

УДК 340.0; 340.134

**Р. В. ЧОРНОЛУЦЬКИЙ**

### **ПЛАНУВАННЯ НОРМОПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ**

*Досліджується феномен планування нормопроектної діяльності (нормопроектування) в конституційному праві України. Вказується на те, що планування фактично виступає своєрідним «запускаючим» механізмом нормопроектування, вказуються форми та види планування в конституційному праві, розглядаються його основні особливості.*

**Ключові слова:** нормопроектування, законопроектування, планування, поточне планування, перспективне планування, планування нормопроектної діяльності в органах виконавчої влади, планування нормопроектної діяльності в органах місцевого самоврядування.

#### **Чернолуцкий Р.В. Планирование нормопроектной деятельности в конституционном праве Украины**

*Исследуется феномен планирования нормопроектной деятельности (нормопроектирования) в конституционном праве Украины. Указывается на то, что планирование фактически выступает своеобразным «запускающим» механизмом нормопроектирования, указываются формы и виды планирования в конституционном праве, рассматриваются его основные особенности.*

**Ключевые слова:** нормопроектирование, законопроектирование, планирование, текущее планирование, перспективное планирование, планирование нормопроектной деятельности в органах исполнительной власти, планирование нормопроектной деятельности в органах местного самоуправления.

#### **Chernolutsky Ruslan. Planning activity law-making the constitutional law of Ukraine.**

*The article examines the phenomenon of planning Law-making in the constitutional law of Ukraine. Indicate that planning actually serves a kind of "starting" mechanism Law-making, specify the forms and types of planning in constitutional law, considered its main features.*

**Key words:** *Law-making, planning, current planning, advanced planning, scheduling Law-making activities in the executive branch, planning Law-making activities in local government.*

В перші роки становлення й розвитку незалежної державності в Україні інтенсивність законотворчої діяльності була об'єктивним явищем, однак таким же явищем стала відповідна стихійність її процесів. Як наслідок цього, законодавча база ставала дедалі складнішою та суперечливою, безсистемність законодавчої діяльності призводила не тільки до недосконалості змісту законодавчих актів, але й до наявності в них колізій, прогалин, формування дублюючої та конкуруючої компетенції органів тощо. Таким чином, актуалізувалась та об'єктивувалась нагальна потреба в організації та впорядкуванні законодавчого процесу шляхом його планування. Законодавчий процес, як вища форма нормотворення, безумовно, є одним з важливіших, але не єдиним з об'єктів регулювання національного конституційного права. Тому планування всієї нормопроектної діяльності в конституційному праві України, незалежно від об'єктів нормотворення (органи законодавчої влади, глава держави, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування тощо) є важливим етапом нормопроектування і всієї нормотворчої діяльності, й тому заслуговує на пильну увагу з боку вчених-конституціоналістів.

Слід зазначити, що інтерес до питань планування у законотворчому процесі проявляється і посилюється в юридичній літературі з кінця 90-х років ХХ століття. У цей час з'являються наукові розробки, що присвячені плануванню законотворчої діяльності у нових соціально-економічних і політичних умовах, коли на пострадянському просторі виникають незалежні держави та в них починається впровадження ринкових реформ.

Окремим проблемам планування законотворчості присвячені наукові праці зарубіжних та вітчизняних вчених Ю.О. Тихомирова, О.А. Гаврилова, І.В. Котелевської, А.С. Піголкіна, С.В. Полєніної, О.Л. Копилєнка, М.П. Федоріна, О.Г. Макаренко тощо.

Особливого загострення та об'єктивізації проблематика планування набуває, по-перше, при зростанні темпів законотворчості, коли автоматично і значно у результаті виникнення суверенного національного Парламенту збільшується кількість законопроектів, які подаються на розгляд парламенту. По-друге, в цьому процесі актуалізується 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 – тобто саме те, що шляхом планування, тобто шляхом послідовної законопроектної діяльності може бути усуненим. По-третє, планування покликане протистояти «перевантаженню» законодавчого процесу «неналежними» законопроектами, тобто, проектами законів, що: а) мають вузький предмет правового регулювання; б) мають незначне соціальне значення і навантаження; в) захищають корпоративні інтереси; г) мають високий колізійний потенціал. Отже, належне планування покликано систематизувати законодавчий процес, підвищити його ефективність, зосередити увагу на найбільш значимих та пріоритетних законопроектах. По-четверте, планування нормопроектної діяльності в конституційному праві України покликане підвищити якість підготовки проектів нормативно-правових актів, що видаються суб'єктами конституційного права, що об'єктивно буде сприяти підвищенню ефективності нормативно-правового регламентації та регулювання суспільних процесів.

На думку директора Інституту законодавства Верховної Ради України академіка права Копиленка О.Л. в діяльності щодо планування законодавчої діяльності Парламенту України можна виокремити відповідні періоди<sup>1</sup>. На його думку, як перший етап в цьому процесі можна оцінити першу спробу врегулювати ці питання, що була здійснена 31 жовтня 1994 року, коли Президією Верховної Ради України була прийнята Постанова “Про впорядкування організації і здійснення законодавчого процесу Верховною Радою України”<sup>2</sup>.

