

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2025.2/03>**Ваолевська Л.А.**

Дослідницька служба Верховної Ради України

Мищак І.М.

Дослідницька служба Верховної Ради України

ПЛАНУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

У статті розглянуто зміни підходів до планування законодавчої діяльності парламенту за роки незалежності України. Відзначено, що перші спроби планування законодавчої діяльності Верховної Ради України були зроблені одразу після проголошення незалежності нашої держави. Ці плани були сформовані без чіткого бачення довгострокових перспектив розбудови національної державності. У Секретаріаті парламенту не було й підрозділу, який би міг на фаховому рівні займатися плануванням законодавчої діяльності. Лише зі створенням у 1994 році Інституту законодавства Верховної Ради України як базової установи науково-правового забезпечення законодавчої діяльності парламенту посилилася робота щодо планування законодавчої діяльності, разом із Секретаріатом Верховної Ради України підготовлено методологію планування законодавчої діяльності та Концепцію розвитку законодавства України. Відзначено, що на основі цих напрацювань було розроблено та затверджено Верховною Радою України Загальний план законодавчих робіт на 1997 рік, Загальний план законодавчих робіт на 1999 рік, Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року, Перспективний план законодавчих робіт Верховної Ради України п'ятого скликання. Вказано на системний характер Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р., оскільки під час його підготовки було опрацьовано та враховано положення низки стратегічних документів, у тому числі й Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Обґрунтовано істотний вплив на удосконалення планування законодавчої діяльності Верховної Ради України рекомендацій міжнародних партнерів, зокрема Доповіді та дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлених Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, та ін. Зроблено висновок про те, що за результатами комплексної роботи щодо удосконалення планування законодавчої діяльності Верховною Радою України IX скликання внесено відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради України, прийнято Закон України «Про правотворчу діяльність» та низку інших законодавчих норм, завдяки яким планування законодавчої діяльності парламенту набуває системного та прогнозованого характеру.

Ключові слова: Верховна Рада України, парламент, законодавча діяльність, планування, Регламент Верховної Ради України, План законопроектної роботи Верховної Ради України.

Постановка проблеми. За роки незалежності України національна система законодавства, окрім значного кількісного зростання, зазнає постійних якісних змін. Ці зміни зумовлені необхідністю законодавчого забезпечення прав і свобод людини та громадянина, урегулювання діяльності публіч-

них інституцій, заповнення законодавчих прогалин й усунення колізій, реагування на розвиток суспільних відносин у цілому тощо. Водночас величезна кількість законопроектів, що вносяться на розгляд парламенту суб'єктами права законодавчої ініціативи, часте дублювання законопроектів

тів зі схожим предметом правового регулювання, неможливість оперативно розглянути всі внесені законодавчі ініціативи парламентом свідчать про потребу чіткого планування законодавчої діяльності Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання планування законодавчої діяльності парламенту вже тривалий час перебувають у сфері уваги фахівців-конституціоналістів та управлінців. Окремим питанням цієї проблематики присвячено праці таких дослідників, як Т. М. Барабаш та О. В. Муза [1], О. В. Богачова [2; 3], О. Л. Копиленко [4; 5], Л. М. Легін [6], І. М. Мишак [7; 8], З. О. Погорелова [9], Ю. В. Ясенчук [10] та ін.

Як справедливо відзначив О. Л. Копиленко, проблема планування законодавчої діяльності має важливе значення не лише для організації роботи парламенту, а й для забезпечення стабільності правової системи, належної якості та передбачуваності національного законодавства, ефективності взаємовідносин суспільства та органів державної влади, їх збалансованості [4, с. 12]. Крім того, планування законотворення: «дає можливість раціонально вибудовувати систему законодавства за рахунок пріоритетної підготовки та розгляду базових, системоутворювальних законопроектів; підготовлює та розглядає схожі за предметом регулювання проекти законів; допомагає оптимально організувати підготовку законопроектів, скоординувати цю діяльність, усунути її дублювання, посилити контроль за якістю та термінами підготовки, підвищити дисциплінованість виконавців, обмежити вузькогалузеве лобіювання у певних сферах; забезпечує широкомасштабні роботи з оновлення та систематизації законодавства, заповнення прогалин у законодавчому регулюванні, ліквідацію множинності законів, скасування застарілих норм» [11].

