



Олександр Дзера

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
головний науковий співробітник відділу
дослідження проблем взаємодії
держави та громадянського суспільства
Київського регіонального центру Національної академії
правових наук України
(Київ, Україна)
dzerao@gmail.com

Надія Міловська

докторка юридичних наук, доцентка,
в. о. завідувачки відділу дослідження проблем взаємодії
держави та громадянського суспільства
Київського регіонального центру Національної академії
правових наук України
(Київ, Україна)

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-9150-018X>
Scopus Author ID: 57212620558
milovska@bigmir.net



УДК 340.134

ПЛАНУВАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕТАП ЇЇ ЕФЕКТИВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

АНОТАЦІЯ. Відсутність єдиного законодавчого підходу до питання здійснення правотворчої діяльності, визначення видів нормативно-правових актів, їх юридичної сили та ієрархії призводить до суперечливої практики правозастосування і, як наслідок, до порушень прав і свобод людини та громадянина. Реалізація різних законодавчих ініціатив, що часто є неузгодженими між собою або з програмними документами, проблеми системності нормотворчої роботи зумовлені відсутністю належного планування правотворчої діяльності, що не може забезпечити сталий і поступовий розвиток України у визначеному напрямі.

Метою статті є дослідження особливостей планування правотворчої діяльності як важливої стадії створення цілісної та внутрішньо узгодженої системи правових норм, суб'єктів і строків планування, а також надання пропозицій щодо подальшого вдосконалення планування правотворчої діяльності з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

Планування правотворчої діяльності може розглядатись як нормативно врегульована скоординована діяльність державних органів, що базується на результатах прогнозів та моніторингу, які дають можливість виключити випадкові, непродумані кроки в правозакріпленні, уникнути стихійності та безсистемності правотворчої діяльності, усунути дублювання та колізії в нормативно-правових актах, встановити послідовність їх ухвалення, узгодити роботу державних органів різних рівнів, створити необхідні умови для підготовки документів високої якості.

Суб'єкти правотворчої діяльності з метою визначення головних напрямів та забезпечення гласності правотворчої діяльності застосовують перспективне й поточне планування. Встановлено, що поточні плани, як правило, складаються і затверджуються суб'єктом нормотворення на термін до одного року і містять визначення видів та назв актів, головних етапів і термінів їх підготовки, а також органів, відповідальних за розроблення проєктів нормативно-правових актів. Зі свого боку перспективні програми правотворчої діяльності складаються і затверджуються суб'єктом нормотворення, зазвичай терміном понад рік, і визначають напрями розвитку правового регулювання суспільних відносин, заходи з кодифікації та систематизації нормативно-правових актів.

Планування правотворчої діяльності потребує активної позиції тих, хто професійно займається і відповідає за розвиток нормотворчості в органах державної влади, що полягає у постійному моніторингу стану правового забезпечення та ситуації у певній сфері суспільних відносин, періодичному перегляді чинних нормативно-правових актів та ініціюванні змін або оновленні тих із них, що вже не спрацьовують і навіть гальмують подальший розвиток. Водночас із метою підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, якості нормативно-правових актів та їх змістовної обґрунтованості важливим є також запровадження механізмів юридичного прогнозування, що ґрунтується на науково-технічних і соціально-економічних прогнозах державного і суспільного розвитку.

Зважаючи на надмірні темпи формування нормативно-правової бази, а також неврегульованість правил і порядку реалізації правотворчої ініціативи, обґрунтовано доцільність ухвалення Верховною Радою України Закону "Про правотворчу діяльність" і створення цілісної системи унормованого, комплексного та скоординованого планування правотворчої діяльності, що має здійснюватися відповідно до визначених програмними правовими актами та міжнародно-правовими зобов'язаннями України напрямів, пріоритетів та цілей, на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України.

Ключові слова: правотворчість; перспективне планування; поточне планування; прогнозування; нормотворчий процес; нормативно-правовий акт.

*Мудрий законодавець починає не з видання законів,
а з вивчення їх придатності для суспільства.*
Ж.-Ж. Русо

Процеси державного управління у різних сферах діяльності потребують установлення чітких правил, процедур та обмежень, що досягається застосуванням законів і підзаконних нормативно-правових актів, які мають бути гармонізовані як між собою, так і з міжнародним правом, і в комплексі створювати сприятливе нормативно-правове поле для суспільної діяльності у різних сферах. Саме тому велика увага приділяється питанням правотворчості, тобто діяльності, яка полягає у формуванні, систематизації, ухваленні та оприлюдненні нормативно-правових актів, найвищою метою якої є перетворення принципу вер-

ховенства права у реальність, забезпечення гармонійного вираження у правових нормах об'єктивних потреб суспільного розвитку¹.