У цьому документі зазначалось, що:

- планування законотворчої діяльності передбачає розробку і затвердження Верховною Радою України Плану законодавчих робіт на рік або інший, більш тривалий період;

- в План включаються основні законодавчі акти, що приймаються вперше або в новій редакції, а також кодифікаційні акти законодавства;

- враховуючи майже повну відсутність плановості в законотворчій діяльності в даний момент, оптимальний обсяг законодавчих планових робіт міг би становити від 40 до 60 відсотків загального часу, що використовується на законотворчу діяльність Верховної Ради.

Крім того, даний документ містив фактично структурну організацію планування законотворчості парламенту. Закріплювалось, що конкретизація планування законодавчої діяльності Верховної Ради могла б здійснюватись у формі сесійних план-графіків, що передбачають 1) самостійну розробку і прийняття законів та змін і доповнень до чинного законодавства, 2) проведення контрольної та аналітичної діяльності щодо стану реалізації діючих законів і виявлення у них, суперечностей, попереднього впровадження норм найбільш важливих законів в окремих регіонах, галузях, сферах, групах підприємств, організацій та установ у порядку експериментальної перевірки їх ефективності; 3) розгляд проектів законодавчих актів, поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи.

Таким чином, згідно з цим документом фактично визнавалася і констатувалася майже повна відсутність на той момент плановості в законотворчій діяльності. Серед головних причин проблем у законодавчій сфері була визначена відсутність науково-обґрунтованої системи управління законодавчим процесом, яка насамперед має включати планування законотворчої діяльності, що передбачає розробку і затвердження Верховною Радою України плану законодавчих робіт на рік або більш тривалий період.

Другий етап є пов'язаним з здійсненням перших заходів щодо планування законодавчої діяльності, що були здійснені парламентом у 1997 і 1999 роках, шляхом схвалення загальних планів законодавчих робіт на відповідні річні періоди. У 1999 році зроблена спроба покласти в основу законодавчої діяльності перспективне планування. Саме Постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 року була схвалена Державна програма розвитку законодавства України до 2002 року<sup>3</sup>. Вже через чотири роки Верховною Радою було затверджено Перспективний план законодавчих робіт Верховної Ради Україн

п'ятого скликання від 30 листопада 2006 року 4. Утім, на жаль, усталеної практики планування законодавчої діяльності так і не склалося.

Третім етапом діяльності щодо планування законодавчої діяльності Парламенту можна вважати прийняття Верховною Радою України її Регламенту, затвердженому Законом України від 10 лютого 2010 року<sup>5</sup>.

Однак тут виникає деяке протиріччя методологічного характеру, бо необхідно розмежувати перспективне планування законодавчої діяльності та планування поточної роботи парламенту щодо розгляду законопроектів згідно з його сесійними, календарними планами, оскільки це різні речі. Якщо перше виконує стратегічну роль, то останнє відіграє координаційну роль у процесі прийняття рішень парламентом.

Перспективне ж планування законодавчої діяльності здійснюється шляхом розробки і прийняття довготривалих програм законодавчих робіт. Його практична цілеспрямованість насамперед має бути скерованою на чітке визначення пріоритетів розвитку законодавства, втілення й реалізацію засад внутрішньої і зовнішньої політики держави. Воно має стати путівником щодо забезпечення виконання Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23 березня 2000 року<sup>6</sup>.

Виходячи з наведених положень, вважаємо за необхідне наголосити на тому, що планування законодавчої діяльності, по-перше, фактично здійснюється для планування не стільки самої законотворчості (у її широкому розумінні. – Авт.), скільки для планування робіт з законопроекування (у його вузькому, предметному розумінні. – Авт.), тобто відбувається планування порядку організації та здійснення нормопроекування відносно конкретних соціальних відносин, що мають важливе значення для стабільного функціонування суспільства, держави і особистості. Крім того, по-друге, слід зазначити, що сам феномен планування носить стратегічний характер як для нормопроекування, так й для правотворчості в цілому. У випадку коли відбувається конкретне планування відносно розробки проекту конкретного нормативного акту (нормопроекування), то таке планування носить предметно-тактичний характер.

Етимологічне розуміння планування як відповідної соціальної діяльності треба починати з опорного терміну, яким є термін «план». Згідно Большого словаря иностранных слов (2003), план (польськ. plan / лат. planum «площина» чи planta «підощва») – це заздалегідь намічена послідовність етапів виконання якої-небудь роботи<sup>7</sup>. Таким чином, послідовність у виконанні відповідних дій виступає основною онтологічною ознакою як самого плану, як формалізованого документу чи неформалізованого порядку дій, так й процесу планування, як інтелектуальної діяльності.

Термін планування використовується у різних галузях знань та сферах соціальної практики. У найбільш загальному розумінні, планування – це вид діяльності, що пов'язаний з постановкою цілей, задач і дій в майбутньому. Планування у самому загальному вигляді має на увазі виконання наступних етапів:

1. Постановка цілей и задач;
2. Складання програми дій;
3. Виявлення необхідних ресурсів та їх джерел;
4. Визначення безпосередніх виконавців та доведення до них планів<sup>8</sup>.

У більш уточненому процесуальному вигляді, і це для нас має прикладне значення, планування – це оптимальний розподіл ресурсів для досягнення поставлених цілей, діяльність (сукупність процесів), що пов'язана з постановкою цілей (завдань) і дій у майбутньому. З точки зору математики, планування – це функція, одним з аргументів якої є час.