У цілому йдеться про системний підхід до здійснення законодавчої діяльності парламенту. Водночас перехід до системності має бути забезпечений плануванням законодавчої діяльності. Тож слушною є думка про те, що слід відходити від практики внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів з різних сфер суспільного життя без їх узгодження між собою, урахування їх пріоритетності [3, с. 8].

Ще одним важливим аспектом у контексті планування законодавчої діяльності є спільне бачення такої діяльності парламентом та урядом як ключовими суб'єктами вироблення й реалізації державної політики. Роль Кабінету Міністрів України, як

ключового суб'єкта, що розробляє і вносить на затвердження Верховної Ради України проекти загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку, охорони довкілля та з інших питань [12], полягає у чіткій координації роботи з парламентом. Оскільки Уряд України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України, а Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, то саме Уряду України відводиться важлива роль у плануванні законодавчої діяльності в цілому. І така практика притаманна не лише нашій державі. Загалом пріоритетність уряду у плануванні законодавчої діяльності власнитою як державам 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 державам романо-германської правової сім'ї (Франція, ФРН, Австрія тощо) [11].

Водночас зміни у підходах до планування законодавчої діяльності, пов'язані із виконанням міжнародних зобов'язань нашої держави, врахуванням пропозицій закордонних партнерів та експертів тощо, зумовлюють необхідність переосмислення положень і висновків науковців, а також визначення перспектив щодо планування законодавчої діяльності Верховної Ради України.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз зміни підходів до планування законодавчої діяльності Верховної Ради України за роки незалежності нашої держави, а також перспективи його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Питання необхідності планування законодавчої діяльності Верховної Ради України постало на порядку денному вже під час проголошення державної незалежності України й активізації роботи щодо формування законодавчого поля держави. Однак законодавча діяльність парламенту України упродовж 1990–1992 років потребувала якнайшвидшого ухвалення першочергових законів, спрямованих на забезпечення спочатку суверенітету, а далі – життєдіяльності держави, визначення правових засад захисту прав людини та громадянина, безперебійної діяльності державних та суспільних інституцій. До питання планування діяльності парламентарі звернулися в 1992 р. Так, за словами

Ю. В. Ясенчука, перший план роботи Верховної Ради України було затверджено постановою Верховної Ради України на період листопад – грудень 1992 р., а наступний – на березень – червень 1993 р. Ці плани розраховувалися на короткострокову перспективу та містили лише перелік законопроектів, які пропонувалося розглянути на пленарних засіданнях парламенту [10, с. 22].

Високий темп законодавчої діяльності перших років незалежності України не давав можливості більш чітко та послідовно її планувати. Водночас проблема неналежного планування законодавчої роботи вже тоді проявлялася дуже гостро. Зокрема, Постановою Президії Верховної Ради України від 31 жовтня 1994 р. було констатовано відсутність плановості в законотворчій діяльності [5, с. 8]. У Верховній Раді України на той час був відсутній і підрозділ, який би міг на фаховому рівні займатися плануванням законодавчої діяльності. З метою вирішення цієї проблеми в 1994 р. було створено Інститут законодавства Верховної Ради України як базову установу науково-правового забезпечення законодавчої діяльності парламенту. Серед іншого, на Інститут були покладені завдання з підготовки пропозицій щодо стратегії державної правової політики Верховної Ради України, розробки наукових концепцій розвитку національного законодавства й підготовки проектів перспективних та поточних державних програм законопроектних робіт Верховної Ради України. А вже в 1995 р. Інститут законодавства Верховної Ради України разом із Секретаріатом Верховної Ради України підготували методологію планування законодавчої діяльності та почали працювати над планом законодавчих робіт.