Розпочатий у 90-ті роки минулого століття процес створення та удосконалення правових засад правотворчості триває і понині, що зумовлює негативні наслідки відсутності належних механізмів правотворчої діяльності, пов'язаної зі встановленням, зміною та скасуванням правових норм. Нині відносини у цій сфері регулюються Конституцією України², окремі питання правотворчої діяльності визначені в законах України “Про Регламент Верховної Ради України”³ та “Про комітети Верховної Ради України”⁴, указах Президента України “Про затвердження Положення про порядок роботи над законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України”⁵, “Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності”⁶, постановах Кабінету Міністрів України “Про затвердження Правил підготовки правових актів Кабінету Міністрів України”⁷, а також “Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України”⁸. Однак сучасний стан українського законодавства викликає багато нарікань та обґрунтованої критики. Представники правничої науки, оцінюючи стан вітчизняного законодавства, вказують на такі проблеми: необхідність вдосконалення процедури розроблення та ухвалення якісних законів; невиправдана кількість нормативно-правових актів, яка значно ускладнює їх застосування; наявність у текстах нормативно-правових актів суперечливих, внутрішньо неузгоджених положень; відсутність належних механізмів забезпечення виконання законодавчих приписів тощо⁹. Тому, безумовно, чітко налагоджена нормотворча технологія здатна забезпечити не тільки належну якість та

¹ Г Шевченко, ‘Проблеми нормотворчої діяльності суб’єктів нормотворення’ <https://minjust.gov.ua/m/str_12895> (дата звернення: 13.12.2021).

² Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 13.12.2021).

³ Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>> (дата звернення: 13.12.2021).

⁴ Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 13.12.2021).

⁵ Про затвердження Положення про порядок роботи над законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України: Указ Президента України від 30 березня 1995 р. № 270/95 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/95#Text>> (дата звернення: 13.12.2021).

⁶ Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10 червня 1997 р. № 503/97 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text>> (дата звернення: 13.12.2021).

⁷ Про затвердження Правил підготовки правових актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 13.12.2021).

⁸ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 13.12.2021).

⁹ Концепція Закону України “Про правотворчу діяльність”, підготовлена фахівцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/web2/webproc4_1?pf3511=72355> (дата звернення: 13.12.2021).

ефективність нормативно-правових актів, а й забезпечити їх позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються у державі.

Ухвалення нових нормативно-правових актів, зміна або скасування чинних, повинні бути обґрунтованими і доцільними, змістовно виваженими і конструктивними. Тому важливим етапом правотворчої діяльності є її планування¹⁰, що здійснюється задля досягнення узгодженості та впорядкування підготовки законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів суб'єктами правотворчої діяльності, визначення пріоритетності сфер суспільних відносин, які потребують правового врегулювання, врахування у правових актах загальнолюдських цінностей, забезпечення гарантій захисту прав і свобод людини, максимального задоволення їх матеріальних і духовних потреб. Проте сьогодні в Україні відсутнє довгострокове планування правотворчої діяльності. Це проявляється у проблемах із системністю законотворчої роботи, відсутністю належної фахової комунікації та регламентації взаємодії між суб'єктами правотворчої діяльності, зокрема й координації цієї роботи. Реалізація абсолютно різних законодавчих ініціатив, що часто є неузгодженими між собою або з програмними документами, не може забезпечити сталий і поступовий розвиток України у визначеному напрямку.

Безумовно, проблемам правотворчої діяльності присвячувалася і продовжує присвячуватися увага із боку науковців, серед яких слід назвати праці О. Бандурки, С. Бобровник, О. Богініча, О. Зайчука, М. Козюбри, С. Комарова, Н. Кузнєцової, А. Миронова, І. Настасяк, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришина, С. Плавича, В. Селіванова, О. Скакун, О. Скрипнюка, Р. Стефанчука, М. Теплюка, Ю. Тодики, Ю. Шемшученка, О. Ющика, Р. Яценка та ін. Однак практика нормопроектної роботи засвідчує наявність проблем системності та координації правотворчого процесу, що зумовлюють необхідність комплексного дослідження питань планування правотворчої діяльності, які недостатньо розроблені в юридичній науці. Сучасному правотворчому процесу гостро бракує оновленої методології, науково-обґрунтованих підходів до організації правотворчого процесу та єдиних загальнообов'язкових правил правотворчої діяльності.

Метою дослідження є визначення особливостей планування правотворчої діяльності як важливої стадії створення цілісної та внутрішньо узгодженої системи правових норм, суб'єктів та строків планування, а також надання пропозицій щодо подальшого вдосконалення планування правотворчої діяльності з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

¹⁰ В Риндюк, *Нормотворча діяльність: навчально-методичний посібник* (КНЕУ 2009) 30.

Правотворчість є особливою формою діяльності держави за участю громадянського суспільства, яка пов'язана зі встановленням, зміною чи скасуванням юридичних норм, створенням та розвитком системи права¹¹. Відповідно до ч. 1 ст. 2 проекту Закону України “Про правотворчу діяльність” (далі – Законопроект)¹² правотворча діяльність – це діяльність з планування, розроблення проекту нормативно-правового акта (його концепції) та ухвалення (видання) нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання та/або охорона суспільних відносин. Важливою новацією Законопроекту є визначення правових засад планування правотворчої діяльності, спрямованого на забезпечення передбачуваності розвитку державної політики, єдності, безперервності, гнучкості та точності процесу підготовки й ухвалення нормативно-правових актів, узгодження правотворчої діяльності всіх учасників та прозорості їх роботи, цілісності правової системи України¹³.

