

DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-82-94
УДК 340.1

Н. М. ПАРХОМЕНКО,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАН України*
ORCID: 0000-0002-5870-9261

НАУКОВА КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ПРОГНОЗНИЙ ДОКУМЕНТ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті аргументується необхідність концептуалізації правотворчої діяльності шляхом розробки та прийняття уповноваженими суб'єктами публічної влади, публічної політики стратегії або наукової концепції перспективного розвитку правового масиву. Наголошено, що сутнісно наукову концепцію необхідно розглядати як систему наукових поглядів на певне явище, спосіб його пізнання, розуміння й тлумачення. Відповідно створення Концепції розвитку законодавства України може бути здійснене науковими установами юридичного профілю, що мають досвід законопроектної, науково-експертної роботи та відповідні наукові здобутки щодо проблем правового регулювання всіх сфер суспільних відносин, реалізації законодавства в аспекті визначення його ефективності, мають системне уявлення про стан, проблеми розвитку системи права та системи законодавства, здатні прогнозувати їх подальший розвиток.

Ключові слова: концепція, законодавство, моніторинг, наукова експертиза, НАН України, прогнозний документ, публічна політика.

Parkhomenko Nataliia. Scientific concept of legislation development as a forecast document of public policy

The necessity of conceptualization of law-making activity is reasoned, by development and adoption by authorized subjects of public power, public policy of strategy or scientific concept of perspective development of legal array. It is emphasized that the essentially scientific concept should be considered as a system of scientific views on a certain phenomenon, the way of its cognition, understanding and interpretation. Accordingly, the creation of the Concept of the development of legislation of Ukraine can be carried out by scientific institutions of the legal profile, having experience in legislative, scientific and expert work and relevant scientific achievements in the problems of legal regulation of all spheres of public relations, the implementation of legislation in the aspect of determining its effectiveness, having a systematic idea of the state, problems of development of the system of law and the system of legislation, capable of predicting their further development.

Key words: concept, legislation, monitoring, scientific expertise, NAS of Ukraine, forecast document, public policy.

* **Parkhomenko Nataliia**, Doctor of Juridical Sciences, Full Professor, Corresponding Member of the NAN of Ukraine

Постановка проблеми. Серед основних проблем законодавчого процесу в Україні – його слабка прогнозованість, зловживання депутатами правом законодавчої ініціативи в поєднанні з недостатньо активною роллю уряду в законодавчому процесі, збільшення функціонального навантаження на Апарат Верховної Ради України через зростання кількості законопроектів, що вносяться на розгляд законодавчого органу, та необхідність їх швидкого прийняття; ухвалення законів, що мають характер інструкцій; нехтування положеннями Конституції при прийнятті законів; постійне відхилення від вимог Регламенту рішеннями ad hoc, а то й нехтування ним. Звісно, цей перелік не є вичерпним¹. З огляду на це неабияке значення для підвищення рівня ефективності правотворчого процесу та відповідно якості правового масиву та ефективності правового регулювання суспільних відносин, режиму законності та правопорядку має науково-правове супроводження правотворчої діяльності суб'єктів державної влади, уповноважених на розробку та прийняття нормативно-правових актів. Особливо це стосується правового моніторингу, наукової експертизи та наукового прогнозування як складових відповідного процесу.

Адже на всіх рівнях та етапах правотворчої діяльності до всіх суб'єктів правотворчості «має прийти усвідомлення, що прийняття якісних та ефективних правових рішень безпосередньо залежить від чіткої науково-обгрунтованої стратегії і тактики правотворчості, яка має ґрунтуватися на результатах соціально-правового моніторингу та наукового прогнозу й експертизи. Саме правотворча політика має в своєму арсеналі спеціальні засоби для створення якісної стратегії та ефективної тактики правотворчості, пропонує системний підхід до їх використання².

Відповідно завдання з підготовки Концепції розвитку законодавства України, спрямованої на створення досконалої системи законодавства, було поставлено перед НАН України як провідною науковою установою, яка завдяки науковому потенціалу шляхом пізнання об'єктивних закономірностей розвитку суспільних відносин, що потребують правового регулювання, може здійснити прогноз їх подальшого поступового розвитку у повоєнний період.