Новий етап в удосконаленні планування законодавчої діяльності в Україні розпочався в другій половині 1990-х років, коли в Інституті законодавства Верховної Ради України вдалося налагодити системну роботу, підготовлено Концепцію розвитку законодавства України, проведено низку науково-практичних конференцій та експертних обговорень з цієї проблематики і визначено основні положення цієї Концепції [13]. У той час із метою упорядкування законопроектних робіт і формування порядку денного сьомої – восьмої сесій Верховної Ради України з урахуванням потреби послідовного розвитку та систематизації законодавства України на довгострокову перспективу, а також координації законопроектних робіт суб'єктів права законодавчої ініціативи (на той час суб'єктами права законодавчої ініціативи були народні депутати України, Президент України,

Кабінет Міністрів України та Національний банк України) Апаратом Верховної Ради України за участю Інституту законодавства Верховної Ради України був розроблений Загальний план законодавчих робіт на 1997 рік, схвалений постановою Верховної Ради України від 20 лютого 1997 р. № 98/97-ВР [14]. Цей План включав 104 законопроекти, які, на думку парламентарів, були вкрай необхідними для забезпечення основ національної державності та приведення законодавства у відповідність до норм Конституції України. До речі, деякі закони, передбачені ще цим планом, зокрема про адміністративно-територіальний устрій України, про статус міста Севастополя тощо, не прийняті парламентом і досі.

Розвиток суспільних відносин диктував потребу подальшого чіткого планування законодавчої діяльності парламенту. З урахуванням тогочасних пріоритетів Апаратом Верховної Ради України за участю Інституту законодавства Верховної Ради України було підготовлено Загальний план законодавчих робіт на 1999 рік, схвалений Постановою Верховної Ради України від 14 травня 1999 р. № 658-XIV [15]. Цей План включав 76 законопроектів, які мали бути розроблені та прийняті упродовж року, однак він також не був реалізований в повному обсязі.

Водночас набутий за той час досвід планування законодавчої діяльності парламенту засвідчив потребу переходу до системного планування, принаймні на середньострокову перспективу. Першою спробою реалізації такого підходу стала Державна програма розвитку законодавства України до 2002 року, схвалена Постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 р. № 976-XIV [16], зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2171-III від 21 грудня 2000 р. Програма включала 233 найменування законодавчих актів, які мали бути розроблені та прийняті або схвалені парламентом. І хоча ця Програма також не була реалізована в повному обсязі, вона продемонструвала правильність підходів до тривалого планування законодавчої діяльності.

Першою спробою упорядкувати й систематизувати законодавчу діяльність парламенту у межах відповідного скликання стала підготовка Перспективного плану законодавчих робіт Верховної Ради України п'ятого скликання, який був затверджений Постановою Верховної Ради України від 30 листопада 2006 р. № 397-V [17]. Цей План передбачав розроблення та прийняття парламентом упродовж каденції 268 законів. Проте вже 5 червня 2007 р. Верховна Рада України V скли-

кання була розпущена указом Президента України через порушення конституційних норм щодо формування коаліції депутатських фракцій, тож реалізації Перспективного плану законодавчих робіт Верховної Ради України п'ятого скликання завадили вже об'єктивні обставини. Стан виконання Плану на момент розпуску парламенту було проаналізовано в окремій публікації [7].

Нові спроби підготовки й затвердження плану законодавчої діяльності парламенту на чергове скликання не були реалізовані у точу числі й через дискусії щодо доцільності такого підходу та пропозиції планувати законодавчу діяльність незалежно від каденцій роботи Верховної Ради України. Проте потреба системної законодавчої роботи була зумовлена необхідністю реалізації ключових реформ у державі й адаптації національного законодавства до права ЄС. З урахуванням цих пріоритетів було розроблено План законодавчого забезпечення реформ в Україні, схвалений Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII [18]. План носив комплексний характер, оскільки під час його підготовки було опрацьовано та враховано положення низки стратегічних документів (Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Указу Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020"», Позачергового послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» від 27 листопада 2014 р., Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII, Угоди про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання). Зважаючи на його стратегічний для розвитку законодавства характер та як зазначалося в його меті «визначення пріоритетних напрямів удосконалення правового регулювання суспільних відносин на засадах системності та взаємоузгодженості, забезпечення ефективності реформування», План включав 488 найменувань законодавчих актів, які мали бути підготовлені й розглянуті Верховною Радою України упродовж 2015–2017 рр.

Демонстрація Україною чітких намірів щодо набуття членства в ЄС призвела до активізації співпраці парламенту нашої держави з європейськими інституціями, зокрема Європейським Парламентом. Результатом цього стало підписання

3 липня 2015 р. Меморандуму про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності [19]. Відповідні домовленості розширили можливості щодо забезпечення ефективного виконання конституційних функцій Верховної Ради України й підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України. Крім того, Меморандумом було обумовлено діяльність в Україні «Місії з оцінки потреб» Верховної Ради України.