Планування в самому загальному вигляді передбачає виконання наступних етапів:

- постановка цілей і завдань;
- складання програми дій (проектування);
- варіантне складання програми (варіантне проектування);
- виявлення необхідних ресурсів та їх джерел;
- визначення безпосередніх виконавців і доведення планів до них.

Фіксація результатів планування здійснюється в матеріальному вигляді, наприклад, у вигляді проекту, моделі, плану, карти бойових дій, наказу у письмовій формі і т.п.<sup>9</sup>

Таким чином, ми бачимо, що серед етапів планування розрізняється як загальне проектування, так й проектування варіантне, що

суттєво розширює як можливості самого процесу планування, так й можливості його процесуального супроводження й забезпечення.

Планування в економіці (planning) – це процес розробки планів розвитку економічних об'єктів різного рівня. У широкому сенсі слова включає також процеси організації здійснення планів, коригування планів і контролю за їх виконанням (Економіко-математичний словник)<sup>10</sup>. Планування (planning) стосовно до політики проявляється як будь-яка спроба центрального керівництва досягти певної мети (наприклад, економічного процвітання або особливої моделі землекористування). Найважливіше питання: чи можна провести різницю між плануванням та іншими формами формування політики? Глибока переконаність у існуванні чіткої відмінності (між ними) здебільшого асоціюється з переконанням і в тому, що планування як засіб формування політики перевершує всі інші способи. Середина двадцятого сторіччя була відзначена широко поширеним захопленням різними видами планування, включаючи економічне і міське (Політологія. Словник)<sup>11</sup>.

Планування як одна із складових частин управління, полягає в розробці та практичному здійсненні планів, що визначають майбутній стан економічної системи, шляхів, способів та засобів її досягнення. Крім того, виділяється планування окремих видів ресурсів, наприклад, фінансове планування, соціальне планування. Планування в директивній формі притаманне централізовано керованій економіці, де провідну роль відіграють державні плани. В економіці ринкового типу набагато більш є поширеним планування на рівні компаній, фірм, яке часто носить індикативний, орієнтуючий характер (Економічний словник)<sup>12</sup>.

Планування у фінансовій сфері – це розробка планів, що визначають майбутній стан економічної системи, шляхів, способів та засобів його досягнення. Планування включає прийняття планових рішень уповноваженими на те органами чи особами (Фінансовий словник)<sup>13</sup>. У банківській сфері планування визначається як процес, що забезпечує збалансовану взаємодію окремих видів ресурсів у рамках обраного об'єкта управління, що встановлює пропорції і темпи зростання (Термінологічний словник банківських і фінансових термінів, 2011)<sup>14</sup>.

У менеджменті планування розуміється як спосіб регулювання макро- і мікроекономічних процесів методом визначення цілей та шляхів їх досягнення. Планування ділиться на директивне та індикативне. Під директивним плануванням розуміється розробка обов'язкових для здійснення показників з виробництва, розподілу, обміну та споживання. Під індикативним плануванням мається на увазі встановлення рекомендаційних цифр і установок з виробництва, розподілу та обміну за допомогою надання з боку держави різних стимулів і обмежень діяльності економічним суб'єктам (Словник бізнес-термінів)15.

Сучасне розуміння планування асоціюється з розробкою планів економічного і соціального розвитку, а також комплексу практичних заходів щодо їх виконання. На мікроекономічному рівні виступає як внутрішньовиробниче (внутрішньофірмове) планування. На макроекономічному рівні – є важливим елементом системи управління суспільством і засобом здійснення соціально-економічної політики держави (Сучасна енциклопедія)16.

У профільному синонімічному розумінні планування – це складання плану, розподіл, проектування, розпланування, влаштування (Словник російських синонімів)17, а також сервейінг (планування в сфері функціонування нерухомості) (Словник бізнес-термінів)18.

Підсумовуючи семантичне значення терміну «планування» можна дійти висновку, що це багатопрофільна діяльність в різних сферах соціального життя яка, по-перше, є пов'язаною з розробкою і складанням формалізованих документів – планів; а, по-друге, з відповідними послідовними діями щодо їх виконання. Метою планування є досягнення відповідного соціального ефекту (економічне зростання, політичний результат, управлінський ефект, виконання показників, отримання прибутку тощо). Звідсіля можна стверджувати, що планування як соціальний феномен відіграє важливу роль у державній діяльності та соціальному житті.

Найбільш яро та ілюстративно роль та значення планування у його архітектоніці розкривається в менеджменті – тобто у відповідних видах управлінської діяльності, які забезпечують формування способів впливу на діяльність організації.

У ординарному режимі управлінські процеси в організації відбуваються на основі функціонального розподілу. Суть управлінської діяльності на всіх рівнях управління забезпечують функції менеджменту.

На сьогоднішній день до функцій менеджменту належать: - планування; - організація; - мотивація; - контроль; - координація.

У колишньому Радянському Союзі виділяли такі функції менеджменту, що склались у відповідний процесуальний ланцюжок: - планування; - організація; - координація; - стимулювання; - регулювання; - контроль.

Американські вчені М. Мескон, М. Альберт і Ф. Хедоурі<sup>19</sup> виділяють чотири функції менеджменту: - планування; - організація; - мотивація; - контроль.