Дійсно, для того щоб у нормативно-правових актах адекватно відображалися процеси, які відбуваються в суспільстві, необхідно постійно виявляти, вивчати та вміло використовувати закономірності, що спрямовують ці процеси. Саме тому передумовою створення нормативно-правових актів є пізнання реальних умов, факторів та обставин відповідних суспільних відносин, правове регулювання яких продиктовано потребами в соціально-економічному розвитку держави. Вони повинні аналізуватися в органічному зв'язку із загальними умовами та конкретним середовищем¹⁴. У зв'язку з цим важливою складовою та однією з головних умов ефективного здійснення правотворчої діяльності є її планування, що дає можливість виключити випадкові, непродумані кроки в правотворчості, усунути дублювання та колізії в нормативно-правових актах, узгодити роботу державних органів різних рівнів, встановити послідовність ухвалення окремих актів, створити необхідні умови для підготовки документів високої якості, провести теоретичні консультації з провідними науковими та навчальними установами.

Важливим чинником планування є визначення пріоритетів розвитку правотворчої діяльності у напрямі досягнення цілей державної політики та стратегій і програм розвитку держави. Водночас при визначенні пріоритетів у правотворчій діяльності враховуються, зокрема: суспільна важливість проблеми, яку пропонується врегулювати за допомогою ухвалення нормативно-правового акта; очікувана ефективність запропонованого правового регулювання суспільних відносин; терміни (строки) реалізації запропонованого механізму регулювання суспільних відносин;

¹¹ Риндюк (н 10) 19.

¹² Про правотворчу діяльність: проект Закону України від 23 червня 2021 р., реєстрійний № 5707 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355> (дата звернення: 13.12.2021).

¹³ Концепція Закону України “Про правотворчу діяльність” (н 9).

¹⁴ С Гусаров, ‘Поняття та сутність правотворчості в Україні’ (2015) 2 Правова система: теорія і практика 57.

спроможність запропонованого механізму правового регулювання; стан і фактична готовність проекту нормативно-правового акта. Планування правотворчої діяльності має бути реалістичним щодо обсягу запланованої роботи з розроблення проектів нормативно-правових актів, експертизи, розгляду, обговорення, ухвалення, проведення оцінки¹⁵.

Відповідно до ст. 17 Законопроекту планування правотворчої діяльності має здійснюватися згідно з визначеними програмними правовими актами та міжнародно-правовими зобов'язаннями України напрямів, пріоритетами та цілями, на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України. Так, нині чіткого розуміння і відображення в законодавстві потребує, зокрема, питання юридичної природи актів агресії та окупації з боку Російської Федерації, щодо якого нерідко простежується непослідовна і нечітка правова позиція влади, що негативно впливає на судову практику¹⁶. У зв'язку з цим пріоритетним завданням є розроблення та ухвалення низки нормативно-правових актів (доповнення чинних актів або визнання їх такими, що втратили чинність), які стосуються тимчасово окупованих територій, вжиття державою заходів щодо належного захисту прав вимушених переселенців (зокрема, нормативне забезпечення їх життєдіяльності на контрольованій владою території, компенсація втраченого майна, відновлення необхідних документів), захист прав та інтересів військовослужбовців, які боронять Україну, правове забезпечення нормального функціонування волонтерського руху¹⁷ тощо.

Суб'єкти правотворчої діяльності з метою створення єдиної та узгодженої системи нормативно-правових актів, вдосконалення процесу їх підготовки та визначення головних напрямів правотворчої діяльності застосовують перспективне і поточне планування¹⁸. Поточні плани (програми), як правило, складаються і затверджуються суб'єктом нормотворення на термін до одного року і містять визначення видів та назв актів, головних етапів і термінів їх підготовки, а також органів, відповідальних за розроблення проектів нормативних актів. Перспективні програми правотворчої діяльності складаються і затверджуються суб'єктом нормотворення, зазвичай терміном понад рік, визначають напрями розвитку правового регулювання суспільних відносин, заходи з кодифікації та систематизації нормативно-правових актів. При цьому плани не виключають можливості підготовки й ухвалення нормативно-правових актів, що до них не увійшли.

¹⁵ Концепція Закону України "Про правотворчу діяльність" (н 9).

¹⁶ Л Музика, *Концепція цивільно-правової політики України* (Паливода А. В. 2020) 444.

¹⁷ Там само 486–7.

¹⁸ О Шаган, 'Система принципів нормотворчості' (2014) 9 Науково-інформаційний вісник 67.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 17 Законопроєкту планування правотворчої діяльності має здійснюватися за допомогою прийняття документів поточного планування (строком до одного року) та перспективного планування (строком понад один рік). Зокрема, з метою забезпечення поточного планування законотворчої діяльності Верховна Рада України щороку у січні, наприкінці чергової сесії, має затверджувати план своєї законопроєктної роботи на рік, що включає період двох наступних чергових сесій та формується у порядку, визначеному законами України. Планування ж розроблення підзаконних нормативно-правових актів має здійснюватися з урахуванням плану законопроєктної роботи Верховної Ради України на відповідний рік (частини 1, 2 ст. 18 Законопроєкту).