Стан опрацювання проблеми. Питання науково-правового забезпечення правотворчого, зокрема законотворчого, процесу постійно перебувають у полі зору представників теорії права та конституційного права. Зокрема, окремі проблеми забезпечення правотворчості в аспекті принципів правотворчої діяльності, теоретико-методологічних засад правоутворення, з'ясування правових засобів правотворчості, юридичної техніки, феноменології нормпроектної діяльності, правотворчої політики, забезпечення законотворчого процесу як комплексного механізму були предметом дослідження О. О. Ганзенка, Т. О. Дідича, В. П. Плавича та С. В. Плавича, З. О. Погорелової, В. І. Риндюк, К. О. Сергєєва, В. М. Тарнавської, М. О. Теплюка, О. О. Томкіної, Л. Г. Удовики, Р. В. Чернолуцького, О. І. Ющика та ін.

Прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» актуалізувало низку питань, пов'язаних із науковим супроводом правотворчого процесу. Відповідно метою нашого дослідження є з'ясування сутності, змісту та призначення наукової концепції розвитку законодавства як прогностичного документа публічної політики.

Методологію дослідження складає сукупність загальних і спеціально-юридичних підходів, принципів і методів наукового пошуку. Зокрема, у процесі досягнення мети першочергово було використано комплексний, системний та інструментальний підходи, а також діалектичний, логічний, формально-юридичний, порівняльний, історичний та інші методи дослідження. Зазначене дало змогу визначити сутність, зміст і призначення наукової концепції розвитку законодавства як прогностичного документа публічної політики.

Виклад основного матеріалу. Першочергово слід зауважити, що у наукових і політичних колах постійно відбувається обговорення стану та перспектив удосконалення чинного законодавства та правотворчої діяльності з огляду на проблеми реалізації права. На продовження дискусії щодо доцільності забезпечення концептуалізації правотворчої діяльності, що означає її проведення на основі єдиних принципів і правил з метою формування системності законодавчої бази та забезпечення комплексності правового регулювання, необхідно підкреслити важливість розробки та реалізації уповноваженими суб'єктами стратегії або наукової концепції перспективного розвитку правового масиву, чітких наукових уявлень про майбутній розвиток і стан законодавчої бази, оптимальні шляхи її вдосконалення. Зрозуміло, що ця ідея не є новою та вже отримала часткову реалізацію. Зокрема, в різні роки, різними державно-владними суб'єктами розроблялися та ухвалювалися правові акти концептуального характеру в окремих сферах суспільних відносин. До прикладу: Концепція адаптації законодавства України до законодавства ЄС (2000), Концепція розвитку охорони здоров'я населення України (2000), Концепція розвитку національної системи правової охорони інтелектуальної власності (2002), Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні (2006), Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні (2013), Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2021–2031 рр. Таким чином визначалися засади та напрями правового регулювання в тій чи іншій сфері суспільних відносин.

Водночас у 1996 р. Інститут законодавства Верховної Ради України із залученням інших наукових установ юридичного профілю та окремих науковців, зокрема з Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, розробив Концепцію розвитку законодавства України на 1997–2005 рр. як комплексний правовий акт, що визначав етапи та зміст всіх напрямів правового регулювання на п'ять років. Це єдиний випадок у незалежній Україні створення подібного концептуального документа, але який з різних обставин так і не був до кінця реалізований. Важливою в даному випадку є

сама ідея, відповідно до якої ефективна правотворча діяльність повинна будуватися на міцній науковій основі.

Вагомим також є створення правових засад, що регламентують правовий статус суб'єктів правотворчості, процедурно-процесуальні основи роботи правотворчих органів, правовий статус юридичних документів, що приймаються, порядок уведення їх у дію тощо. Саме ці принципіві характеристики правотворчості та факторів, що зумовлюють утворення права, потребують урахування у процесі здійснення правотворчої діяльності, її концептуалізації та наукового забезпечення³.

У зв'язку з цим варто нагадати про численні спроби законотворців розробити та прийняти нормативно-правовий акт, який би врегулював згадані питання. Існує досвід ухвалення законів про закони або про нормативно-правові акти в Казахстані, Болгарії, Угорщині та інших країнах. В Україні також були наміри підготувати такий акт. «Спроби законодавчого врегулювання нормотворчості в Україні робилися, починаючи з середини 1990-х років. Проте результату не було, насамперед через конфлікти між харківськими та київськими науковцями – авторами двох альтернативних законопроектів – «Про нормативно-правові акти» і «Про закони та законотворчу діяльність». Майже кожне скликання ВРУ поверталось до цього питання»⁴.

