношений и правовые последствия, которые могут для них наступить в связи с принятием предложенных в законопроекте положений; при наличии кратко приводятся альтернативные варианты правового регулирования и обоснование оснований их отклонения; отмечаются механизмы и гарантии реализации положений законопроекта, обосновывается их эффективность в сравнении с другими вариантами);

5) **внедрение закона** (приводится финансово-экономическое обоснование проекта закона, расчет необходимых материальных и финансовых расходов, их объем и источники покрытия, а также оценка целесообразности таких расходов с учетом ожидаемых результатов; если реализация акта не нуждается в дополнительных материальных и других расходах, это отмечается отдельно; приводится перечень административных, организационных, технических, кадровых и других мероприятий, которые должны быть осуществимы для внедрения положений проекта закона);

6) **прогноз результатов** (дается прогнозная оценка результатов реализации проекта закона: политических, социально-экономических, финансовых, юридических, экологических, демографических и других; отмечаются критерии (показатели), по которым оценивается его потенциальная эффективность, анализируются возможные риски и мероприятия по их минимизации).

7) **соответствие нового правового регулирования международным стандартам** (отмечается соответствие требованиям международных договоров Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины; обзор общепризнанных норм и принципов международного европейского права в сфере предмета проектированного закона; анализ зарубежной правоприменительной практики);

8) **позиция заинтересованных органов, общественная и научная мысль** (кратко излагается позиция заинтересованных органов публичной власти относительно положений проекта закона; отмечается, проводились ли переговоры, консультации, рабочие встречи, совещания и т.п. с заинтере-

сованными органами публичной власти относительно необходимости и целесообразности принятия проекта закона; отображаются результаты статистических, социологических, политологических исследований, проведенных консультаций с общественностью, полученные предложения и замечания, степень их учета, предложенные пути минимизации отрицательных последствий неучета таких предложений и замечаний, а также способы урегулирования конфликта интересов; в случае, если проект акта не нуждается в консультациях с общественностью, об этом отмечается отдельно; понятность и приемлемость для граждан и других субъектов нового правового регулирования, доктринальные предложения ученых-юристов).

Выводы. Такие развернутые и конкретизированные положения объяснительного документа должны оказывать содействие недопущению формального поверхностного подхода к разработке законов. Основательно подготовленный объяснительный документ обеспечит верный выбор правовых целей и способов их достижения, станет залогом минимизации отрицательных последствий внедрения в действие необработанного, принятого наспех законодательного акта. Иначе поверхностности и правовой инфляции не избежать.

Список использованной литературы:

1. Про методичні рекомендації з підготовки та оформлення проектів законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, МНС та дотримання правил нормопроектної техніки : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 10 груд. 2007 р. № 851 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uazakon.com/documents/date_bm/pg_gwwdsq.htm.

2. Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 12 груд. 2012 р., реєстр. № 0922 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7409&skl=7.

3. Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов : Постановление Правительства Российской Федерации от 02 авг. 2001 г. № 576 [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102072038&rdk=&backlink=1>.

4. Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки //Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 3–9. С. 6, 8.

5. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.