Місія Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, яка працювала в Україні в 2015–2016 роках, за результатами своєї роботи підготувала Доповідь та дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Окремі рекомендації Місії стосувалися й удосконалення законодавчої діяльності парламенту. Зокрема, йшлося про те, що «у багатьох демократичних країнах розробці комплексного законодавства передують обговорення «концепцій», що лягають в основу такого законодавства. У деяких правових системах це набуло формату завчасної підготовки урядом так званої «Зеленої книги», яка потім направляється відповідному комітету парламенту для обговорення» [20]. Зазначені положення були сприйняті парламентом України та включені до Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, визнаних як основа для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (Додаток до Постанови Верховної Ради України від 17 березня 2016 р. № 1035-VIII) [21]. Так, згідно з п. 2 Рекомендацій «офіційному внесенню Урядом до Верховної Ради України будь-якого важливого законопроекту має передувати подання до профільного комітету Верховної Ради України так званої «Білої Книги» – документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити. За результатами обговорення «Білої Книги» на засіданні профільного комітету ухвалюється висновок». Важливою у контексті планування законодавчої діяльності парламенту є й рекомендація 31, відповідно до якої «з метою кращого упорядкування законодавчого процесу Верховна Рада України, зокрема Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, повинні розробляти та схвалювати щорічні плани роботи з питань наближення законодавства (у тісній співпраці з Кабіне-

том Міністрів України та народними депутатами України)» [20].

Пропозиції щодо удосконалення законодавчої діяльності Верховної Ради України, у тому числі щодо її планування, були висловлені й іншими міжнародними організаціями та експертами. Так, у Керівництві з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ зазначалося, що «уряд і парламент мають гарантувати належне завчасне планування політичних та законодавчих ініціатив, щоб підтримувати розумне робоче навантаження на уряд і парламент та забезпечити реалістичне планування і бюджет. Для належної координації законодавчі плани та стратегії уряду й парламенту мають бути узгоджені. При плануванні слід уникати ситуацій, коли час, відведений для консультацій і обговорень, необґрунтовано скорочений. Водночас програми законопроектної роботи мають передбачати запас часу для незапланованих подій, таких як термінові законопроекти, які можуть виникнути упродовж законодавчого року» [22].

Своєю чергою, на думку фахівців Центру політико-правових реформ, необхідно передбачити у законодавстві такі запобіжники, які унеможливлуватимуть роботу Уряду без схваленної парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України, оскільки, враховуючи Програму діяльності Кабінету Міністрів України, Уряд має визначати стратегію розвитку відповідних сфер, необхідність проведення реформ і шлях їхньої реалізації, у тому числі й через законопроекту роботу [23]. Відповідна пропозиція актуальна й сьогодні, адже підготовлена й затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471 Програма діяльності Кабінету Міністрів України [24] так і не була затверджена Верховною Радою України.

Разом із тим Верховна Рада України IX скликання врахувала низку пропозицій і рекомендацій міжнародних організацій та експертів щодо удосконалення планування законодавчої діяльності парламенту. Передусім варто відзначити зміни до Регламенту Верховної Ради України [25] (далі – Регламент). Так, із метою удосконалення планування законодавчої діяльності парламенту Законом № 162-IX від 3 жовтня 2019 р. [26] Регламент [25] було доповнено статтею 19-1 «План законопроектної роботи Верховної Ради». Згідно з частиною першою цієї статті парламент щорічно на початку чергової сесії за поданням Голови Верховної Ради України затверджує план законо-

проектної роботи Верховної Ради України (далі – План). Відповідний документ включає пропозиції парламентських комітетів, оскільки їх підготовка та внесення є важливою складовою законопроектної функції комітетів згідно зі статтею 12 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [27]. Враховуючи зазначені зміни, починаючи з 2020 р. щороку за пропозиціями Кабінету Міністрів України та парламентських комітетів готується План законопроектної роботи Верховної Ради України на відповідний рік, який затверджується постановою Верховної Ради України. Крім того, передбачено підготовку щорічного звіту за результатами виконання Плану законопроектної роботи Верховної Ради України з метою удосконалення планування законодавчої діяльності.

