

УДК 342.572

О.В. БОГАЧОВА, канд. юрид. наук,
ст. наук. співр., Інститут законодавства
Верховної Ради України

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПЛАНУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ

Ключові слова: планування законотворчості,
планування законодавчої діяльності, планування
законопроектної діяльності

Дослідження сучасного стану законотворчості в Україні, а саме такої його важливої складової як планування цього процесу дозволило виявити певні проблеми в цій сфері. На жаль, сьогодні є підстави констатувати, що вітчизняна законотворчість не носить достатнього характеру системності, послідовності, планомірності та перспективності, не має чіткої та стабільної спрямованості на стимулювання прогресивного суспільного розвитку, а також консолідації зусиль органів державної влади у процесі підготовки законопроектів, що, в свою чергу, впливає на процедуру їх прийняття та якість. Існування цих проблем значною мірою зумовлює недосконалість та недостатню ефективність законотворчого процесу, а, отже, як наслідок, неналежну якість системи чинного законодавства. Таке ствердження ґрунтується на точці зору, згідно якої 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.

У юридичній літературі з кінця 90-х років ХХ століття посилюється інтерес до питань планування у законотворчому процесі. З'являються наукові розробки присвячені плануванню законодавчої діяльності у нових соціально-економічних і політичних умовах. Окремим проблемам планування законотворчості присвячені праці зарубіжних та вітчиз-

няних вчених Ю.О. Тихомирова, О.А. Гаврилова, І.В. Котелевської, А.С. Піголкіна, С.В. Полєніної, О.Л. Копиленка, М.П. Федоріна, О.Г. Макаренко тощо.

Особливого загострення проблеми планування набувають при зростанні темпів законотворчості і, як наслідок, значному збільшенні кількості законопроектів, які подаються на розгляд парламенту. В наведеній ситуації планування має забезпечувати усунення таких недоліків законотворчого процесу як безсистемність, хаотичність, неналежний рівень наукового та експертного забезпечення процесу, недостатню спрямованість на вирішення пріоритетних довгострокових завдань держави і суспільства, «перевантаження» законодавчого процесу законопроектами, що мають вузький предмет регулювання та незначне соціальне значення, і захищають корпоративні інтереси. Отже, належне планування покликано систематизувати законодавчий процес, підвищити його ефективність, зосередити увагу на найбільш значимих та пріоритетних законопроектах.

Порушені автором у цій статті проблемні аспекти планування законотворчості та шляхи їх подолання мають на меті удосконалення законотворчого процесу.

Найбільш загальною проблемою планування є *неналежна скоординованість діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо планування своєї законопроектної діяльності та невідповідність цих планів програмі законодавчої діяльності парламенту* [1, с.56].

Планування законопроектної діяльності доцільно визначити як комплексну координацію діяльності суб'єктів законотворення з розробки проектів законодавчих актів. При цьому така скоординованість має відповідати стратегічній програмі розвитку законодавства.

Проблемні аспекти планування законотворчості безпосередньо виявляються при проведенні аналізу положень нормативно-правових актів, що регулюють різноманітні питання пов'язані із цією складовою законотворчості.

Розподіл повноважень вищих органів державної влади по підготовці законів та їх при-

йняття, що заснований на конституційному принципі розподілу влади, не є абсолютним, він передбачає тісну взаємодію і співробітництво різних гілок влади у законопроектній і законотворчій діяльності в межах їх компетенції.

Нормативна регламентація підготовки планів законопроектних робіт закладена у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI, яким визначаються повноваження Голови Верховної Ради України щодо організації відповідної роботи, а також функції Погоджувальної ради депутатських фракцій щодо узгодження складеного плану.

Більш детально планування законопроектного регламентується Регламентом Кабінету Міністрів України (параграфи 66-69 «Перспективні та поточні плани», «Порядок формування планів», «Коригування орієнтовного плану», «Звітування про виконання орієнтовного плану» Глави 1 «Планування законопроектної роботи» Розділу 6 «Законопроектна діяльність»), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України № 1156 від 09.11.2011 р. № 1156).

