*Марія Володимирівна Осядла,
головний консультант Відділу зв'язків з органами правосуддя
Апарату Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук*

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПРОЦЕСІ ЗАКОНОТВОРЕННЯ

Постановка проблеми. Євроінтеграційні процеси та суспільні очікування щодо швидкого та ефективного впровадження реформ у різних напрямках суспільних відносин покладає відповідальність на законотворця щодо якості нормативних документів. Практика, яка склалася в організації законодавчого процесу у Верховній Раді України, безумовно, потребує вдосконалення шляхом прийняття та внесення змін до законодавчих актів з врахуванням наукових, методичних і юридико-технічних пропозицій.

Невизначеність концептуальних засад розвитку законодавчої системи України може призвести до некомплексного забезпечення побудови організаційно-технічного, матеріального та інформаційного процесу, а також до неефективного використання фінансових ресурсів та кадрового потенціалу.

Одним із напрямів ефективної реалізації парламентом законодавчої функції є здійснення інформаційно-аналітичної, прогностичної, а також контрольно-аналітичної роботи з метою аналізу та планування законотворчої діяльності, а також – визначення ефективності прийнятих правових документів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичною основою наукової статті слугували праці вчених, представників різних галузей права Ч. Вайза, Л. Горьового, В. Журавського, В. Зайчука, О. Копиленка, В. Крижанівського, С. Лінецького, А. Мацюка, Н. Нижник, Н. Оніщенко, В. Олуйка, А. Ришелюка, М. Теплюка, Ю. Тихомирова, А. Щегорцова, М. Яроша, В. Шаповала, О. Ющика та інших. Наукові напрацювання, присвячені різноманітним галузям знань, дали змогу всебічно дослідити генезу та сутність аналітичної діяльності як механізму забезпечення якості правового документа.

Мета статті. Пропонований напрямок дослідження базується на науково-теоретичних та прикладних розробках проблем ефективного впровадження аналітичної діяльності при прийнятті управлінських рішень, зокрема на законодавчому рівні. Зазначена проблематика є відображенням мети наукової статті, оскільки надає можливість розкрити правову природу аналітичної діяльності в законодавчій сфері.

Основні результати дослідження. Досліджуючи питання впливу аналітичної діяльності на вдосконалення законодавчої бази, необхідно розкрити зміст категорії «аналітика». Так, поняття «аналітика» (грец. *analytike* – мистецтво аналізу) тлумачиться як мистецтво розчленування понять, начал, елементарних принципів, за допомогою яких міркування набувають доказового характеру. Елементи аналітичної діяльності були відомі ще в Стародавні часи. Засновником аналітики вважають давньогрецького філософа Сократа (бл. 469 – 399 до н. е.), який обґрунтував свій власний метод аналітичних роздумів, сутність якого розкривається в аналізі ситуації в процесі полемічного діалогу, яким майстерно володів філософ. Цей спосіб він називав «повивальним мистецтвом» і вважав його подарунком від Бога. Використовуючи полемічний аналіз, Сократ вибудовував діалог таким чином, щоб спростувати аргументи свого співрозмовника і майже завжди досягав мети, бо в основі полеміки завжди посилався на факти життя, логіку міркувань, етичні норми.

Значну роль у зародженні наукового поняття «аналітика» відіграв Арістотель (384-322 до н. е.). У своїх книгах «Перша аналітика», «Друга аналітика» він вперше систематизував прийоми міркувань, зробив їх предметом наукових пошуків. Філософ відкрив закон тотожності, закон суперечності, закон виключення третього, діалектики, індукції, дедукції і логічного синтезу, визначив категорії, мету, простір, час, рух, кількість і якість, форму і матерію, можливість і дійсність, необхідність і випадковість, особливе і загальне та інші глобальні питання. Найбільша ж заслуга Арістотеля в тому, що з нього починається системне світобачення і системне дослідження природи [1, с. 242].

У сучасній науковій літературі аналітика визначається як розгалужена і складна система знань, складовими елементами якої є й інші науки: логіка (наука про закономірності правильного мислення), методологія (система принципів, методів і прийомів пізнавальної діяльності), евристика (наука, що відкриває нове в різних сферах життя), інформатика (наука про інформацію, способи її отримання, накопичення, обробки і передачі [1, с. 242].

