ISSN 1995-6134

УДК 342.531.41
О.В. БОГАЧОВА, канд. юрид. наук, ст. наук. співр., Інститут законодавства Верховної Ради України

МОДЕЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ПЛАНУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОТВОРЕННЯ З УРАХУВАННЯМ ВІДПОВІДНОГО ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

***Ключові слова**: планування законотворення, планування законопроектної діяльності, планування законодавчої діяльності*

Наразі існування очевидної необхідності вдосконалення чинного законодавства в України, що зумовлюється наявністю в ньому прогалин та колізій, зосереджує нашу увагу на питанні щодо досконалості вітчизняного законотворчого процесу, метою якого, як відомо, і є створення якісної та ефективної системи законодавства.

Результати проведеного аналізу стану законотворчого процесу свідчать про нагальну необхідність забезпечення його системності.

Першочерговим завданням правової науки в цьому контексті, з нашої точки зору, є розробка та обґрунтування теоретичної моделі системи планування законотворчого процесу, яка б гармонійно поєднувала як планування діяльності всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи з законопроектування, так і планування законодавчої діяльності парламенту.

Робота у напрямі вироблення науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи планування законотворчої діяльності в Україні має обов'язково включати вивчення та комплексний аналіз відповідного зарубіжного досвіду.

В аспекті забезпечення належної скоординованості діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи в сфері законопроектування цікавим, на наш погляд, є наступний зарубіжний досвід.

Так, у деяких країнах важливу роль у плануванні законодавчої діяльності відіграє *спеціальний колегіальний орган* парламенту (прикладом є: Рада старійшин Бундестагу ФРН, Конференції голів Національних зборів та Сенату Франції, Конференції голів парламентських груп Палати депутатів та Сенату Італії, Координуюча конференція Бюро Національної Ради та Бюро Ради Кантонів у Швейцарії). В роботі цих органів беруть участь голова парламенту, його заступники, голови парламентських фракцій та груп, представники уряду, в деяких країнах голови комітетів. Політична складова у плануванні, обумовлена участю голів парламентських фракцій, характерна практично для всіх парламентів світу. Слід відмітити також участь у плануванні науково-дослідних установ при парламенті, таких, як, наприклад, Центр парламентаризму та законотворчості при Законодавчих Зборах Киргизької Республіки [1, с.56, 57].

На наш погляд, особливу увагу слід звернути на позитивний досвід Росії, де було створено Об'єднану комісію з координації законодавчої діяльності, до якої увійшли представники палат Федерального Зібрання, Президент РФ, Уряду РФ, провідні вчені. Комісія попередньо узгоджує програми і плани законопроектної роботи, визначає пріоритети прийняття федеральних законів тощо [1, с.136]. При цьому, основним також виступає план законопроектної діяльності уряду, який розробляється Міністерством юстиції спільно з Інститутом законодавства та порівняльного правознавства при уряді РФ на базі узагальнених пропозицій органів виконавчої влади та суб'єктів федерації, державних та інших організацій. Зазначений план розробляється у тісному взаємозв'язку та координації з Президентом РФ.

З врахування наведеного та з метою вдосконалення організації планування законотворення нами пропонується створення в Україні *Координаційної ради з планування законотворчості при Верховній Раді України* як головному законодавчому органі країни, оскільки парламент має виконувати роль координатора

ISSN 1995-6134

законотворчої діяльності серед її численних суб'єктів на всіх стадіях цього процесу, до складу якої повинні входити представники суб'єктів законодавчої ініціативи, органів правозастосування, громадських об'єднань, а також науковці [2, с.56].

Доречною вбачається думка, що системний характер планування передбачає спільні цілі правового регулювання, а також функціонування кожного суб'єкта права законодавчої ініціативи в рамках реалізації плану законодавчої діяльності парламенту [3, с.22].

Отже, обов'язковою умовою належного планування процесу законотворення є відповідність планів законопроектної діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи до плану законодавчої діяльності парламенту, що передбачає 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.