Кабінет Міністрів України на практиці виступає головним виконавцем робіт з планування законопроектної діяльності, у тому числі відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» від 09.02.1999 р. № 145/99, яким на український уряд покладено запровадження єдиної системи планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади.

Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2011, яким затверджено Положення про Міністерство юстиції України, визначаються завдання Міністерства юстиції щодо планування за пропозиціями інших центральних органів виконавчої влади законопроектної роботи.

Функції ж з планування підготовки законопроектів Президентом України не відобра-

жені чітко у нормативно-правових актах, що регламентують діяльність його Адміністрації, або супроводжуючих його діяльність установ.

Натомість опосередковано вони виявляються у необхідності створення певних програмних документів як можливої основи такого планування. Так, Положенням про Адміністрацію Президента України, затвердженим Указом Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010, встановлені завдання Адміністрації щодо здійснення аналізу політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі та підготовки пропозицій з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, проектів послань Президента України до народу і до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. У свою чергу в Указі Президента України «Питання Національного інституту стратегічних досліджень» від 16.12.2002 р. № 1158/2002 визначається статус Інституту як базової науково-дослідної установи аналітико-прогнозного супроводження діяльності Президента, яка забезпечує наукове підґрунтя програмних документів тощо.

При цьому окремо зазначимо, що Конституція України (ст.93) надає право кожному із суб'єктів права законодавчої ініціативи вносити на розгляд парламенту законопроекти щодо різних сфер суспільного життя, не узгоджуючи їх між собою. Йдеться не лише про узгодження змісту законопроектів, а й про визначення першочерговості деяких з них, плановірності проходження їх на всіх стадіях законодавчого процесу [2, с.37].

Така законодавча невизначеність механізму координації законотворчої діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи на практиці призводить до дублювання, нераціональної організації цієї діяльності, внаслідок чого законопроекти, як правило, не мають системного характеру. Законотворчість в цих умовах здійснюється в основному виходячи з поточних потреб життя, а правовий простір країни стає доволі неоднорідним, деякі сфери

суспільного життя залишаються законодавчо не врегульованими.

Що стосується законодавчої діяльності, то її планування відноситься до повноважень парламенту і пов'язане із здійсненням його найважливішої функції – законодавчої, яка полягає у встановленні розгляду законопроекту в парламенті у визначені строки та виходячи з певних пріоритетів.

Натомість, діяльність парламенту щодо планування розгляду та прийняття законів за існуючих обставин перетворюється на формування поточних планів, що складаються більшою мірою із зведення зареєстрованих законодавчих ініціатив, замість підготовки середньострокових та перспективних планів законодавчої діяльності.

Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» здійснюється планування роботи у комітетах, формується порядок денний на кожну сесію, на місяць та пленарний тиждень, а також на кожен день пленарного тижня, які готуються Апаратом за поданням комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій з урахуванням пропозицій депутатських фракцій відповідно до затвердженого Порядку денного сесії Верховної Ради України, що є поточним плануванням.

При цьому слід зазначити, що детально правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, на основі яких мають розроблятися законопроекти, встановлюються Законом України від 23.03.2000 р. № 1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Відповідно до зазначеного закону «державне прогнозування економічного і соціального розвитку є науково обґрунтованим передбаченням напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прий-

яття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів». Відповідно «програма економічного і соціального розвитку України – це документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери». Закон надає детальну характеристику прогнозних документів, які у подальшому мають стати основою планування законопроектної діяльності, визначає повноваження учасників державного прогнозування.

Але на практиці планування на перспективу, короткотермінову (1–2 роки) чи довготермінову (5 років), на час каденції парламенту, яке б враховувало програмно-цільовий підхід, сьогодні практично відсутнє [3, с.8].

Отже, планування законодавчої діяльності Верховної Ради відбувається лише в межах формування порядку денного засідань парламенту.

Так, відповідно до статей 20–23, 25 Регламенту Верховної Ради України Порядок денний сесії Верховної Ради затверджується Верховною Радою на кожну чергову сесію та включає два розділи: перший – питання, повністю підготовлені для розгляду Верховною Радою і у встановленому порядку надані народним депутатам; другий – питання, підготовки і доопрацювання яких Верховна Рада доручає здійснити комітетам, тимчасовим спеціальним комісіям, а також законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні.