Зі свого боку перспективне планування правотворчої діяльності із розроблення проєктів законів має забезпечуватися за допомогою схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, розроблення та прийняття інших планів і програм перспективного розвитку законодавства. При цьому невід'ємною частиною Програми діяльності Кабінету Міністрів України є орієнтовний перелік проєктів законів, які мають бути розроблені на її виконання (частини 3, 4 ст. 18 Законопроєкту).

Порядок планування правотворчої діяльності, згідно із ч. 4 ст. 17 Законопроєкту, має визначатися суб'єктами правотворчої діяльності, які розробляють та ухвалюють відповідні акти, з урахуванням особливостей, встановлених Конституцією та законами України. У цьому контексті для належної організації планування законотворчої діяльності вбачається доречним створення, зокрема, Координаційної ради з планування при Верховній Раді України, як головному законодавчому органі країни та координатору законотворчої діяльності на всіх стадіях цього процесу. До складу такої ради повинні входити представники суб'єктів законодавчої ініціативи, органів правозастосування, громадських об'єднань, а також науковці.

Отже, важливим правилом правотворчої юридичної техніки є планування правотворчої діяльності. Плани у підготовці та ухваленні нормативно-правових актів допомагають побудувати правотворчу діяльність найбільш раціонально, уникнути поспішності, неузгодженості, дублювання. Водночас у процесі планування правотворчої роботи необхідно дотримуватися таких вимог: безперервності правотворчого процесу; обґрунтованості, своєчасності та доцільності розроблення та ухвалення нормативно-правових актів; пріоритетності нормативно-правових актів, беручи до уваги першочерговість потреб держави і суспільства; урахування концепції соціально-економічного розвитку країни на довгу перспективу; уникнення зайвих витрат; достатності фінансового або організаційного забезпечення; системності нормативно-правових актів, їх узгодженості та взаємодії.

Основними формами документів при плануванні є програми, проекти та плани. Планування правотворчої діяльності потребує активної позиції тих, хто професійно займається і відповідає за розвиток нормотворчості в органах державної влади, яка полягає у постійному моніторингу стану правового забезпечення та ситуації у певній сфері діяльності, періодичному перегляді чинних нормативно-правових актів та ініціюванні змін або оновленні тих із них, що вже не спрацьовують і навіть гальмують подальший розвиток.

Як правило, закони з метою їх ефективної реалізації потребують розроблення низки вторинних нормативно-правових актів. Тому в сучасній практиці державного управління велике значення має комплексний план нормотворчості, який включає план-графік розроблення не тільки законів, а й підзаконних нормативно-правових актів із ретельно визначеними механізмами. Подібний план-графік є необхідним для того, щоб міністерства та інші органи могли розробити власну робочу програму нормотворчості, визначити детальні графіки розроблення та розподілити ресурси, які їм будуть потрібні для успішного завершення підготовки нормативно-правових актів у визначені строки¹⁹. При цьому перспективним напрямом впровадження сучасних інформаційних технологій у зазначений процес є створення баз даних програм і складання планів-графіків нормотворчості центральних органів виконавчої влади з вільним взаємним доступом до них.

Основою планування правотворчості є конкретні пропозиції міністерств та інших центральних органів державної влади. На стадії підготовки таких пропозицій необхідними є:

- організація підготовки та аналіз пропозицій основних структурних підрозділів, які відповідають за певні напрями діяльності, та відбір серед них найбільш суттєвих за умови їх достатнього обґрунтування;
- виділення нормотворчих заходів у програмах та проєктах державного, регіонального або галузевого рівня (зокрема й тих, що мають бути розглянуті і прийняті в поточному році);
- на підставі аналізу всіх можливих пропозицій (зокрема й щодо оновлення нормативно-правових актів та їх експертизи) розроблення галузевого плану нормотворчості на вказаний період із зазначенням у ньому заходів, очікуваних результатів після їх впровадження, строків підготовки, організацій-виконавців та організацій-співвиконавців, потреб у фінансуванні та можливих джерел фінансування (крім держбюджету). При цьому для виключення можливого дублювання або протиставлення пропозицій різних органів, які здійснюють управління за певними напрямками або видами діяльності, процедурами планування має бути

¹⁹ Е Шуберт, 'Принципи підзаконної правотворчості в Україні' (2020) 4 Науковий вісник публічного та приватного права 171.

передбачено збирання та обробка всіх пропозицій урядом, а також доопрацювання зведених планів усіма зацікавленими органами державної влади із залученням експертів²⁰.