Одним із способів класифікації аналітики є умовний поділ підходів щодо її розуміння на дві групи. Вузкий здійснюється за допомогою аналізу, характеризується сукупністю прийомів мислення, уявне розкладання цілого на складові частини, яке дозволяє отримати уявлення про будову досліджуваного об'єкта, його структуру, частини. У зв'язку з цим досить часто аналіз ототожнюється з дослідницькою діяльністю взагалі. За широкого розуміння категорії її аналізу не зводиться лише до процедур уявного розкладення об'єкта на прості складові, а включає і процедури синтезу – процес уявного об'єднання різних сторін, частин предмета в єдине формоутворення.

Таким чином, аналітика – це універсальний спосіб опрацювання широкого спектра інформації та створення інтелектуального «продукту», який сприятиме позитивній динаміці змін соціально-економічних процесів шляхом впровадження аналітичних напрацювань при здійсненні правового регулювання, плануванні роботи та прийнятті управлінських рішень. Безумовно, результатом аналітичного аналізу є науково обґрунтований документ (правова записка, експертиза тощо), підготовка якого передбачає здійснення відповідної аналітичної роботи, зокрема щодо реалізації законодавчої функції.

Аналітична діяльність (аналітика) є напрямом інтелектуальної діяльності людей, яка спрямована на вирішення завдань, що виникають в різних сферах життя [2, с. 8]. Необхідно підкреслити, що питання аналітичної діяльності були предметом дослідження таких вчених, як В. Варенко, О. Додонов, І. Захарова, С. Кулицький, Л. Філіпова, Г. Сілкова та полягає у використанні таких категорій, як «інформаційно-аналітична діяльність», «контрольно-аналітична діяльність», а також інформаційна діяльність у сфері управління [3, с. 123-128].

Важливо зазначити, що сучасний рівень розвитку аналітичної діяльності у провідних країнах світу є результатом тривалого історичного процесу еволюційних і революційних перетворень. При цьому чітко відслідковується взаємозв'язок між розвитком суспільства, особливо матеріального виробництва, зростанням потреби суб'єктів в інформації та її обробці і передачі у відповідній формі [4]. Тому необхідність здійснення аналітичної діяльності полягає у видобуванні максимальної кількості релевантної інформації, а також у виробництві нового знання на основі перероблення наявної інформації [5, с. 22].

Реалізація аналітичної діяльності здійснюється насамперед за допомогою застосування методів пізнавальної діяльності, кожний з яких є сукупністю конкретних принципів, правил, прийомів і алгоритмів аналітичної діяльності, що склалися в деяку систему в процесі застосування людьми. Значна частина аналітичних методів являють є творчими аналітичними процедурами, які мобілізують не тільки усвідомлюване дослідником знання, а й неусвідомлене, інтуїтивне, можливості якого значно перевершують механізми усвідомлюваної інтелектуальної діяльності [6].

Головна мета аналітичної діяльності полягає в отриманні максимальної користі від інформації, яка є в розпорядженні органів публічної влади для правильного розуміння й оцінки ситуації, визначення її у перспективі, а в кінцевому результаті – успішного застосування її на практиці. Уся цінність аналітичної діяльності полягає у використанні величезного набору методів і засобів, які успішно застосовують у математиці, логіці, соціогуманітарних, природничих науках, у написанні історичних досліджень. Інформаційно-аналітична діяльність пов'язана буквально з усіма процесами і явищами буття [7, с. 123-128].

У науковій літературі відсутнє уніфіковане визначення поняття аналітичної діяльності. Існуючі підходи на його розуміння можливо згрупувати у наступні напрями:

- аналітична діяльність – це сукупність дій на основі концепцій, методів, засобів, нормативно-методичних матеріалів для збору, накопичення, обробки та аналізу даних з метою обґрунтування та прийняття ефективних управлінських рішень [8, с. 21];

- інформаційно-аналітична діяльність – процес у сфері управління, що являє собою процес пошуку, збору, переробки та подання інформації у формі, придатній для її використання [9, с. 36].

Не підлягає сумніву, що актуальність аналітичної діяльності постійно зростає та стає необхідною потребою суспільства, одним із найважливіших і найвпливовіших факторів стабільності

та розвитку держави [8, с. 10]. Важливо врахувати, що аналітики дедалі більше здійснюють вплив на розвиток людства та всі сфери суспільного життя. У багатьох, особливо в економічно розвинених країнах, масово створюються інформаційно-аналітичні служби в різних органах державної влади, приватних структурах, партіях тощо.