Пропозиції щодо проекту порядку денного сесії Верховної Ради узагальнюються Апаратом Верховної Ради за поданнями комітетів, тимчасових слідчих комісій та тимчасових спеціальних комісій про включення питань до

того чи іншого розділу. Після їх обговорення та схвалення Погоджувальною радою проект постанови про порядок денний сесії Верховної Ради вноситься Головою Верховної Ради України на затвердження Верховною Радою. Проект постанови Верховної Ради про затвердження порядку денного сесії Верховної Ради приймається в цілому більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

До порядку денного сесії Верховної Ради включаються позачергово без голосування: закони, повернуті з пропозиціями Президента України на повторний розгляд; проект закону про Державний бюджет України на наступний рік; законопроекти, які готуються (підготовлені) за дорученням Верховної Ради до другого чи третього читання; щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та звіт про виконання Державного бюджету України; проекти законів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України.

Порядок денний має містити інформацію про назви, реєстраційні номери та дати реєстрації проектів законів, суб'єктів права законодавчої ініціативи; відомості щодо невідкладності розгляду; назву головного комітету, тимчасової спеціальної комісії чи тимчасової слідчої комісії, відповідальних за підготовку питання до розгляду Верховною Радою.

Неналежна законодавча визначеність перспективного планування законодавчої діяльності призводить до існування показових фактів, коли парламент розглядав велику кількість законопроектів з вузьким предметом регулювання, незначною соціальною значимістю, або такі, що відображали вузько корпоративні та відомчі інтереси. Більшу частину законопроектів, що вносилися на парламентський розгляд, складали зміни до чинних законів. Закони, що мали спільну концепцію, приймалися ізольовано, оскільки

практично була відсутня пакетність розробки законопроектів та прийняття законів.

Зазначені чинники зумовлюють безсистемність вітчизняного законодавства, наявність в ньому прогалин та колізій.

Відсутність планової системності та належної консолідації зусиль органів державної влади в законотворчій сфері породжується, перш за все тим, що чинним законодавством України не врегульовані питання перспективного планування законотворчості її суб'єктами, не передбачено правовий механізм їх взаємодії та координації роботи у зазначеній сфері.

Отже, очевидною є точка зору, що планування не має обмежуватися поточним рівнем, повинні вирішуватися завдання забезпечення його стратегічності.

На нашу думку, перспективний характер планів законотворчої діяльності повинен ґрунтуватися на прогнозуванні розвитку законодавства, створенні комплексних та концептуальних програм такого розвитку, науково обґрунтованому виборі пріоритетних напрямків вдосконалення законодавства, науковому аналізі необхідності законодавчого регулювання суспільних відносин, моніторингу результатів застосування чинного законодавства для визначення його ефективності. Ключову роль у плануванні законотворчості та забезпеченні системного підходу у цьому сенсі мають відігравати спеціальні установи, які б здійснювали таку роботу на високому фаховому рівні. До складу таких установ мають також обов'язково входити науковці, або ж останні повинні залучатися до відповідної роботи. Це визначається тим, що планування законотворчої діяльності, яке має імперативний характер та породжує певні права та обов'язки для суб'єктів законодавчого процесу, повинно ґрунтуватися на результатах проведення комплексних науково-практичних досліджень. У зв'язку з цим, необхідність конструктивної взаємодії між основними суб'єктами формування і реалізації державної правової політики у сфері законодавства та

науковими установами виступає на передній план.

Таким чином, підвищення стратегічної спрямованості законотворчості має стати основою вирішення завдання щодо її вдосконалення. Це передбачає застосування програмно-цільового підходу у законотворчості.

На нашу думку, обов'язковою умовою відповідності планів законопроектної діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи до плану законодавчої діяльності парламенту є наявність стратегічної (довгострокової) програми розвитку законодавства, якою, відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються у державі з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій, визначатимуться цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку, а також заходи, необхідні для їх досягнення.