Зазначене свідчить про важливе значення планування правотворчої діяльності. Розроблення програмних документів на середньостроковий та довгостроковий періоди, в яких відповідно до соціально-економічних і суспільно-політичних процесів, що відбуваються у державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, необхідні для їх досягнення, сприяє повноті та системності правового регулювання відповідних сфер суспільного життя.

Розвинені країни світу приділяють велику увагу питанню планування правотворчої діяльності. Вважається, що за звичайних умов нормативно-правовий акт має виходити з процесу спланованого й узгодженого таким чином, щоб мати достатньо часу на підготовку, консультації та його розгляд. Так, у більшості країн посилення ролі уряду в нормопроектній діяльності відіграло важливу роль у підвищенні планомірності розвитку законодавства, оскільки планування є однією з основних функцій державного управління та є невід'ємною частиною діяльності органів виконавчої влади, зокрема й із розроблення законопроектів²¹. До прикладу, у Великій Британії уряд є найважливішим центром планування законотворчої діяльності. Функціями визначення урядових законодавчих пріоритетів, складання, моніторингу та зміни законодавчої програми протягом парламентської сесії наділений спеціальний підрозділ при Кабінеті міністрів – Комітет Кабінету із законодавчої програми на чолі з лідером Палати громад²². При цьому законодавча програма уряду Великої Британії ґрунтується на доповіді Правової комісії при Парламенті, яка визначає стратегічні напрями довгострокового планування, проводячи комплексні дослідження модернізації та вдосконалення законодавства²³.

У Німеччині урядова програма з основними намірами у сфері законотворення, підготовлена партією – переможницею виборів, стає основним джерелом законодавчих ініціатив на чотири роки. Федеральний канцлер як глава виконавчої влади визначає пріоритетні принципи, на основі яких відбувається відбір законодавчих ініціатив міністерств через їх узгодження із політичним курсом. Ця робота забезпечується Відом-

²⁰ О Богачова, *Законотворення: теоретико-прикладні аспекти* (Друкарня Рута 2012) 192.

²¹ 'Планування, як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті реценції зарубіжного досвіду' (Центр законопроектних студій) <<http://lawdrafting.org/planning>> (дата звернення: 13.12.2021).

²² J Farrar, *Law Reform and the Law Commission* (Sweet & Maxwell 2003) 42.

²³ И Царьков, *Развитие правовопонимания в европейской традиции права* (Юридический центр Пресс 2006) 106.

ством федерального канцлера (*Bundeskanzleramt*), консультативним державним органом при федеральному канцлері.

Загалом пріоритетність уряду у плануванні властива як країнам англосаксонської правової сім'ї (Велика Британія, Канада, Австралія, Нова Зеландія), де законодавча програма уряду оголошується в парламенті монархом чи його представниками і визначає законодавчі пріоритети на кожну парламентську сесію, так і країнам романо-германської правової сім'ї (Франція, Німеччина, Австрія тощо)²⁴.

На відміну від зазначених країн, в Італії представник уряду бере участь у формуванні програми, календаря й порядку денного палат парламенту, але основну роль при визначенні пріоритетів програми законотворчої діяльності відіграють основні парламентські групи. Водночас важливі повноваження у сфері координації законопроектних планів міністерств в Італії покладені на Центральне бюро з координації законодавчих ініціатив і нормотворчої діяльності Загального секретаріату Президії Ради Міністрів²⁵. У США планування здійснюється Президентом у регулярних посланнях Конгресу на початку кожної сесії²⁶.

Цікавим у сфері планування правотворчої діяльності, на нашу думку, є й досвід Данії, де план містить досить докладну інформацію про майбутні закони, що й обумовлює їхню доступність, виконувальність, обґрунтованість та кращу організацію законопроектних робіт, а також досвід Швейцарії, де планування на строк повноважень парламенту (4 роки) складається із двох компонентів: визначення основних напрямів урядової політики та фінансового планування. В "Основних напрямках політики" викладаються політичні пріоритети й найважливіші цілі на строк повноважень парламенту нового скликання, визначаються заходи для їх реалізації ("предметне планування"), зазначаються проекти, заплановані до ухвалення протягом строку повноважень парламенту нового скликання, або середньостроковий план законодавчої діяльності, розроблений на основі встановлених пріоритетів. Фінансове (бюджетне) планування встановлює фінансове забезпечення реалізації політичних і законодавчих пріоритетів. Предметні та фінансові плани узгоджуються змістовно та в часі, тому вже на етапі планування законопроектних робіт здійснюється контроль за фінансовою забезпеченістю законопроектів²⁷.

Таким чином, планування правотворчої діяльності може розглядатись як нормативно врегульована скоординована діяльність державних

²⁴ 'Планування, як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті рецепції зарубіжного досвіду' (н 21).

²⁵ Царьков (н 23) 110.

²⁶ А Подоляка, 'Зарубіжний досвід перспективного планування законодавчої діяльності парламенту' в *Планування законодавчої діяльності парламенту: матеріали міжнародної наук.-практ. Конференції (м. Київ, 22 червня 2010 р.)* (Інститут законодавства Верховної Ради України 2011) 49.