Системний аналіз вказаних функцій свідчить, що: а) всі вони є функціями управління; б) спрямовані на досягнення відповідного соціального ефекту в рамках відповідної організації; в) пов'язані з процесами прийняття рішень і комунікацією, а також г) здійснюються специфічними організаційними та організаційно-правовими методами і способами<sup>20</sup>.

Крім того, є очевидним, що функція планування є номером один в менеджменті – вона є відправною точкою, що визначає початок процесу управління та запускає його механізм (аксіологічна ознака планування. – Авт.). Реалізуючи її, підприємець або керуючий на основі глибокого і всебічного аналізу становища, в якому в даний момент знаходиться організація, визначає і формулює перед нею відповідні телеологічні домінанти – цілі і завдання, що стоять перед нею, розробляє стратегію дій, складає необхідні плани і програми (телеологічна ознака планування. – Авт.). Сам процес планування дозволяє більш чітко формулювати цільові установки організації і використовувати систему показників діяльності, необхідну для наступного контролю результатів (інваріантна ознака планування. – Авт.). Крім того, планування забезпечує більш чітку координацію зусиль структурних підрозділів і таким чином зміцнює взаємодію керівників різних служб організації (координаційна ознака планування. – Авт.). А це означає, що планування – це безперервний процес вивчення нових шляхів і методів вдосконалення діяльності організації за рахунок виявлених можливостей, умов та факторів (потенційна ознака планування. – Авт.). Отже, плани не повинні но-

сити директивного характеру, а змінюватися відповідно до конкретної ситуації (оперативна ознака планування. – Авт.).

За своєю суттю, онтологічно, функція планування відповідає на три основні питання:

1. Де ми знаходимося на даний час? Керівники повинні оцінити сильні і слабкі сторони організації в таких важливих галузях, як фінанси, маркетинг, виробництво, наукові дослідження і розробки, трудові ресурси. Все це здійснюється з метою визначення, чого може реально домогтися організація.

2. Куди ми хочемо рухатися? Оцінюючи можливості і загрози в навколишньому середовищі, такі, як конкуренція, клієнти, закони, політичні фактори, економічні умови, технологія, постачання, соціальні і культурні зміни, керівництво визначає, що може перешкодити організації досягненню цих цілей.

3. Як ми збираємося це зробити? Керівники повинні вирішити як в загальних рисах, так і конкретно, що повинні робити члени організації, щоб досягти виконання цілей організації<sup>21</sup>.

Звідсіля, планування виступає одним із засобів, за допомогою якого керівництво забезпечує єдиний напрямок зусиль усіх членів організації для досягнення її загальної мети.

Функція організації – це формування структури організації, а також забезпечення всім необхідним для її роботи – персоналом, матеріалами, обладнанням, будівлями, грошовими коштами. У будь-якому плані, що складається в організації, є створення реальних умов для досягнення запланованих цілей, часто це вимагає перебудови структури виробництва і управління з тим, щоб підвищити їх гнучкість і пристосованість до вимог ринкової економіки. При плануванні та організації роботи керівник визначає, що конкретно повинна виконати дана організація, коли і хто, на його думку, повинен це зробити. Якщо вибір цих рішень зроблений ефективно, керівник отримує можливість втілити свої рішення в реальність, використовуючи важливу функцію менеджменту, як мотивація<sup>22</sup>.

Функція мотивації – це діяльність, що має на меті активізувати людей, що працюють в організації, і спонукати їх ефективно трудитися для виконання цілей, поставлених в планах. Для цього здійснюється їх економічне і моральне стимулювання, збагачується сам зміст праці і створюються умови для прояву творчого потенціалу

працівників і їх саморозвитку. З кінця XVIII по XX століття була поширена думка, що люди завжди будуть працювати краще, якщо у них є можливість заробити більше. Вважалося, таким чином, що мотивація – це просте питання, яке зводиться до пропозиції надання відповідних грошових винагород в обмін на зусилля. Однак в результаті практичної діяльності керівники організацій довідалися, що мотивація – це результат складної сукупності різнорівневих та поліоб'єктних потреб людини, які постійно змінюються та мають багато координат виникнення, прояву, застосування та легітимації. Тому функція планування у зв'язці з функцією мотивації повинна враховувати й такі складні нюанси<sup>23</sup>.

Функція контролю – це процес, що забезпечує досягнення цілей організації, тобто фактично ця функція підтверджує реальність та ефективність функції планування. Існують три аспекти управлінського контролю.

Перший аспект – встановлення стандартів – це точне визначення мети, яка повинна бути досягнута в певний час. Воно ґрунтується на планах, розроблених у процесі планування.

Другий аспект – це вимірювання того, що було насправді досягнуто в певний період, і порівняння досягнутого з очікуваними результатами. Якщо ці обидві фази виконані правильно, то керівництво організації не тільки знає про те, що в організації існує проблема, йому відомо і джерело цієї проблеми.

Третій аспект – стадії, на яких виконуються дії, якщо це необхідно, для корекції серйозних відхилень від початкового плану. Одна з можливих дій – перегляд цілей для того, щоб вони стали реальнішими і відповідали ситуації. Контроль – це критично важлива і складна функція управління. Одна з найважливіших особливостей контролю, яку слід враховувати в першу чергу, полягає в тому, що контроль повинен бути всеосяжним<sup>24</sup>.