Таким чином, вирішення завдання щодо вдосконалення законотворчої діяльності в цілому повинно мати в своїй основі підвищення її стратегічної спрямованості, базуватися на пізнанні соціально-економічних та інших процесів, що відбуваються у суспільному житті, на прогнозуванні їх розвитку та, на цій основі, застосуванні програмно-цільового підходу у законотворчості.

В залежності від терміну реалізації планування законотворчої діяльності можна розрізнити на два види: поточне (короткострокове – до одного року) та перспективне (довгострокове – на 5 років та більше). Наприклад, в обох палатах парламенту Італії існують програми роботи на три місяці [4, с.45]. В Данії законодавча діяльність парламенту (Фолькетінгу) планується на сесійний рік [5]. В деяких країнах Східної Європи (Угорщина, Румунія) та більшості країн СНД здійснюється планування законодавчої діяльності на період сесії парламенту. Розвинута система планування законодавчої діяльності парламенту на весь строк його повноважень (4 роки) існує в Швейцарії [6, с.48].

Підготовка лише щорічних планів законопроектних робіт є не достатньою для належного забезпечення законотворчої діяльності, необхідним є також розроблення програмних документів на довгостроковий періоди, в яких визначаються цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, необхідні для їх досягнення.

Наприклад, в Білорусії відповідно до Правил підготовки проектів нормативних правових актів, затверджених Указом Президента, виокремлюють два основні види планів – державні програми (не менш, ніж на 5 років) та такі, що готуються на їх основі, щорічні плани підготовки проектів нормативних правових актів [7].

На нашу думку, прогнозування довгострокового розвитку законодавства це, перш за все, справа міждисциплінарної науки. Воно включає визначення тенденцій і перспектив розвитку всієї правової системи та окремих сфер правового регулювання на тривалий період, розробку комплексних програм і концепцій розвитку суспільства, і, зокрема, законодавства на основі зваженого вибору пріоритетних напрямків його розвитку; планування законотворчої діяльності у відповідності з розробленими концепціями та програмами, моніторинг застосування законів та контроль за досягненням поставлених цілей

Задля уникнення необхідності корегування віддаленої у часі частини плану відповідно до нових завдань, на нашу думку, оптимальним терміном для перспективних планів може бути термін у 5 років. Звичайно, п'ятирічні плани теж не виключають внесення до них змін, іншими словами вони не повинні мати жорстких рамок, перекривати шлях правотворчій ініціативі поза межами плану. Навпаки, однією з умов якісного планування виступає своєчасне коригування плану та уточнення його змісту за допомогою моніторингу ефективності чинного законодавства. Отже, ефективність планування могла суттєво підвищитися за рахунок створення та реалізації концепції і

ISSN 1995-6134

програми моніторингу законодавства та практики його застосування.

У цьому сенсі справедливою вбачається думка про те, щоб питання завчасного узгодження перспективного плану законодавчих робіт ВРУ та планів законопроектної діяльності Президента та уряду було регламентовано законом, у якому, у тому числі на випадок протиріч, була б передбачена процедура відповідного узгодження [3, с.25].

Важливим аспектом планування законотворчості є питання вичерпності змісту самих планів, тобто якомога детальний перелік інформативних позицій плану. Відносно вітчизняної практики це питання також вбачається проблемним.

Цікавим та, на нашу думку, прийнятним для застосування у цьому сенсі є досвід Данії, де план містить більш змістовну інформацію про майбутні закони, що безперечно позитивно впливає на його доступність, виконуваність, обґрунтованість та кращу організацію законопроектних робіт [6, с.48]. На етапі підготовки урядової програми законотворчої діяльності (яка представляється в парламенті і являє собою план підготовки та подання на розгляд парламенту урядових законопроектів) кожне міністерство в Данії формулює назву законопроекту, визначає його стислий зміст (3-6 рядків), опис проекту (аналіз політичної та економічної ситуації у відповідній сфері, цілі проекту), опис економічних та управлінських наслідків ухвалення проекту для держави, регіонів та органів місцевого самоврядування, аналіз відповідності проекту нормам права ЄС, аналіз місця закону (у разі його схвалення) у правовій системі держави, огляд альтернативних рішень, оцінку регуляторного впливу проекту [8, с.48].