²⁷ 'Планування, як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті рецепції зарубіжного досвіду' (н 21).

органів, що базується на результатах прогнозів та моніторингу й містить взаємопов'язані та взаємообумовлені компоненти²⁸. У такій роді планування нормотворчої діяльності, зокрема: дає можливість раціонально вибудувати систему нормативно-правових актів завдяки пріоритетній підготовці та розгляду базових, системоутворювальних проєктів; допомагає оптимально організувати підготовку нормативно-правових актів, скоординувати цю діяльність, усунути її дублювання, посилити контроль за якістю та термінами підготовки, уникнути стихійності та безсистемності правотворчої діяльності, підвищити дисциплінованість виконавців²⁹; забезпечує широкомасштабні роботи з оновлення та систематизації законодавства, заповнення прогалин у законодавчому регулюванні, ліквідацію множинності законів, скасування застарілих норм.

З метою підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, якості нормативно-правових актів та їх змістовної обґрунтованості Законопроект (ч. 1 ст. 19) передбачає запровадження механізмів юридичного прогнозування, тобто передбачення підстав і критеріїв вибору оптимальних правових рішень та оцінки їхніх наслідків. Ця прогностична діяльність ґрунтується на науково-технічних і соціально-економічних прогнозах державного і суспільного розвитку.

При юридичному прогнозуванні відображаються тенденції розвитку сучасної правової системи, соціальні потреби, публічні інтереси та суспільні відносини, що потребують врегулювання за допомогою правотворчої діяльності, перспективні форми і методи правового регулювання суспільних відносин, системність розроблення та ухвалення нормативно-правових актів, оцінка впливу запропонованого правового регулювання та/або охорони на суспільні відносини (ч. 4 ст. 19 Законопроект).

З метою забезпечення відкритості, гласності, професійності у процесі прогнозування та планування до нього мають залучатися експерти (фахівці) Національної академії правових наук України, профільних наукових установ, вищих навчальних закладів тощо. Так, відповідно до ч. 3 ст. 19 Законопроект юридичне прогнозування може здійснюватися суб'єктами правотворчої діяльності на підставі рекомендацій суб'єктів наукової, науково-технічної діяльності та інших суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності. Однак у цьому контексті, у зв'язку із невизначеністю питання документарного оформлення та правових наслідків юридичного прогнозування для правотворчої діяльності, вбачається доцільним зробити уточнення у Законопроекті щодо документів, якими мають оформлюватися результати такого прогнозування, а також правових наслідків прогностичної діяльності для правотворчості.

²⁸ В Ковальський, І Козінцев, *Правотворчість: теоретичні та логічні засади* (Юрінком Інтер 2005) 38.

²⁹ Риндюк (н 10) 32.

Задля реалізації принципу наукового забезпечення правотворчої діяльності Законопроект (ч. 3 ст. 17) передбачає підготовку Наукової концепції розвитку законодавства України, підвищує статус Національної академії правових наук України як експертної інституції. Так, наукова концепція розвитку законодавства України – документ рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне передбачення розвитку законодавства України, його окремих галузей, сфер та напрямів (ч. 5 ст. 19 Законопроект). Розробка Наукової концепції розвитку законодавства України, згідно з ч. 6 ст. 19 Законопроект, здійснюється один раз на п'ять років Національною академією правових наук України.

Водночас із метою забезпечення системного підходу до впорядкування поточного законодавства передбачається розроблення концепцій та окремих нормативно-правових актів, що включають: аналіз поточного стану правового регулювання відповідних суспільних відносин із зазначенням недоліків, прогалин, суперечностей, застарілих норм тощо; обґрунтування механізму вирішення наявної проблеми, визначення кола питань, які підлягають врегулюванню у цьому нормативно-правовому акті, його структури тощо; визначення мети проекту нормативно-правового акта, предмета правового регулювання; визначення орієнтовної структури проекту нормативно-правового акта; здійснення оцінки відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України; визначення організаційних заходів щодо підготовки проекту нормативно-правового акта та його реалізації після ухвалення (видання).

Розроблення нормативно-правового акта на підставі концепції відображає принциповий підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, нові права й обов'язки учасників правовідносин, а також передбачувані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації у разі ухвалення нормативно-правового акта³⁰. У цьому сенсі є корисним спостереження за нормотворчим процесом в інших країнах, в яких вважається, що якість їх законодавства значною мірою може бути вдосконалена, якщо деякі питання братимуться до уваги на стадії розроблення наукової концепції законів. Так, в англосаксонській традиції підготовка законів відокремлена від розроблення наукової концепції закону, що стосується здебільшого проектів законів, які готує уряд. У континентальній Європі підготовкою законів займаються, як правило, адміністратори уповноважених міністерств, які досить часто відповідають за розроблення концепції у галузі, що аналізується³¹.

³⁰ О Богачова, 'Теоретико-правові засади та практика законотворення' (дис докт юрид наук 2013) 158.

³¹ 'Планування, як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті рецепції зарубіжного досвіду' (н 21).