Функція координації – це центральна функція менеджменту. Вона забезпечує досягнення узгодженості в роботі всіх ланок організації шляхом встановлення раціональних зв'язків (комунікацій) між ними. Найбільш часто використовуються звіти, інтерв'ю, збори, комп'ютерний зв'язок, засоби радіо-і телемовлення, документи. За допомогою цих та інших форм зв'язків встановлюється взаємодія між підсистемами організації, здійснюється маневрування ресур-

сами, забезпечується єдність і погодження всіх стадій процесу управління (планування, організації, мотивації і контролю), а також дій керівників<sup>25</sup>.

Резюмуючи, слід дійти висновку, що: а) всі функції управління в організації є взаємопов'язаними та взаємодетермінованими; б) однак функція планування в процесуальному ланцюжку процесу управління відіграє стратегічну роль як відносно подальшого існування організації, так й відносно досягнення нею телеологічних домінант; в) функція планування відіграє роль «запускаю чога» механізму в процесі управління, причому як у стратегічному, так й у тактичному аспектах; г) ця функція опосередковує виникнення та реалізацію всіх наступних функцій управління; г') ця функція спрямовує всі інші функції на досягнення відповідного соціального результату; д) ця функція фактично відіграє роль статутарно-динамічного центру в управлінському процесі.

Таким же чином можна й необхідно оцінювати функцію планування в нормопроектуванні. Насамперед, вона носить об'єктивований характер. Крім того, слід розрізняти перспективну і поточну форми такого планування.

Враховуючи наведені вище положення, можна запропонувати авторське дефінітивне визначення планування в нормопроектуванні. Вважаємо, що під ним слід розуміти об'єктивовану необхідність правового регулювання, телеологічно обґрунтовану інтелектуальну діяльність уповноважених суб'єктів, з розробці формалізованих документів, що містять та закріплюють послідовність відповідних дій, що здійснюються у часовій перспективі і спрямовані на підготовку і розробку проектів нормативно-правових актів.

На думку Ю.В. Ясенчука, заступника керівника Апарату Верховної Ради України необхідність перспективного, прогнозованого підходу до організації законодавчого процесу, нарівні з уніфікованим (адаптованим) законодавством в багатьох сферах діяльності, є детермінованим багатогранним суспільним життям, поглибленням міжнародного співробітництва в різних його сферах, економічними, екологічними та іншими викликами, що постали перед світовою спільнотою у ХХІ ст.<sup>26</sup>

На погляд цього фахівця, існуюча практика організації та забезпечення законодавчого процесу у Верховній Раді України потребує

свого подальшого вдосконалення, бо процеси прийняття законодавчих актів та внесення змін до них не завжди ведуться на достатньому науковому, методичному і техніко-юридичному рівнях. Крім того, законодавчо недостатньо врегульовано механізми реалізації законів, контролю за їх виконанням, не усунуто фактів дублювання та протиріч між окремими юридичними нормами. І як наслідок, законодавча база, що сформувалася в Україні, ще не повною мірою відповідає вимогам сьогодення щодо забезпечення державного управління суспільством<sup>27</sup>. Таким чином, вказаний автор прямо пов'язує недоліки практики організації та забезпечення законодавчого процесу у Верховній Раді України з дефектами в державному управлінні, причому вказівка на недоліки в науковому, методичному і техніко-юридичному забезпеченні такого процесу напряму відносяться до нормопроекування.

А наявність прогалин у здійсненні законодавчої функції єдиним органом законодавчої влади в Україні пояснюється відсутністю науково обґрунтованої системи управління законодавчим процесом, яка передбачала б: по-перше, перспективне планування законотворчої діяльності; по-друге, оперативне регулювання цієї діяльності з урахуванням особливостей розвитку держави; по-третє, планомірну, безперервну контрольну-аналітичну роботу, спрямовану на визначення ефективності законотворення<sup>28</sup>. Таким чином, по-перше, вибудовується процесуальний ланцюжок – «перспективне планування законотворчої діяльності» – «оперативне регулювання цієї діяльності» – «планомірна, безперервна контрольна-аналітична робота»; по-друге, враховуючи, що всі вказані процесуальні етапи зав'язані на плануванні, вибудовується відповідна процесуальна «мотрійка»; по-третє, об'єктивуються й актуалізуються процесуальні супроводження і забезпечення такої профільної діяльності.

При цьому, Ю.В. Ясенчук вважає, що мова йде про створення профільної організаційно-процесуальної та організаційно-процедурної системи, яка давала б можливість здійснювати законодавчу функцію влади комплексно, виходячи, з одного боку, з: а) об'єктивно існуючих особливостей наявного стану суспільних відносин, що регулюються законом; б) сучасних та перспективних потреб суспільства і держави, що вимагають свого правового регулювання, та в) існуючої законодавчої бази;

а з другого боку, з: а) наявних організаційно-технічних, інформаційно-технологічних, матеріально-фінансових засобів та б) наукового потенціалу, що можуть бути залучені до законотворення на сучасному етапі.

Він вважає, що «нарешті, нам потрібна система, яка спиралася б на раціональну процедуру формування та вдосконалення нормативної, насамперед законодавчої, бази»<sup>29</sup>.

Разом з тим, виокремлюючи поточне і перспективне планування, цей фахівець зазначає, що перше з них відповідним чином є побудованим. 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 кожний 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.