Заслужують на увагу і ті питання, які вирішуються за допомогою аналітичної діяльності:

- обґрунтування необхідності та ефективності управлінських рішень та їх відбір;
- інтелектуальне забезпечення оцінювання, без якого неможлива не тільки управлінська, але й будь-яка інша діяльність;
- значущою для підвищення ефективності управління є експертиза не тільки управлінських рішень, але й законодавчих і нормативно-правових актів, концепцій реформ, проектів, пропозицій і рекомендацій.

Завдання аналітичної діяльності при здійсненні законотворення полягає у з'ясуванні обґрунтованості, відповідності нормам пропонованого для експертизи матеріалу, осмисленні позитивних і негативних наслідків їх практичної реалізації [9, с. 39].

Досліджуючи зазначене питання важливо підкреслити, що прийняття рішень, особливо на законодавчому рівні – це науковий напрям, завданням якого є синтез раціональних схем вибору альтернатив і оцінювання їх якостей. Завдання такого виду діяльності полягає в тому, щоб із багатьох конкуруючих стратегій рішення проблеми на основі аналізу умов і наслідків її реалізації вибрати кращу (оптимальну). Істотним доповненням є те, що під умовами розуміється не лише проблеми сьогодення, але і ті умови, які можуть скластися за час реалізації стратегії [10, с. 410].

Варто зауважити, аналітична діяльність у нормотворчому процесі набуває все більшого значення та передбачає проведення наукової експертизи проектів нормативно-правових актів та норм чинного законодавства в процесі його реалізації. Зазначена аналітична діяльність здійснюється завдяки механізму правового забезпечення, закріпленого положеннями Конституції України та Законів України [11, с. 73-78]. Так, багато парламентів мають дослідницькі служби. Одним із основних їх завдань є інформаційно-аналітичне забезпечення парламентів, яке, зокрема, полягає у науковому дослідженні стану та перспектив розвитку державних відносин, проблем національної безпеки, корегуванні стратегій реформ, удосконаленні фінансової, соціальної, економічної політики, визначенні місця та перспектив країни в умовах глобалізації тощо [12].

Одним із напрямків дослідження аналітичної роботи є планування законотворчої діяльності, враховуючи стан реалізації діючих законів і виявлення у них суперечностей, вироблення (напрацювання) концептуальних підходів в різних напрямках правового регулювання. Окрім того, важливо наголосити на необхідності контрольно-аналітичної роботи, що передбачає створення системи контролю за впровадженням законодавчих актів та аналіз їх ефективності, розробку пропозицій щодо кодифікації та інших форм систематизації законодавства, скасування або внесення змін до нормативно-правових актів, утворення та ведення контрольного фонду діючих правових актів.

Аналітичну діяльність Верховної Ради України забезпечує Апарат Верховної Ради України у відповідності до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та Положення про Апарат Верховної Ради України щодо проведення попередньої юридичної експертизи законопроекту. Так, стаття 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» встановлює, що при підготовці до першого читання зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України [13].

Отже, зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи до Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України. Основними завданнями науково-експертного управління є проведення наукової експертизи законопроектів, оцінка їх концептуального рівня, соціально-економічних та політичних наслідків прийняття, відповідності Конституції України, підготовка науково обґрунтованих експертних висновків щодо законопроектів для прийняття рішень Верховної Ради України. При підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи законопроект направляється до Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України. З метою забезпечення оперативної правової експертизи законодавчих актів на відповідність законопроектів Конституції, законам України, міжнародним документам функціонують окремі підрозділи – дослідницькі служби законодавчого органу країни [14].

Таким чином, одним із видів аналітичної діяльності у сфері законотворення є експертна оцінка проблемних ситуацій: колізій правових норм, прогалин у праві, що здійснюється одним або декількома експертами, експертними групами, творчими колективами та ін. Це також може бути думка незалежних експертів (юристів) – фахівців у певній галузі права. Аналітичні експертні оцінки передбачають тривалої та ретельної самостійної роботи експерта над аналізом тенденцій, оцінкою стану й шляхів розвитку об'єкта прогнозу [4, с. 55-56]. Водночас, аналітична діяльність у формі наукової експертизи проекту документа, безумовно є одним із чинників якості та ефективності подальшої реалізації нормативно-правового акта. Застосування аналітичного методу означає всебічний аналіз окремих проектів нормативно-правових актів або чинного законодавства в певній галузі.