У цьому сенсі доречно навести також досвід Болгарії, де включення законопроектів до Програми законопроектних робіт Ради Міністрів відбувається за умови їх обґрунтування та наявності часткової оцінки їх впливу. Часткова оцінка впливу базується на аналізі позитивних та негативних наслідків прийняття запропонованого законопроекту, його впливу на бізнесові кола, громадян, у випадках значного впливу законопроект має спеціальну позначку. До законопроекту, який пропонується включити до програми, додаються наступні супроводжувальні документи: аналіз чинного законодавства; обґрунтування необхідності прийняття закону; цілі та предмет регулювання запропонованого проекту; стислий огляд часткової оцінки впливу; аналіз можливих наслідків неприйняття законопроекту [9, с.307, 308].

Цікавим для України може бути також досвід Швейцарії, де планування законотворення містить у собі два компоненти – визначення основних напрямків урядової політики й фінансове планування. В «Основних напрямках політики» викладаються політичні пріоритети й найважливіші цілі на строк повноважень парламенту нового скликання; відповідні пріоритетні заходи для їх реалізації («предметне планування»); проекти, заплановані до прийняття 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. І оскільки предметні і фінансові плани узгоджуються змістовно та у часі, вже на етапі планування законопроектних робіт здійснюється контроль над фінансовою забезпеченістю законопроектів [9, с.299].

Моделювання цілісної системи планування законотворення, на нашу думку, має передбачати: забезпечення координації діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи; підвищення ролі перспективного планування та його розвитку на основі запровадження комплексних прогнозних науково-практичних досліджень; підготовку концепції розвитку законодавства; відповідність планів програмним державним документам з соціально-економічного розвитку; участь науковців у складанні та експертній оцінці планів; проведення моніторингу ефективності чинного законодавства задля коректного формування та своєчасного корегування планів; підвищення ступеню демократичності та інформаційної відкритості планування; створення відповідної нормативно-інституційної основи право-

ISSN 1995-6134

вих та організаційних заходів планування та визначених напрямів його розвитку; запровадження у діяльність по плануванню принципу безперервності; забезпечення контролю за виконанням планів.

Таким чином, зазначимо, що планування законотворення має складатися з унормованого комплексного та скоординованого *планування законодавчої діяльності парламенту та планування законопроектної діяльності усіх суб'єктів законотворчого процесу.*

Планування законодавчої діяльності парламенту передбачає процес розробки державних програм розвитку законодавства (на кожні 5 років). Її розробка повинна ґрунтуватися на результатах правового моніторингу, в тому числі, громадської думки щодо актуальних проблем суспільно-політичного життя України, досліджень політичних та соціально-економічних перетворень в державі, а також прогнозуванні розвитку правовідносин в українському суспільстві.

Важливим аспектом, на наш погляд, є надання цій Державній програмі особливого статусу, який має бути виражений у пріоритетності її забезпечення і реалізації. Затверджувати Програму могла б Верховна Рада України.

При створенні Програми увага має зосереджуватися на забезпеченні єдності пріоритетів законодавчої діяльності, який має забезпечуватися розробкою взаємоузгоджених законопроектів, які системно й вичерпно регулюватимуть певну сферу суспільних відносин. Відповідно до цього слід приймати закони, що регламентуватимуть родові суспільні відносини, і лише потім – ті, що регулюватимуть видові. Це дозволить не порушувати об'єктивну логіку процесу суспільних змін з метою відображення загального і часткового в законодавчому процесі. Важливим при плануванні законопроектної діяльності є також необхідність чітко розмежовувати перспективні і поточні правові завдання. Перспективну програму бажано формувати за блоковим принципом. Всередині крупних блоків варто виокремлювати законопроекти, які потребують першочергової розробки, внесення, розгляду і прийняття парламентом, і такі, що будуть прийматися за ними (з розподілом за роками). Всередині тематичних блоків необхідно забезпечити системний зв'язок запланованих законів і послідовність їх внесення і розгляду. Розділи перспективної програми могли б відповідати основним сферам державного і суспільного життя: економіці, соціальній сфері, державному будівництву, розвитку інститутів громадянського суспільства та місцевого самоврядування, законності і правопорядку, міжнародним відносинам та ін. Включені законопроекти мають бути підпорядковані процесу соціальних змін та спрямовані на формування системного законодавчого поля. На початку Програми пропонується зосередити увагу, перш за все, на прийнятті кодексів та зумовлених ними законів, центральне місце в Програмі доцільно відвести блоку законів з питань соціально-економічної сфери, а також законів, що безпосередньо випливають з Конституції. Без них неможлива успішна реалізація ряду гарантій прав і свобод людини, функціонування державної влади.