Але з перспективним плануванням законопроектної роботи у Верховній Раді України не все гаразд. Так, планування на перспективу – короткотермінову (1-2 роки) чи довготермінову (5 років), яке враховувало б і програму діяльності уряду, і програму адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, на сьогодні практично відсутнє. Причиною такого стану справ є або відсутність перспективних планів законодавчих робіт, або їх невиконання останніх вже при їх наявності. Так, наприклад, лише у 1997 і 1999 роках парламентом було схвалено постанови про загальний план законодавчих робіт на ці роки, а в 2006 році було затверджено Перспективний план законодавчих робіт Верховної Ради України п'ятого скликання, який було розроблено зусиллями працівників Апарату Верховної Ради України разом з Інститутом законодавства, за участю комітетів Верховної Ради України та експертів. Планування законодавчої роботи мало на меті вдосконалення роботи парламенту і прийняття законів, які передбачені Конституцією України, а також тих, які вкрай необхідні на сучасному етапі суспільного життя. Але Верховна Рада України п'ятого скликання діяла доволі короткий період, через що Перспективний план не був реалізований.

Але крім недоліків в організаційно-правовому забезпеченні планування законодавчого процесу, є низка проблем, що напряму пов'язані з його нормативно-правовим забезпеченням, що фактично детермінує юри дико-технологічне забезпечення як планування законодавчого процесу, так й всього цього процесу в цілому.

Станом на сьогодні законотворча, в тому числі й законопроектна діяльність в українському парламенті, ґрунтується на досить широкій нормативно-правовій базі – її регулюють близько 15 актів різної юридичної сили. Однак, базового закону, який системно та комплексно регламентував би цю сферу правовідносин, до цього часу не прийнято – а відсутність такого закону досить негативно впливає на законодавчий процес, бо: по-перше, законодавчі процедури щодо нормопроєктування у цій сфері не є систематизованими; по-друге, вони виписані у великій кількості нормативних актів, і тому далеко не всі їх вимоги виконуються суб'єктами законопроектування; по-третє, відсутні єдині вимоги щодо розробки проектів законів, особливо щодо використання юридичних термінів, що часто-густо призводять до їх невірної тлумачення та тотожного розуміння, що веде до виникнення колізій та компетенційних суперечок.

Логічним наслідком цього є прорахунки в законопроектуванні, внаслідок чого об'єктивно знижується якість законопроектів. Є загальновідомим, що зведення всіх процедур в одному законі, крім того, що це є праксеологічно обтяжливим і технологічно мало можливим, не зможе вирішити усіх існуючих проблем, однак, це дасть змогу не тільки створити дієвий і прозорий організаційно-правовий механізм законотворення, але й, насамперед, сформувати системний комплекс процедур, що задіяні на етапі нормопроєктування (включаючи й планування), а це в свою чергу буде сприяти підвищенню якості всього процесу законотворення.

На жаль в даний час в Україні є відсутнім єдиний нормативно-правовий акт, який встановлював би вимоги щодо розроблення нормативно-правових актів, їх прийняття, набрання ними чинності, обліку, системи, видів, ієрархії та нормопроєктувальної техніки. Але парламентом неодноразово робилися спроби заповнити прогалини у правовому регулюванні цих питань шляхом прийняття законів України “Про нормативно-правові акти” та “Про закони і законодавчу діяльність”.

Однак їх якість, якщо говорити об'єктивно, навряд чи можна визнати бездоганною, а тому чинності ці закони так і не набрали. Перший з них – “Про нормативно-правові акти”, був скасований Верховною Радою України за пропозицією Президента України, другий – “Про закони і законодавчу діяльність” (2763 від 18.12.2006), був повернут з пропозиціями Президента України до парламенту, однак вето щодо нього народними депутатами так і не було подолано. Аналогічний законопроект було зареєстровано вдруге, але у зв'язку з припиненням повноважень Верховної Ради п'ятого скликання він вважається відкликаним.

20 травня 20011 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про законопроекти про нормативно-правові акти»<sup>30</sup>, в якій, розглянувши проект Закону України про нормативно-правові акти, поданий народним депутатом України Мірошниченком Ю.Р., та альтернативний законопроект про нормативно-правові акти, поданий народним депутатом України Ляпіною К.М., постановила прийняти за основу проект Закону України про нормативно-правові акти, поданий народним депутатом України Мірошниченком Ю.Р. і доручити Комітету Верховної Ради України з питань правової політики доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням положень альтернативного законопроекту про нормативно-правові акти, поданого народним депутатом України Ляпіною К.М., а також зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи та внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні. Однак подальших змін не відбулося.

Безумовно, країні потрібен спеціальний закон, який визначить правовий статус закону як основного акта, акта вищої юридичної сили, встановить особливу законодавчу процедуру, включаючи й законопроекування, характерну для парламенту для ухвалення законодавчих актів, визначить специфічні гарантії конституційності законів – тобто ту сферу, яка є притаманною саме для закону і яка далеко не повною мірою визначається під час створення інших нормативних актів. Особливо треба наголосити на тих нормах, які стосувалися б планування законодавчої діяльності, розробки державних програм розвитку законодавства, перспективних і поточних планів законодавчих робіт і вимог до них.