Натомість, слід констатувати, що на сьогодні в Україні відсутні загальнодержавні програми розвитку законодавства, що б конкретизувалися у різнотермінових планах законопроектних робіт окремих органів державної влади, а також спільних (комплексних) планів законопроектних робіт органів законодавчої та виконавчої влади, та були основою для їх складання.

Окремою проблемою діяльності щодо планування законотворчості ми вважаємо недостатню реалізацію принципу відкритості та доступності в цій сфері. Отже, одним із напрямів вдосконалення планування має стати повноцінна реалізація принципу демократизації планування, тобто забезпечення участі суб'єктів законотворчості, що не є суб'єктами права законодавчої ініціативи (громадян, громадських об'єднань, наукових установ тощо) на всіх стадіях планового циклу.

Іншим суттєвим проблемним аспектом системи планування законотворчості є відсутність належного контролю за виконанням відповідних планів. Адже, наприклад, своєчасне обговорення законопроекту на пленарному засіданні, а також його ухвалення у першому або другому читанні ще не є гаран-

тією його прийняття в цілому. Тому формування в Україні практики контролю за реалізацією планів стало б однією з визначальних умов ефективності законотворчого процесу в цілому.

Результати дослідження доводять, що висвітлені проблеми обумовлюються відсутністю чіткого нормативно-правового регулювання питань планування законотворення, а в тому числі, відсутністю закону про нормативно-правові акти – одного із найбільш актуальних і життєво важливих регуляторів для нормального розвитку законотворчості в країні. Налагодженню планування суб'єктів права законодавчої ініціативи також сприяло б прийняття закону «Про закони і законотворчу діяльність». Закон мав би врегульовувати відносини, пов'язані з розробкою і затвердженням єдиної для всіх суб'єктів законотворчості плану законопроектної роботи, а також такі відносини, що складаються в процесі його реалізації. Також нормативно мають бути визначені: порядок складання і затвердження планів, їх структура, процедура внесення до них змін, термін подання проектів планів до головного органу, оптимальний термін, на який плани мають бути розраховані тощо.

Підсумовуючи, зазначимо, що робота у напрямку вдосконалення законотворчого процесу в Україні має проводитися в тому числі в пряму вирішення проаналізованих проблемних аспектів в сфері планування цього процесу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Богачова Оле́на Вікторівна. – К., 2006. – 232 с.
2. Макаренко О. Г. Планування законодавчої діяльності Верховної Ради України: історичний аспект / О. Г. Макаренко // Планування законодавчої діяльності парламенту : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (22.06.2010 р.) / за заг. ред. В. О. Зайчука. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 33–40.

3. Ясенчук Ю. В. Перспективне планування законодавчої діяльності парламенту як важлива умова її ефективності / Ю. В. Ясенчук // Планування законодавчої діяльності парламенту : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (22.06.2010 р.) / за заг. ред. В. О. Зайчука. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 7–11.

Богачова О. В. Окремі проблемні аспекти планування вітчизняної законотворчості / О. В. Богачова // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 71–76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12bovpvz.pdf>

Досліджено стан планування законотворчої діяльності в Україні з метою визначення проблем цієї складової законотворчості, виявлення причин та наслідків їх існування. Планування вітчизняної законотворчості розглянуто в двох взаємопов'язаних і взаємообумовлених аспектах, по-перше, це планування законопроектної діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи, а по-друге, планування законодавчої діяльності парламенту.

Богачева Е.В. Отдельные проблемные аспекты планирования отечественного законотворчества

Исследовано состояние планирования законотворческой деятельности в Украине с целью определения проблем этой составляющей законотворчества, выявления причин и последствий их существования. Планирование отечественного законотворчества рассмотрено в двух взаимосвязанных и взаимообусловленных аспектах, во-первых, это планирование законопроектной деятельности субъектов права законодательной инициативы, а во-вторых, планирование законодательной деятельности парламента.

Bogachova O.V. Some Problematic Aspects of the National Legislation Planning

The state of legislative activity planning in Ukraine in order to identify problems of this stage of lawmaking process, and also causes and consequences of their existence explored. Planning of national lawmaking considered in two interrelated and closely connected aspects – planning of legislative activities of the subjects of legislative initiative and planning of Parliament legislative activities.