З прийняттям 24 серпня 2023 р. Закону України «Про правотворчу діяльність» (далі – Закон) було визначено правові засади правотворчої діяльності в Україні, що вчергове нагадало всім суб'єктам правотворчості про важливість наукового забезпечення законотворчого процесу. Зокрема, у ч. 4 ст. 22 Закону зазначено: наукова концепція розвитку законодавства України – це документ юридичного прогнозування рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі має здійснюватися системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів. Розроблення Наукової концепції розвитку законодавства України (далі – Концепція) здійснюється один раз на п'ять років Національною академією наук України. Саме тому від НАН України, як одного із суб'єктів забезпечення цього процесу, реалізація згаданих положень Закону вимагає вжиття невідкладних заходів, спрямованих на виконання покладених завдань. З огляду на це модернізації уявлення, конкретизації та виявлення сутності та змісту, вивчення відповідного зарубіжного досвіду потребує з'ясування поняття та основних ознак наукової концепції розвитку законодавства як прогностичного документа публічної політики, адже саме таку характеристику отримує Концепція у новому Законі.

Першочергово слід зазначити, що публічна політика (public policy) – порівняно нове поняття, яке переважно використовується в державному управлінні та політології й визначається як симбіоз політичної дії, аналітики, рефлексії і акту масмедійної комунікації. Відповідно публічна політика може бути визначена як заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін діяльність органів публічного управління, яка спрямова-

на на досягнення суспільно важливих цілей та вирішення суспільно значущих завдань, забезпечення суспільного інтересу⁵.

Саме за цих обставин «публічна сфера набуває значення як платформа взаємодій і вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей та завдань. Державна політика (Governmental Policy) перестає бути державною як такою і набуває ознак публічності у тому розумінні, що держава визнається актором, що діє та вибудовує свою політику та здійснює управління в публічній сфері»⁶. Тобто «державна політика» і «публічна політика» можуть як отожднюватися, так і становити різні поняття залежно від механізму їх вироблення.

Констатуючи відсутність одностайності щодо цього поняття серед науковців, необхідно зазначити, що в узагальненому вигляді публічна політика розглядається як діяльність органів державного управління, що характеризується взаємодією держави, приватного сектору, інститутів громадянського суспільства, різноманітних соціальних, професійних груп і верств, громадських об'єднань щодо реалізації особистих і суспільних інтересів, виробництва, розподілу і використання суспільних ресурсів і благ з урахуванням волевиявлення народу або населення певних територій.

З огляду на це правотворчість необхідно розуміти як діяльність уповноважених органів державної влади як суб'єктів публічної влади, публічної політики щодо досягнення суспільно важливих цілей шляхом реалізації державної політики та одночасного забезпечення державного інтересу. Відповідно правові акти як результат такої, водночас публічної та державної, діяльності мають бути спрямовані на досягнення та реалізацію цілей, важливих для розвитку суспільства, забезпечення суспільних інтересів, режиму законності та правопорядку. Держава таким чином виступає в якості одного із суб'єктів публічної влади та публічної політики, що прагне досягнення, забезпечує, гарантує та підтримує злагоду в суспільстві, між її окремими верствами, безконфліктний розвиток суспільних відносин.

У цьому аспекті доречним є урахування зарубіжного досвіду, особливо досвіду країн ЄС. Зокрема, у багатьох країнах ЄС дедалі більш поширеним стає підхід до розуміння суті законотворчої функції парламенту, за якого закони ухвалюються лише тоді, коли певна проблема не може бути вирішена в інший спосіб, а роль парламенту в законодавчому процесі полягає насамперед не просто в ухваленні законів, а прийнятті таких з них, які б узгоджувались з уже чинними законодавчими актами і могли застосовуватись на практиці, враховували інтереси максимально широкого кола суб'єктів, на яких поширюватиметься їх дія, були зрозумілими для суспільства та справедливими. Саме тому у країнах ЄС широко впроваджуються різні методики оцінки регуляторного впливу законопроектів (regulatory impact assessment), практика публічного обговорення (у тому числі й через мережу Інтернет) законодавчих ініціатив ще до їх внесення на розгляд законодавчого органу, механізми

публічних консультацій з широким колом зацікавлених суб'єктів під час підготовки проєктів до розгляду законодавчим органом⁷.