Як вже відмічалось, прийняття такого закону дозволило б удосконалити не тільки планування, як початок нормопроекування, а й увесь законо-давчий процес. Це дало б змогу ліквідувати основні недоліки системи національного законодавства: певну безсистемність розвитку законодавства, внутрішню суперечливість у регулюванні суспільних відносин, недостатню наукову обґрунтованість законопроектів та вже прийнятих законів, а також хиби юридичної техніки.

Враховуючи обставину, що одним із недоліків у законотворенні є недостатнє правове врегулювання процесу прийняття законів, слід всіляко підтримати точку зору, що сьогодні як ніколи є потреба у прийнятті законів “Про нормативно-правові акти” та “Про закони і законодавчу діяльність”. Причому, виходячи з теоретичних основ логічно було б, щоб ці закони співвідносились як загальний та спеціальний, оскільки законотворення є частиною нормотворчого процесу й покликане формувати основу правової системи<sup>31</sup>.

Слід також наголосити на важливості планування не тільки для законотворення, а й для нормопроекування і нормотворення на всіх рівнях, починаючи від рівня парламенту, системи органів виконавчої влади, і закінчуючи такою профільною діяльністю на рівні органів місцевого самоврядування. Тільки тут слід враховувати відповідні особливості феномену планування на кожному з вказаних рівнів. Такі особливості залежать, насамперед, від телеологічних доміант нормопроекування та нормотворчості. Наприклад, планування нормопроекування та нормотворення на рівні виконавчої влади тісним чином є пов’язаним з законопроекуванням і законотворенням законодавчої влади, бо основним завданням виконавчої влади є розробка та прийняття нормативних актів з метою виконання законів. Важливе значення має ця діяльність і в процесі розробки нормопроекування та нормотворення актів, що сприяють проведенню в Україні ринкових реформ.

Планування нормопроекування та нормотворення органів місцевого самоврядування на асоційованому рівні (район, область) або рівні функціонування територіальних громад (село, селище, місто), напряму залежить від телеологічних доміант або місцевого розвитку, або від необхідності вирішення кола питань, що є екзистенційно важливими для членів територіальної громади. Крім того, таке планування нормопроекування та нормотворення органів міс-

цевого самоврядування повинно здійснюватись в рамках їх компетенції і не суперечити положенням Конституції і законів держави. Цей процес повинен знаходити своє відображення у формалізованих документах (плани, програми нормопроектувальної діяльності тощо).

На наш погляд, в залежності від рівня планування нормопроекування та нормотворчості (рівень законодавчої, виконавчої влади або рівень місцевого самоврядування) повинен існувати об'єктивний характер обмеження такого планування, що детермінований предметами відання органів, що функціонують на вказаних рівнях та їх компетенційними повноваженнями. Велику роль в плануванні має й ресурсне забезпечення нормопроекування та нормотворчості, що має йому надати реального та обґрунтованого характеру.

У функціональному і інструментальному аспектах феномен планування займає важливе місце в нормопроектній діяльності в конституційному праві України, бо дозволяє розподіляти сили, ресурси та визначати черговість у виробленні проектів нормативно-правових актів.

Під плануванням в нормопроекуванні слід розуміти об'єктивовану необхідністю правового регулювання, телеологічно обґрунтовану інтелектуальну діяльність уповноважених суб'єктів, з розробці формалізованих документів (планів, програм тощо), що містять та закріплюють послідовність відповідних дій, які здійснюються у часовій перспективі (поточне та перспективне планування) і спрямовані на підготовку і розробку проектів нормативно-правових актів.

В процесі планування в нормопроекуванні, включаючи й законопроекування, по-перше, вибудовується процесуальний ланцюжок «перспективне планування законотворчої діяльності» – «оперативне регулювання цієї діяльності» – «планомірна, безперервна контрольно-аналітична робота»; по-друге, враховуючи, що всі вказані процесуальні етапи зав'язані на плануванні, вибудовується відповідна процесуальна «мотрійка»; по-третє, об'єктивуються й актуалізуються процесуальні супроводження і забезпечення такої профільної діяльності.

1. *Копиленко О.Л.* Перспективне планування законодавчої діяльності і питання вдосконалення національного законодавства / О. Л. Копиленко // *Планування законодавчої діяльності парламенту: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 22 червня 2010 р. / за загл. ред. В.О. Зайчука.* – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2011. – С. 5. 2. *Про* впорядкування організації і здійснення законодавчого процесу Верховною Радою України : Постанова Президії Верховної Ради України від 31 жовтня 1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/180/94-%D0%BF%D0%B2> 3. *Про Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року* // Постанова Верховної Ради України від 15 липня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-14> 4. *Про Регламент* Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року // ВВР України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст.133. 5. *Там само.* 6. *Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України* : Закон України від 23 березня 2000 року // ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст.195. 7. *План* // Большой словарь иностранных слов / сост. А. Ю. Москвин. – М. : ЗАО Из-во Центрополиграф : ООО «Полюс», 2003. – С. 511. 8. *Планирование (значение)* // Википедия. Свободная энциклопедия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BB> 9. *Планирование* // Википедия. Свободная энциклопедия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BB> 10. *Планирование* // Экономико-математический словарь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://economic\\_mathematics.academic.ru/3339](http://economic_mathematics.academic.ru/3339) 11. *Планирование* // Политология. Словарь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/4008> 12. *Планирование* // Экономический словарь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ\\_dict/1](http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/1) 13. *Планирование* // Финансовый словарь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin\\_enc/27057](http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/27057) 14. *Планирование* // Терминологический словарь банковских и финансовых терминов, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin\\_enc/27057](http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/27057) 15. *Планирование* // Словарь бизнес-терминов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/business/16> 16. *Планирование* // Современная энциклопедия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/37> 17. *Планирование* // Словарь русских синонимов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_synonims/120069](http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_synonims/120069) 18. *Сервейинг* // Словарь бизнес-терминов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/business/9854> 19. Мескон Майкл. Основы менеджмента/ Майкл Мескон, Майкл Альберт, Франклин Хедоури / пер. с англ. Общая редакц. и вступ. статья доктора экономических наук Л.И. Евенко; Академия народного хозяйства при правительстве Российской Федерации. – М. : Из-во «Дело», 1997. – С. 174. 20. *Там само.* – С. 174-175. 21. *Основные функции менеджмента: планирование* // Менеджмент организаций [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://examen.od.ua/osnovi/page8.html> 22. *Greiner Larry* (June 1998). "Evolution and Revolution as Organizations Grow". Harvard Business Review. 23. *Там само.* 24. *Perrow Charles*

