

Стратегічне планування законодавчої діяльності парламенту

Інститут законодавства Верховної Ради України приділяє особливу увагу стратегічному плануванню законодавчої діяльності парламенту, забезпечуючи майданчик для теоретико-прикладних дискусій, до яких долучаються народні депутати України, представники Апарату Верховної Ради України, науковці та практики.

Нещодавно за участі Першого заступника Голови Верховної Ради України, професора **Руслана Стефанчука** відбулося фахове обговорення бачення концепції формування та виконання Плану законопроектних робіт.

Відкриваючи засідання, в.о. директора Інституту законодавства член-кореспондент НАН України **Євген Бершета** наголосив, що забезпечення системності і прогнозованості законодавчої роботи, підвищення її ефективності, визначення пріоритетних напрямів удосконалення законодавства є запорукою сталого розвитку та формування правової держави. Здійснюючи аналітично-інформаційне супроводження законотворчої діяльності українського парламенту, Інститут законодавства бере безпосередню участь у плануванні законопроектних робіт.

Перший заступник Голови Верховної Ради України **Руслан Стефанчук**, привітавши учасників заходу, підкреслив, що державна правова політика не може здійснюватися без цілеспрямованої та планомірної законопроектної діяльності. Запровадження системи планування у практику законотворення належить до ключових завдань парламенту IX скликання. Адже, однією із актуальних проблем роботи вітчизняного парламенту тривалий час залишався «законодавчий спам»: депутатами Верховної Ради України вноситься в 25 разів більше законопроектів, ніж парламентарями Великобританії, в 140 разів більше, ніж в Греції, в 300 разів – ніж у Норвегії. При цьому, незначна частина з них ставала законами. Така діяльність перевантажує і роботу як у Комітетах, так і в сесійній залі. Метою ухвалених змін мають стати не кількісні показники, а прогнозоване комплексне врегулювання проблемних питань та усунення законодавчих прогалів, колізій, дублювання. План законопроектної роботи включатиме орієнтовні строки та осіб, відповідальних за розробку законопроектів, інформацію про пріоритетність внесення та розгляду законопроектів.

Систематизувати законодавчий процес, зосередити увагу на найбільш значимих та пріоритетних законопроектах закликав народний депутат України академік НАН України **Олександр Копиленко**. Відзначаючи новели Регламенту Верховної Ради України, пов'язані із правовою регламентацією саме Плану законопроектної роботи (*доповнення статтею 19-1*), який щорічно затверджується парламентом на початку чергової сесії за поданням Голови Верховної Ради України, з узгодженням Погоджувальною радою та з урахуванням узагальнених пропозицій комітетів; нагадавши історичні аспекти планування і програмування діяльності Верховної Ради України, починаючи з

1997 року (Загальний план законодавчих робіт (1997, 1999 рр.), Перспективний план законодавчих робіт (2006 р.), План законодавчого забезпечення реформ (2015 р.)) і підкресливши роль Інституту законодавства у формуванні концепції перспективного планування, народний депутат зауважив, що реалізація програми розвитку законодавства потребує виваженості, усунення хаотичності у реформуванні, концептуалізації у визначенні моделі такого планування.

Принцип плановості (упорядкованості, послідовності) завжди супроводжував законодавчий процес, діяльність Комітетів Верховної Ради України, на які покладається функція внесення пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи, з урахуванням Програми діяльності та орієнтовного плану законопроектних робіт Кабінету Міністрів України. Тому додаткове унормування цього принципу в Регламенті, на переконання завідувача відділу проблем розвитку національного законодавства Інституту законодавства, доктора юридичних наук, професора **Оксани Клименко**, сприятиме координації законопроектної роботи парламенту і Уряду, акцентуванню уваги на важливих ініціативах, підтверджуватиме передбачуваність їх дій для суспільства і бізнесу.

Відзначаючи роль парламентських комітетів у плануванні законопроектної діяльності, завідувач відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник **Тетяна Гладкова** акцентувала увагу на Рекомендаціях Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням П. Кокса, розроблених з метою підвищення якості українського парламентаризму, відповідно до яких відправною точкою планування законодавчої роботи є обговорення «концепцій», що лягають в основу комплексного законодавства. Зміцнення інституційної спроможності парламентських комітетів, в тому числі, шляхом використання кращого європейського досвіду планування – названо одним із основних завдань при досягненні цілей, поставлених Меморандумом про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності.

Доктор юридичних наук, професор **Григорій Середа** зазначив, що передбачене законодавчими змінами звітування Комітетів Верховної Ради України про стан виконання щорічного плану законопроектної роботи Верховної Ради покликано забезпечити доступність інформації щодо їхньої діяльності, як однієї із засад Декларації відкритості парламенту, до якої приєдналася і Україна, з метою посилення відповідального виконання парламентом представницької функції. Звітність, реалізуючи функцію контролю, виступає одним із зобов'язань між парламентом і громадянським суспільством, відображає якість і професійність роботи народних депутатів.

Упродовж науково-експертного діалогу завідувач відділу моніторингу законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат

юридичних наук, доцент **Тетяна Барабаш** зауважила, що плановість є однією із складових стандартизації законопроектування. Очевидною є доцільність визначення єдиних національних стандартів законопроектної роботи, спрямованих на дотримання усіма суб'єктами законотворчої діяльності адресованих їм норм, використання науково-обґрунтованого підходу до розробки законопроектів, з урахуванням соціально-економічних прогнозів, встановлення чітких вимог до законопроектів, планування законотворчої діяльності, механізмів його корегування, з огляду на суспільні потреби і очікування.

Висвітлюючи зарубіжний досвід планування законотворчого процесу, доктор юридичних наук, професор **Анатолій Дмитрієв** підтвердив притаманність принципу планування багатьом демократичним країнам. Про це свідчить чинна нормативно-правова база і наявність у парламентах відповідних структурних підрозділів (наприклад, відділ планування та координації законодавчої роботи у Європейському парламенті). Разом із тим, європейськими країнами використовуються різні підходи до парламентського планування: від поточного (на три місяці (Італія), на сесійний рік (Данія, Угорщина)) до перспективного (на весь строк повноважень парламенту (Швейцарія)). Реалістичний та раціональний план законотворчої діяльності, пріоритети якого узгоджуються на рівні уряду, є вимогою у Великій Британії; а планування законодавчої діяльності за участі усіх фракцій Парламенту – у Канаді. Міжнародний досвід засвідчує пріоритетність базування законотворчого процесу на методології належного проектного планування.

У виступах інших учасників йшлося про можливі складові перспективного плану законопроектних робіт. В його основу мають бути покладені пріоритети розвитку країни, які містяться у посланні Президента України, в програмних документах політичних партій, які здобули представництво в парламенті, програмі діяльності Уряду. Особливе значення має Угода про асоціацію між Україною та ЄС, спрямована на досягнення відповідності національної правової системи праву Європейського Союзу. Загалом, як підкреслює у своїх виступах Голова Верховної Ради України **Дмитро Разумков**: «Це мають бути закони, які змінять Україну!».

В ході обговорення було презентовано підготовлений Інститутом законодавства варіант проекту поточного Плану законопроектної роботи. Він включає дванадцять пріоритетних сфер суспільного життя, завдання для законодавчого забезпечення яких визначені Указом Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» № 837/2019, й налічує понад сто нагальних законопроектів. Інститут також працює над перспективним Планом законопроектної роботи, який інституалізує конкретні орієнтири здійснення реформ і засобів їх реалізації, окреслить пріоритетні напрями удосконалення правового регулювання суспільних відносин на засадах системності і взаємоузгодженості.