Оскільки здійснення аналітичних функцій передбачає збір та обробку інформації, яка стосується історії документа і його попередніх редакцій, визначення та аналіз пов'язаних правових актів, вивчення структури законопроекту, його мови і термінології, логіки викладення нормативних положень, то зрозуміло, що аналітична діяльність сприяє отриманню інформації щодо їх відповідності об'єктивним суспільним потребам, міжнародним стандартам та європейським принципам, вимогам юридичної техніки. Результатом аналітичної діяльності є пояснювальна записка, експертний висновок, в якому містяться обґрунтування необхідності прийняття акта, цілі і завдання, загальна характеристика і основні положення, фінансово-економічне обґрунтування реалізації закону, стан нормативно-правової бази в цій сфері правового регулювання, прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття закону.

Висновки. Таким чином, здійснення аналітичної діяльності в процесі законотворення, зокрема шляхом експертизи норм чинного законодавства, сприятиме досягненню основної мети – прийняття якісних правових актів, підвищення ефективності правового регулювання, а також удосконалення та визначення перспектив подальшого розвитку держави та суспільства.

Список використаних джерел

1. Сурмін Ю. П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие. К.: МАУП, 2003. 368 с.
2. Муковський І. Т. Інформаційно-аналітична діяльність у міжнародних відносинах: навч. посіб./ І. Т. Муковський, А. Г. Міщенко, М. М. Шевченко. К.: Кондор, 2012. 224 с.
3. Мандзюк О. / Правова природа аналітичної діяльності // Підприємництво, господарство і право. Вип. 7. 2016. С. 123-128.
4. Варенко В. М. Інформаційно-аналітична діяльність: навч. посіб. / К.: Університет «Україна», 2014. – 417 с.
5. Кобелев О. Інформаційно-аналітична діяльність бібліотек як соціокомунікаційний феномен // Вісник Книжкової палати. 2009. № 10. С. 22–25.
6. Сурмін Ю. П. Аналітика державного управління: сутність і тенденції розвитку / Ю. П. Сурмін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej5/txts/06sydpdsv.htm>
7. Олег Мандзюк. Правова природа аналітичної діяльності // Підприємництво, господарство і право. Вип. 7. 2016. С. 123-128.
8. Варенко В. М. Інформаційно-аналітична діяльність : навчальний посібник. К.: Університет «Україна», 2013. 416 с.
9. Захарова І. В. Основи інформаційно-аналітичної діяльності : навчальний посібник К. : Центр учб. л-ри, 2013. 335 с.
10. Конотопов П. Ю. Аналітика: методологія, технологія і організація інформаційно-аналітичної роботи. М.: РУСАКИ, 2004. 512 с.
11. Андріюца М. Аналітичне забезпечення Апаратом Верховної Ради України законодавчого процесу: організаційно-правовий аспект. Ефективність державного управління : збірник наукових праць. 2013. Вип. 35. С. 73-78.
12. Институт независимых парламентских исследований в зарубежных государствах // Аналитический вестник Совета Федерации [Текст]. 2004. № 8 (228). 44 с.
13. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1861-17>
14. Постанова Президії Верховної Ради України «Про впорядкування організації і здійснення законодавчого процесу Верховною Радою України» від 31 жовтня 1994 року № 180/94-ПВ.

References

1. Surmin Yu. P. Teoriya sistem i sistemnyj analiz: Ucheb. posobie. K.: MAUP, 2003. 368 s.
2. Mukovs'kij I. T. Informacijno-analitichna diyal'nist' u mizhnarodnih vidnosinah: navch. posib./ I. T. Mukovs'kij, A. G. Mishchenko, M.M. Shevchenko. K.: Kondor, 2012. 224 s.