Концепція нормативно-правового акта – це його задум, основна ідея, яку треба чітко уявляти і сформулювати перед тим, як розпочати розроблення тексту нормативного акта, вона має базуватися на наукових досягненнях, що спираються на практику³². Концепція нормативно-правового акта підвищує рівень й ефективність правотворчої діяльності, робить її впорядкованою, дає змогу вписати новий нормативний акт у систему законодавства й не порушувати баланс у правовій системі, допомагає втілити на практиці досягнення юридичної науки і додати їм прикладний характер, а також може слугувати основою для подальшого тлумачення закону. Водночас, на наступних стадіях правотворчої діяльності, з метою підвищення якості нормативно-правових актів, їх узгодженості та системності, вбачається доцільним здійснювати ухвалення нормативно-правових актів лише після отримання наукових висновків, підготовлених провідними вченими (фахівцями) Національної академії правових наук України, профільних наукових установ на проєкт відповідного закону чи іншого нормативно-правового акта.

Забезпечення реалізації положень Законопроєкту в контексті належного планування правотворчої діяльності передбачається за допомогою внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України “Про Регламент Верховної Ради України”, а також Закону України “Про комітети Верховної Ради України”. Так, зокрема, у ст. 19¹ Регламенту Верховної Ради України³³ планується передбачити, що Верховна Рада щороку у січні, наприкінці чергової сесії, за поданням Голови Верховної Ради України затверджує погоджений Погоджувальною радою з урахуванням узагальнених Апаратом Верховної Ради пропозицій комітетів план законопроєктної роботи Верховної Ради на рік, що включає період двох наступних чергових сесій. Зі свого боку Кабінет Міністрів України щороку, до 1 листопада, подає до Верховної Ради пропозиції щодо питань, які потребуватимуть законодавчого врегулювання, з урахуванням відповідних програмних документів та Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

До Плану законопроєктної роботи Верховної Ради України включаються питання, які потребуватимуть законодавчого врегулювання, з обґрунтуванням необхідності розроблення законопроєкту, його цілей, завдань та основних положень, із зазначенням орієнтовної назви та строку подання законопроєкту, суб'єкта, відповідального за його розроблення. Перелік питань у плані законопроєктної роботи Верховної Ради має викладатися у порядку пріоритетності їх внесення та розгляду. При цьому зміни до затвердженого плану законопроєктної роботи Верховної Ради готуються і вносяться не раніше ніж через два місяці після його за-

³² Г Федоренко, *Теорія держави і права: навчально-методичний посібник* (КНЕУ 2006) 43.

³³ Про Регламент Верховної Ради України (н 3).

твердження та не пізніше ніж за два місяці до закінчення відповідного року. Такі зміни можуть бути ініційовані Кабінетом Міністрів України, комітетами та затверджуються Верховною Радою через внесення змін до відповідної постанови про затвердження плану законопроектної роботи Верховної Ради на відповідний рік.

Висновки. Отже, уперше на законодавчому рівні, з огляду на те, що правотворчий процес в Україні має часто непередбачуваний і хаотичний характер, проектом Закону України “Про правотворчу діяльність” пропонується закріпити основні засади планування правотворчої діяльності.

Актуальність планового підходу до організації правотворчої діяльності в Україні пояснюється як надмірними темпами формування нормативно-правової бази, так і неврегульованістю правил і порядку реалізації правотворчої ініціативи, і вимагає створення цілісної системи унормованого, комплексного та скоординованого планування правотворчості, що має здійснюватися відповідно до визначених програмними правовими актами та міжнародно-правовими зобов’язаннями України напрямів, пріоритетів та цілей, на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України.

Планування правотворчої діяльності є одним із засобів забезпечення юридичної єдності законодавства, внутрішньої узгодженості його нормативних приписів, їх взаємної пов’язаності, повноти і несуперечливості. Воно відіграє значну роль для вдосконалення законодавства, його систематизації, дає змогу своєчасно й ефективно вирішувати завдання щодо заповнення прогалін у правовому регулюванні, скасування застарілих норм, створення системи нормативно-правових актів, які за своїм змістом і юридико-технічним рівнем відповідають загальноєвропейським та світовим стандартам, і спроможні забезпечити належний рівень дотримання та охорони прав і свобод людини та громадянина. План нормопроектних робіт визначає на конкретний проміжок часу правотворчу стратегію, і є концентрованим відображенням правової політики держави.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Farrar J, *Law Reform and the Law Commission* (Sweet & Maxwell 2003) (in English).
2. Bohachova O, *Zakonotvorennia: teoretyko-prykładni aspekty* (Drukarnia Ruta 2012) (in Ukrainian).
3. Fedorenko H, *Teoriia derzhavy i prava: navchalno-metodychnyi posibnyk* (KNEU 2006) (in Ukrainian).