Планування законопроектної роботи можна визначити як скоординовану комплексну діяльність суб'єктів законотворення, яка включає наступні позиції: робочу назву проекту закону; його стислий зміст; мету; аналіз місця закону (у разі його схвалення) у правовій системі держави, огляд альтернативних рішень, оцінку регуляторного впливу проекту; найменування органу – головного виконавця; перелік співвиконавців; орієнтовні строки завершення розробки проекту та внесення його до парламенту.

Важливим при плануванні законопроектної діяльності є необхідність чітко розмежовувати перспективні (на 3 роки) і поточні правові завдання (на 1 рік) [2, с.57].

Загальна узгодженість системи планування законотворчого процесу має забезпечуватися спеціальним органом – Координаційною радою з планування законотворчості при Верховній Раді України.

Наявність усіх вищезазначених елементів моделі системи планування законотворчості в підсумку сприятиме забезпеченню ефективності законотворення в державі.

ISSN 1995-6134

ЛІТЕРАТУРА

1. Старовойтов А. В. Планирование законоподготовительной и законодательной деятельности: дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Старовойтов А. В. – М., 2004. – 198 с.

2. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Богачова Олена Вікторівна. – К., 2006. – 232 с.

3. Федорін М. П. Сучасний стан перспективного планування законодавчої діяльності Верховної Ради України / М. П. Федорін // Планування законодавчої діяльності парламенту : матеріали між нар. наук.-практ. конф. (22 червня 2010 р.) / за заг. ред. В. О. Зайчука. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 22–27.

4. Парламенты зарубежных стран : справочник / под общ. ред. И. В. Спиридонова. – М., 1968. – 285 с.

5. Ross A. Dansk statsforfatningsret. – Bd. I. – S. 227–229. [Цит. за: Исаев М. А. Основы конституционного права Дании. – М., 2002. – С. 182–185].

6. Подоляка А. М. Зарубіжний досвід перспективного планування законодавчої діяльності парламенту / А. М. Подоляка, Ю. В. Данилюк // Планування законодавчої діяльності парламенту : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (22 червня 2010 р.) / за заг. ред. В. О. Зайчука. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 48–50.

7. Правила подготовки проектов нормативных правовых актов / утв. Указом Президента «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» : от 11.08.2003 г., № 359 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 92.

8. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України // Часопис Парламент. – 2011. – № 1. – С. 12–13.

9. Копиленко О. Л. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення : монографія : у 2-х ч. / Копиленко О. Л., Богачова О. В. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України ; Реферат, 2010. – 696 с.

Богачова О. В. Моделювання діяльності щодо планування вітчизняного законотворення з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду / О. В. Богачова // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 101–105 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/fp/2012-1/12bovvzd.pdf

Розроблені пропозиції з вдосконалення системи планування законотворення, реалізація яких забезпечить скоординованість законопроектної діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи, відповідність їхньої діяльності в зазначеній сфері стратегічній програмі розвитку законодавства, а також системність законотворення в державі.

***

Богачева Е.В. Моделирование деятельности относительно планирования отечественного законотворчества с учетом соответствующего зарубежного опыта

Разработаны предложения по усовершенствованию системы планирования законотворчества, реализация которых обеспечит скоординированность законопроектной деятельности субъектов права законодательной инициативы, соответствие их деятельности в указанной сфере стратегической программе развития законодательства, а также системность законотворчества в государстве.

***

Bogachova O.V. Modeling of the National Legislation Planning in View the Relevant International Experience

Their were developed some proposals for improvement of legislation planning, implementation of which will ensure coordination of legislative activities subjects - holders of the right of legislative initiative, relevance of their activities ti the strategic program of legislation development, and thus provide a systematic lawmaking in the state.