Також звернемо увагу на те, що, окрім уповноважених на здійснення правотворчості суб'єктів, окрім суб'єктів законодавчої ініціативи, відповідно до Закону, суб'єктами правотворчої діяльності також виступають різного роду установи та організації, служби тощо, які забезпечують та супроводжують правотворчий процес. Одним із таких суб'єктів і виступає НАН України, якій, як зазначалося, відповідно до ст. 22 Закону України «Про правотворчу діяльність» доручено готувати Концепцію розвитку законодавства.

Що ж таке документ публічної політики та які його відмінності від інших актів суб'єктів публічної політики, чи є він правовим та чи має юридичну силу? Вихідним посилом, на нашу думку, має бути поняття публічної влади, що охоплює владу народу, державну владу та місцеве самоврядування, відповідно це правові акти публічної влади, що регулюють найважливіші відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування, громадянами та їх об'єднаннями (інститутами громадянського суспільства), покликані на реалізацію та забезпечення публічного інтересу.

Відповідно до ст. 20 Закону документи публічної політики – це документи, що готуються з метою ефективного формування, розроблення та оцінки державної (зокрема державної регіональної) та місцевої політики, щоб вона досягала своїх цілей у найбільш ефективний та результативний спосіб.

Документи публічної політики розробляються з метою визначення проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного розвитку правового регулювання суспільних відносин. Документами публічної політики є: 1) аналітичні документи публічної політики; 2) прогнозні документи публічної політики; 3) програмні документи публічної політики⁸. Відповідно така Концепція набуває статусу документа публічної політики, який розроблений та прийнятий НАН України як суб'єктом публічної політики.

Згідно зі ст. 22 Закону Наукова концепція розвитку законодавства України є прогнозним документом публічної політики, який розробляється з метою визначення перспективного правового регулювання суспільних відносин, підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, уніфікації та систематизації законодавства України.

Сутнісно наукову концепцію необхідно розглядати як систему наукових поглядів на певне явище, спосіб його пізнання, розуміння й тлумачення, «позначення головного задуму у науковій та інших видах діяльності»⁹. Підготовка наукової концепції передбачає наявність відповідних аналітичних навичок, умінь та досвіду в певній сфері пізнання соціальної дійсності. Відповідно створення Концепції розвитку законодавства України може бути здійснене науковими установами юридичного профілю, що мають досвід законопроектної, науково-експертної роботи та відповідні наукові здобутки щодо проблем правового регулювання всіх сфер суспільних відносин, реалі-

зації законодавства в аспекті визначення його ефективності. Тобто мають системне уявлення про стан, проблеми розвитку системи права та системи законодавства та здатні прогнозувати їх розвиток.

Загалом Концепція розвитку законодавства України як прогнозний документ публічно-політичного характеру має визначати стратегію дій суб'єктів правотворчості у здійсненні планів, програм, реформ у сфері права та перелік нормативно-правових актів, необхідних для розробки і прийняття в хронологічній послідовності, зберігаючи логіку розвитку відповідної галузі законодавства; пріоритети в соціально-економічному розвитку; узгоджуватися з раніше прийнятими стратегічними документами (програмами, планами, стратегіями, концепціями) державного рівня щодо розвитку окремих сфер суспільних відносин або коригувати їх; передбачати необхідність розробки і прийняття лише об'єктивно зумовлених нормативно-правових актів, уникати зайвого правового впливу, зарегульованості суспільних відносин. Отже, Концепція, з одного боку, визначає план правотворчої діяльності на довгострокову та короткострокову перспективу, а з іншого – є результатом масштабного моніторингу чинної системи законодавства щодо відповідності об'єктивно-існуючим потребам соціально-економічного розвитку.

Безумовно, Концепція має охоплювати перспективу правового впливу на найважливіші сфери суспільних відносин, що має включати розробку і прийняття первинних нормативно-правових актів, а також нормативно-правових актів про внесення змін і доповнень до чинного законодавства. Таким чином забезпечується відповідність його всіх складових реально існуючим суспільним відносинам.

Проте визначальним щодо сутності та змісту Концепції має бути визначення її загальної мети, або стратегічного напрямку (вектора) державно-правового розвитку.