4. Kovalskiy V, Kozintsev I, *Pravotvorchist: teoretychni ta lohichni zasady* (Yurinkom Inter 2005) (in Ukrainian).
5. Muzyka L, *Kontsepsiia tsyvilno-pravovoi polityky Ukrainy* (Palyvoda A. V. 2020) (in Ukrainian).
6. Ryndiuk V, *Normotvorcha diialnist: navchalno-metodychnyi posibnyk* (KNEU 2009) (in Ukrainian).
7. Tsarkov Y, *Razvytye pravoponymaniya v evropeiskoi tradytsyy prava* (Yurydycheskyi tsentr Press 2006) (in Russian).

Journal articles

8. Husarov S, 'Poniattia ta sutnist pravotvorchosti v Ukraini' (2015) 2 *Pravova systema: teoriia i praktyka* 57 (in Ukrainian).
9. Shahan O, 'Systema pryntsyviv normotvorchosti (2014) 9 *Naukovo-informatsiyni visnyk* 67 (in Ukrainian).
10. Shubert E, 'Pryntsyvy pidzakonnoi pravotvorchosti v Ukraini' (2020) 4 *Naukovyi visnyk publichnogo ta pryvatnoho prava* 171 (in Ukrainian).

Conference papers

11. Podoliaka A, Zarubizhnyi dosvid perspektyvnoho planuvannia zakonodavchoi diialnosti parlamentu v *Planuvannia zakonodavchoi diialnosti parlamentu: materialy mizhnarodnoi nauk.-prakt. Konferentsii (m. Kyiv, 22 chervnia 2010 r.)* (Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy 2011) 49 (in Ukrainian).

Theses

12. Bohachova O, 'Teoretyko – pravovi zasady ta praktyka zakonotvorennia' (dys d-ra yuryd nauk 2013) (in Ukrainian).

Websites

13. 'Planuvannia, yak konstatuiuchy faktor zakonotvorennia. Shliakhy vdoskonalennia v konteksti retseptsii zarubizhnoho dosvidu' <<http://lawdrafting.org/planing>> (accessed: 13.12.2021) (in Ukrainian).
14. Shevchenko H, 'Problemy normotvorchoi diialnosti subiektiv normotvorennia' <https://minjust.gov.ua/m/str_12895> (accessed: 13.12.2021) (in Ukrainian).

Oleksandr Dzera
Nadiia Milovska

PLANNING OF LAWMAKING ACTIVITY
AS AN IMPORTANT STAGE OF ITS EFFECTIVE ORGANIZATION

ABSTRACT. The lack of a unified legislative approach to the implementation of law-making activity, the definition of the types of regulatory legal acts, their legal force and hierarchy leads to contradictory practice of law enforcement and, as a result, to violations of human's civil rights and freedoms. The implementation of various legislative initiatives, often inconsistent with each other or with program documents, the problems of systematic rule-making work are due to the lack of proper planning of law-making activities, which cannot ensure sustainable and gradual development of Ukraine in a certain direction.

The purpose of the article is to study the features of planning law-making activity as an important stage in creating an integral and internally agreed system of legal norms,

subjects and planning deadlines, as well as providing proposals for further improving the planning of law-making activity, taking into account positive foreign experience.

Planning of law-making activity can be considered as a normatively regulated coordinated activity of state bodies, based on the results of forecasts and monitoring, which makes it possible to exclude accidental, ill-considered steps in legal enforcement, avoid spontaneity and inconsistency of law-making activity, eliminate duplication and collisions in regulatory legal acts, establish the sequence of their adoption, to coordinate the work of state bodies at different levels, to create the necessary conditions for the preparation of high quality documents.

The subjects of law-making activity, in order to determine the main directions and ensure the transparency of law-making activity, use perspective and current planning. It has been established that current plans, as a rule, are drawn up and approved by the subject of rule-making for a period of up to one year and contain the definition of the types and titles of acts, the main stages and terms of their preparation, as well as bodies responsible for the development of draft regulatory legal acts. In turn, perspective programs of law-making activity are drawn up and approved by the subject of rule-making, as a rule, for a period of more than a year and determine the direction of development of legal regulation of social relations, measures for codification and systematization of normative legal acts.

Planning of law-making activity requires an active position of those who are professionally involved in and are responsible for the development of rule-making in public authorities, which consists in constant monitoring of the state of legal support and the situation in a certain area of public relations, periodic revision of existing regulatory legal acts and initiating changes or updating those of them, which no longer work and slow down further development. At the same time, in order to increase the efficiency of planning law-making activity, the quality of regulatory legal acts and their substantive substantiation, it is also important to introduce mechanisms of legal forecasting based on scientific, technical and socio-economic forecasts of state and social development.

In view of the excessive pace of formation of the regulatory and legal framework, as well as the lack of regulation of the rules and procedure for the implementation of law-making initiatives, the expediency of the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Law “On Law-Making Activity” and the creation of an integral system of standardized, comprehensive and coordinated planning of law-making activity, which should be carried out in accordance with certain program legal acts and international legal obligations of Ukraine, directions, priorities and goals based on the results of legal monitoring, legal forecasting and taking into account the Scientific concept of the development of Ukrainian legislation.

KEYWORDS: law-making; perspective planning; current planning; prognostication; rule-making process; legal act.