(1991). "A Society of Organizations". *Theory and Society*: 725–762. **25.** Там само. **26.** 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 червня 2010 р./ за загл. ред. В.О. Зайчука.* – К.: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2011. – С. 7. **27.** Там само. **28.** Там само. – С. 8. **29.** Там само. – С.9. **30.** *Про законопроекти про нормативно-правові акти*: Постанова Верховної Ради України від 20 травня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/331>. Ясенчук Ю.В. Цит. праця. – С. 9.

### ***Chernolutsky Ruslan. Planning activity law-making the constitutional law of Ukraine***

Law-making entire planning of constitutional law in Ukraine, regardless of rule-making facilities (legislative body, the president, the executive authorities, local governments, etc.) is an important step in Legislative Drafting and all legislative activity and therefore deserves close attention from scientist's in Constitutional Law.

The article states that the interest in planning in the legislative process manifested increases in the legal literature of the late 90-ies of XX century. At this time there are research and development dedicated to the planning of legislative activity in the new socio-economic and political conditions, when the post-Soviet independent states arise and they began introducing market reforms.

Special aggravation and objectification planning becomes problematic, firstly, with the growth rate of law-making when automatically considerably as a result of the emergence of sovereign national parliaments increasing number of bills submitted to parliament. Secondly, this process is actualized eliminate such shortcomings the legislative process as unsystematic, chaotic, inadequate scientific and expert support for the process, lack of focus on solving long-term priority objectives of the state and society – that is exactly what planning means, is by successive legislative activity can be eliminated. Thirdly, the plan is designed to withstand the "overload" legislative process "improper" bills, ie draft laws: a) have a narrow subject of legal regulation; b) have slight social value and load; c) protect corporate interests; d) have a high conflict potential. Thus, proper planning called codifies legislative process, to increase its effectiveness, focus on the most important and priority bills.

Fourth, planning Law-making of constitutional law in Ukraine intended to increase the quality of draft legal acts issued by the subjects of constitutional law, that objective would enhance the effectiveness of legal regulation and regulation of social processes.

In the instrumental and functional aspects of the phenomenon planning is important in Lawmaking of constitutional law in Ukraine, it allows power to allocate resources and identify priority in the development of draft legal acts.

When planning a Law-making should understand the need of legal regulation, teleological reasonable intellectual activity authorized subjects, with the development of formalized documents (plans, programs, etc.) containing a fixed sequence and appropriate action undertaken in the time term (current and future planning) and are aimed at the preparation and drafting of legal acts.

In the process of planning in Legislative Drafting, including drafting, firstly, builds a procedural chain of "planning ahead law-making activity" - "prompt regulation of this activity" - "systematic, continuous control-analytical work"; Second, given that all of the procedural steps linked to the planning, builds on procedural "matryoshka dolls"; Thirdly, objectified and updated procedural support and ensure such core business.

**Key words:** Law-making, planning, current planning, advanced planning, scheduling Law-making activities in the executive branch, planning Law-making activities in local government.

УДК 342.41

**П. А. РУДИК**

## **ДУМКА ЩОДО ОЦІНКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ З ВІДНОВЛЕННЯ ДІЇ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ (КІНЕЦЬ ЛЮТОГО–ПОЧАТОК БЕРЕЗНЯ 2014 РОКУ)**

*На основі сучасних досягнень юридичної науки і сучасного праворозуміння суспільних процесів в Україні аналізуються деякі дискусійні положення праць окремих вчених щодо оцінки Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року №742-VII та постанови Верховної Ради України №750-VII від 22 лютого 2014 року «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року №2222-IV, від 1 лютого 2011 року №2959-VI, від 19 вересня 2013 року №586-VII». У формі дискусії висловлюються міркування автора стосовно оцінки цих нормативно-правових актів окремими вченими.*

**Ключові слова:** Конституція України, оцінка нормативно-правових актів, відновлення дії окремих положень Конституції України.

**Рудик П.А.** Мысль относительно оценки нормативно-правовых актов с возобновления действия отдельных положений Конституции Украины (конец февраля – начало марта 2014 года)