3. *Mandzyuk O.* / Pravova priroda analitichnoï diyal'nosti // *Pidpriemnictvo, gospodarstvo i pravo*. Vip. 7. 2016. S. 123-128.
4. *Varenko V. M.* Informacijno-analitichna diyal'nist': navch. posib. / K.: Universitet «Ukraina», 2014. 417 s.
5. *Kobelev O.* Informacijno-analitichna diyal'nist' bibliotek yak sociokomunikacijnij fenomen // *Visnik Knizhkovoi palati*. 2009. № 10. S. 22-25.
6. *Surmin Yu. P.* Analitika derzhavnogo upravlinnya: sutnist' i tendencii rozvitku / Yu. P. Surmin [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej5/txts/06sypdsv.htm>
7. *Mandzyuk O.* Pravova priroda analitichnoï diyal'nosti // *Pidpriemnictvo, gospodarstvo i pravo*. Vip. 7. 2016. S. 123-128.
8. *Varenko V. M.* Informacijno-analitichna diyal'nist' : navchal'nij posibnik / K.: Universitet «Ukraina», 2013. 416 c.
9. *Zaharova I. V.* Osnovi informacijno-analitichnoï diyal'nosti : navchal'nij posibnik / K. : Centr uchb. l–ri, 2013. 335 s.
10. *Konotopov P. Yu.* Analitika: metodologiya, tekhnologiya i organizaciya informacionno-analiticheskoy raboty. M. : RUSAKI, 2004. 512 s.
11. *Andriuca M.* Analitichne zabezpechennya Aparatom Verhovnoi Radi Ukraini zakonodavchogo procesu: organizacijno–pravovij aspekt Efektivnist' derzhavnogo upravlinnya : zbirnik naukovih prac'. 2013. Vip. 35. S. 73-78.
12. *Institut nezavisimyh parlamentskih issledovanij v zarubezhnyh gosudarstvah* // *Analiticheskij vestnik Soveta Federacii* [Tekst]. 2004. № 8 (228). 44 s.
13. *Zakon Ukraini «Pro Reglament Verhovnoi Radi Ukraini»* [Elektronnij resurs] – Rezhim dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1861-17>
14. *Postanova Prezidii Verhovnoi Radi Ukraini «Pro vporyadkuvannya organizacii i zdiysnennya zakonodavchogo procesu Verhovnoyu Radoyu Ukraini» vid 31 zhovtnya 1994 roku № 180/94-PV.*

Осядла М. В. Роль та значення аналітичної діяльності у процесі законотворення

У статті досліджуються питання здійснення аналітичної діяльності в процесі законотворення шляхом реалізації аналітично-інформаційної та контрольної-аналітичної функції. Виокремлено сутнісний зміст аналітичної діяльності, що розкривається шляхом збору та обробки інформації щодо історії документа, визначення та аналізу пов'язаних правових актів, його мови і термінології, логіки викладення нормативних положень. Визначено, що аналітична діяльність в парламенті здійснюється відповідними підрозділами Апарату Верховної Ради України. Результатом зазначеної (експертної) роботи є документ, який містить рекомендації щодо удосконалення порядку регулювання суспільних відносин та усунення колізій правових норм.

Ключові слова: аналітика, аналітична діяльність, експертиза, законотворення, законодавчий процес, нормативно-правовий акт.

Osiadla M. V. The role and significance of legislative analytical activity

The article deals with the issue of analytical activity in the process of law-making through the implementation of analytical and information, supervision and control-analytic functions.

The practice that has developed in the organization of the legislative process in the Verkhovna Rada of Ukraine, of course, needs to be improved by adopting and amending the legislative acts, taking into account scientific, methodological and legal and technical proposals.

The uncertainty of the conceptual framework for the development of the legislative system of Ukraine may lead to incomplete provision of organizational, technical, material and informational processes, as well as ineffective use of financial resources and human resources.

One of the directions of the effective implementation by the Parliament of the legislative function is the implementation of information-analytical, forecasting, as well as control and analytical work for the purpose of analysis and planning of law-making activity, as well as the determination of the effectiveness of the adopted legal documents.

The essential content of the analytical activity has been revealed, and disclosed by collecting and processing relevant information on the history of the paperwork, the definition and analysis of related legal acts have been studied, its language and terminology, the logic of the statement of the legal provisions. It has been determined that analytical activity in the Parliament is carried out by the relevant departments of the Verkhovna Rada of Ukraine.

The result of this (expert) work is an expert conclusion that contains recommendations for improving the order of regulating public relations and eliminating conflict of legal norms.

Analytical activity in the process of lawmaking, in particular by examining the norms of the current legislation, will contribute to the achievement of the main goal - the adoption of quality legal acts, the improvement of the effectiveness of the right regulation, as well as improving and defining the prospects for further development of the state and society.

Key words: analytics, analytical activity, expertise, lawmaking, legislative process, law.

DOI: 10.33.66.3/2524-017X-2019-10-218-222