Істотні зміни в частині планування законодавчої діяльності парламенту передбачені нормами Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX [28] (далі – Закон). Відповідно до частини першої статті 24 Закону планування правотворчої діяльності здійснюється з метою забезпечення прогнозованого розвитку публічної політики, єдності, безперервності процесу підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів, узгодженої правотворчої діяльності суб'єктів правотворчої діяльності. Планування правотворчої діяльності забезпечується шляхом прийняття документів: 1) поточного планування (строком до одного року); 2) перспективного планування (строком понад один рік). Згідно з частиною другою цієї статті планування правотворчої діяльності здійснюється з урахуванням: 1) міжнародно-правових зобов'язань України, а також напрямів, пріоритетів та цілей, визначених програмними документами; 2) документів публічної політики.

Новелою Закону в контексті систематизації та планування законодавчої діяльності стало запровадження документів публічної політики (стаття 20 Закону). Призначення цих документів – визначення проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного розвитку правового регулювання суспільних відносин. До документів публічної політики частиною другою статті 20 Закону віднесено: 1) аналітичні документи публічної політики (зелена книга, оцінка впливу, біла книга, концепція проекту нормативно-правового акта); 2) прогнозні документи публічної політики; 3) програмні документи публічної політики [28].

І хоча Закон ще не вступив у дію, відповідними суб'єктами прийнято низку законодавчих і підзаконних актів на виконання його положень. Так, внесено зміни до Регламенту Верховної Ради України, Закону України «Про комітети Верховної Ради України», прийнято Закон України «Про публічні консультації» та ін. Крім того, суб'єкти права законодавчої ініціативи вже враховують положення Закону України «Про правотворчу діяльність» під час підготовки проектів нормативно-правових актів, зокрема започатковано підготовку концепцій окремих законодавчих актів, запущено сервіс «Громадське обговорення законопроектів» на вебсайті Верховної Ради України тощо.

У контексті перспективного планування законодавчої діяльності слід відзначити передбачене статтею 22 Закону розроблення Наукової концепції розвитку законодавства України (далі – Концепція). Концепція відповідно до Закону розробляється один раз на п'ять років Національною академією наук України й надсилається до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності [28]. Отже, на законодавчому рівні вперше визначено не лише необхідність підготовки науково обґрунтованої Наукової концепції розвитку законодавства України, а й залучення до цього процесу вчених та фахівців-практиків. Ще одним вагомим чинником потенційного врахування наукових пропозицій і рекомендацій у правотворчій діяльності є положення частини п'ятої статті 22 Закону, згідно з якими міністерство, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, повинно здійснювати моніторинг наукових результатів у захищених дисертаціях на здобуття ступеня або наукового ступеня у сфері права та передавати такі результати до міністерства, що забезпечує формування державної правової політики, для врахування їх у правотворчій діяльності [28].

З урахуванням положень Закону відбуваються зміни і в діяльності суб'єктів забезпечення законодавчої діяльності. Так, Дослідницька служба Верховної Ради України, яка була створена розпорядженням Голови Верховної Ради України від 11 серпня 2022 р. № 438 [29] на виконання частини шостої статті 7 Регламенту Верховної Ради України [25], відповідно до підпункту 1 пункту 10 Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України «розробляє наукові концепції розви-

тку законодавчого регулювання суспільних відносин за зверненням Голови Верховної Ради України, комітету Верховної Ради України» [30]. До завдань Дослідницької служби Верховної Ради України відповідно до підпункту 7 пункту 10 Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України віднесено також «консультативну участь у процесі розроблення проекту Плану законопроектної роботи Верховної Ради України, здійснення правового моніторингу його реалізації за зверненням Голови Верховної Ради України, комітету Верховної Ради України» [30]. Отже, зміни в частині планування законодавчої діяльності Верховної Ради України відбуваються як на законодавчому, так й інституційному рівні.

Висновки. Перші спроби планування законодавчої діяльності парламенту були зроблені вже в 1992 р., що отримало практичну реалізацію в підготовці короткострокових планів роботи Верховної Ради України на листопад – грудень 1992 р. та березень – червень 1993 р. Ці плани були затверджені постановами Верховної Ради України. Водночас послідовна робота щодо планування законодавчої роботи парламенту розпочалася після створення в 1994 р. Інституту законодавства Верховної Ради України, працівниками якого разом із Секретаріатом Верховної Ради України було розроблено методологію планування законодавчої діяльності та Концепцію розвитку законодавства України. Із врахуванням цих методологічних напрацювань було підготовлено та затверджено Верховною Радою України Загальний план законодавчих робіт на 1997 рік, Загальний план законодавчих робіт на 1999 рік, Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року, Перспективний план законодавчих робіт Верховної Ради України п'ятого скликання.

Подальша потреба системного планування законодавчої роботи була зумовлена необхідністю реалізації ключових реформ в Україні й адаптації національного законодавства до права ЄС. З урахуванням цих пріоритетів було розроблено План законодавчого забезпечення реформ в Україні, схвалений Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р., який враховував положення основних стратегічних документів та міжнародні зобов'язання нашої держави. Вплив на планування законодавчої діяльності парламенту мали й рекомендації закордонних партнерів та експертів, зокрема Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлені Місією Європейського Парламенту

з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, положення яких були включені до Рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України 2016 р.

Перспективи удосконалення законодавчої діяльності парламенту були визначені низкою законодавчих положень, прийнятих Верховною Радою України IX скликання, зокрема доповненням Регламенту Верховної Ради України в 2019 р. статтею 19-1, відповідно до якої з 2020 р. Верховна Рада України за пропозиціями Кабінету Міністрів України та парламентських комітетів готує й затверджує щорічний план законопроектної роботи Верховної Ради України, а також із метою удосконалення планування законодавчої діяльності готує та розглядає щорічний звіт за результатами виконання відповідного плану. Закон України «Про правотворчу діяльність»

від 24 серпня 2023 р., який вступить у дію вже після скасування правового режиму воєнного стану, передбачає подальші кроки щодо удосконалення законодавчої діяльності парламенту: здійснення поточного (строком до одного року) та перспективного планування (строком понад один рік); запровадження документів публічної політики; розроблення Національною академією наук України Наукової концепції розвитку законодавства України на 5 років тощо. Серед інституційних змін варто відзначити посилення ролі суб'єктів забезпечення законодавчої діяльності в плануванні законодавчої діяльності парламенту, зокрема відповідних підрозділів Апарату Верховної Ради України та Дослідницької служби Верховної Ради України. Це дасть змогу істотно посилити планування законодавчої діяльності Верховної Ради України, зробити його системним та прогнозованим.

Список літератури:

1. Барабаш Т. М., Муза О. В. Питання взаємодії органів державної влади у ході виконання Плану законодавчого забезпечення реформ (на прикладі діяльності Кабінету Міністрів України). *План законодавчого забезпечення реформ в Україні: актуальні питання реалізації*. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. С. 28–33.
2. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2006. 233 с.
3. Копиленко О. Л., Богачова О. В. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 1. С. 5–14.
4. Копиленко О. Л. Актуальні проблеми розвитку держави і суспільства та формування перспективного законодавства. *Актуальні проблеми перспективного планування законодавчої діяльності парламенту*. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. С. 10–14.
5. Копиленко О. Л. Реалізація реформ в Україні в контексті планування законодавчої діяльності парламенту. *Законодавча діяльність Верховної Ради України: стратегія планування в умовах європейської інтеграції*. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 8–11.
6. Легін Л. М. Принципи законодавчого процесу: теоретичний аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2011. № 8. С. 72–82.
7. Мишак І. М. Деякі підсумки законодавчої діяльності Верховної Ради України 5-го скликання щодо виконання Перспективного плану законодавчих робіт. *Право України*. 2008. № 3. С. 7–11.
8. Мишак І. М. Конституційно-правові аспекти реалізації народними депутатами України права законодавчої ініціативи. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2011. № 3(6). С. 56–61.
9. Погорєлова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук. К., 2004. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0404U001739>
10. Ясенчук Ю. В. Формування перспективного плану законодавчої роботи Верховної Ради України. *Законодавча діяльність Верховної Ради України: стратегія планування в умовах європейської інтеграції*. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 20–26.
11. Планування, як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті рецепції зарубіжного досвіду / Центр законопроектних студій. URL: <http://lawdrafting.org/planing/>
12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
13. Концепція розвитку законодавства України : матеріали наук.-практ. конф., травень 1996 р., Київ / Інститут законодавства Верховної Ради України ; ред. В. Ф. Опришко [та ін.]. К., 1996. 510 с.
14. Загальний план законодавчих робіт на 1997 рік : Схвалений постановою Верховної Ради України від 20 лютого 1997 р. № 98/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98/97-%D0%92%D0%A0#Text>

15. Загальний план законодавчих робіт на 1999 рік : Схвалено Постановою Верховної Ради України від 14 травня 1999 року № 658-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-XIV#Text>
16. Державна програма розвитку законодавства України до 2002 року : Схвалена Постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 р. № 976-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-14#Text>
17. Перспективний план законодавчих робіт Верховної Ради України п'ятого скликання : Затверджений Постановою Верховної Ради України від 30 листопада 2006 р. № 397-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-16#Text>
18. План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Схвалений Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text>
19. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності : Міжнародний документ від 03.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15#Text>
20. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002-2004 Вересень 2015 – Лютий 2016. URL: <https://surl.li/wbqbqs>
21. Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Додаток до Постанови Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text>
22. Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства / Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ). 2024. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/570906.pdf>
23. Біла книга законодавчого процесу / Центр політико-правових реформ; ГО «Інтерньюз-Україна». К., 2023. URL: <https://surl.cc/yfepsp>
24. Програма діяльності Кабінету Міністрів України : Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2020-%D0%BF#Text>
25. Регламент Верховної Ради України : Затверджений Законом України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://surl.li/rfecjk>
26. Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України : Закон України від 3 жовтня 2019 р. № 162-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162-20#n5>
27. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>
28. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
29. Про Дослідницьку службу Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 11 серпня 2022 р. № 438. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-%D1%80%D0%B3#Text>
30. Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України : Затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України від 11 серпня 2022 р. № 438 (у редакції розпорядження Голови Верховної Ради України від 03 травня 2024 р. № 420. URL: <https://surl.li/mlenvt>

Vaolevska L.A., Myshchak I.M. PLANNING THE LEGISLATIVE ACTIVITY OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE: CURRENT STATUS AND PROSPECTS

The article examines changes in approaches to planning the legislative activity of the Parliament over the years of Ukraine's independence. It is noted that the first attempts to plan the legislative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine were made immediately after the declaration of independence of our State. These plans were formed without a clear vision of the long-term prospects for the development of national statehood. The Secretariat of the Parliament did not have a unit that could deal with legislative planning professionally. It was only with the establishment of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine in 1994 as the basic institution for scientific and legal support of the Parliament's legislative activity that the work on legislative planning intensified, and a methodology for legislative planning and the Concept of Legislative Development of Ukraine were prepared together with the Secretariat of the Verkhovna Rada of Ukraine. It is noted that based on these developments, the Verkhovna Rada of Ukraine developed and approved the General Plan of Legislative Work for 1997, the General Plan of Legislative Work for 1999, the State Programme for the Development of Legislation of Ukraine until 2002, and the Prospective Plan of Legislative Work of the Verkhovna Rada of Ukraine of the fifth convocation. The author points to the systemic nature of the Plan for Legislative Support of Reforms in Ukraine approved by the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine

of 4 June 2015, as during its preparation a number of strategic documents were considered and taken into account, including the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand. The author substantiates the significant impact on the improvement of legislative planning of the Verkhovna Rada of Ukraine of the international partners' recommendations, in particular, the Report and Roadmap on Internal Reform and Institutional Capacity Building of the Verkhovna Rada of Ukraine prepared by the European Parliament Needs Assessment Mission chaired by Pat Cox and others. The author concludes that as a result of comprehensive work on improving the legislative activities planning, the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation introduced relevant amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, adopted the Law of Ukraine 'On Lawmaking' and a number of other legislative provisions, which make the Parliament's legislative activities planning systematic and predictable.

Key words: *the Verkhovna Rada of Ukraine, parliament, legislative activity, planning, Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, Plan of Legislative Work of the Verkhovna Rada of Ukraine.*