Відповідно, концепція має передбачати заходи, спрямовані не лише на модернізацію чинного законодавства, а й на його упорядкування шляхом його систематизації, інкорпорації, кодифікації та консолідації. Ця діяльність має також відбуватися відповідно до євроінтеграційних зобов'язань України, тобто передбачати заходи з адаптації законодавства України до права ЄС. Тому існує необхідність в уніфікації та стандартизації законодавства України.

У цій Концепції як документі юридичного прогнозування, що відображає об'єктивні закономірності суспільного розвитку, засновується на новітніх досягненнях науки, мають бути відображені: тенденції розвитку сучасної правової системи; соціальні потреби, публічні інтереси та суспільні відносини, що потребують врегулювання шляхом правотворчої діяльності; перспективні форми і методи правового регулювання суспільних відносин; системність регулювання суспільних відносин; оцінка впливу на суспільні відносини запропонованого правового регулювання.

Стратегія і тактика Концепції має бути спрямована на завершення реформ, що тривають в Україні десятки років у сфері судоустрою та судочин-

ства, правоохоронної діяльності, адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування та інших важливих сферах суспільних відносин як передумови ефективного розвитку Української держави в повоєнний період. Це також актуалізує потребу в посиленні теоретичних засад законодавчої, виконавчої, судової та інших видів державної влади, високого рівня наукового забезпечення їхнього реформування.

Діяльність установ НАН України щодо створення Концепції, за умови урахування її в правотворчому процесі, сприятиме забезпеченню реалізації основних засад правотворчої діяльності, а саме: транспарентності прийняття державно-владних рішень; демократизму та залучення наукової громадськості до визначення стратегії розвитку правової системи держави, напрямів державно-владного впливу та змісту державного управління; раціоналізації правотворчого процесу; об'єднання зусиль держави та інших суб'єктів публічної політики у площині правотворчості.

Щодо юридичної сили Наукової концепції розвитку законодавства України як документа юридичного прогнозування, то відповідно до ч. 4 ст. 22 Закону вона має рекомендаційний характер та, згідно з розділом XIV «Прикінцеві положення» Закону, де зазначено про необхідність внесення змін до ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» шляхом доповнення реченням такого змісту: «Програма діяльності Кабінету Міністрів України може враховувати аналітичні документи публічної політики та враховує прогнозні і програмні документи публічної політики, розроблені відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», має бути врахована під час правотворчої діяльності Уряду України з метою системного прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів. З огляду на це важливою є координація діяльності між НАН України та Кабінетом Міністрів України з підготовки Концепції.

З іншого боку, Концепція як прогнозний документ публічної політики відповідно до ч. 2 ст. 24 Закону не є обов'язковою при плануванні правотворчої діяльності, яка має здійснюватися лише з урахуванням: 1) міжнародно-правових зобов'язань України, а також напрямів, пріоритетів та цілей, визначених програмними документами; 2) документів публічної політики, передбачених статтями 23, 27 цього Закону, а саме: програмних документів публічної політики та концепції проекту нормативно-правового актів.

У зв'язку з цим важливим є вироблення спільного розуміння, визначення і затвердження Кабінетом Міністрів України та НАН України змісту Концепції, її структури, її відповідність програмі діяльності Кабінету Міністрів України. До того ж потребує затвердження її форма з огляду на особливості наповнення її змісту.

До того ж структура та зміст Концепції мають бути спрямовані на забезпечення потреб законодавчої діяльності, визначатися чинною системою законодавства та її особливостями, відповідати правилам та прийомам юридич-

ної техніки, базуватися на сучасних здобутках вітчизняної та зарубіжної юридичної науки, юридичної практики.

Діяльність у практичній площині має передбачити створення певної інституційної структури, основним завданням якої мала б бути координація діяльності відповідальних за підготовку Концепції установ, інших підрозділів НАН України та уповноважених представників Кабінету Міністрів України. Необхідним є створення аналітичних груп з фахівців окремих галузей законодавства України та відповідних урядових підрозділів.

Отже, наукові установи НАН України, виконуючи це завдання та надсилаючи Концепцію до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності, безпосередньо можуть впливати на процес створення та прийняття нормативно-правових актів, діяльність механізму держави, забезпечити прозорість і відкритість правотворчого процесу. З іншого боку відбувається посилення позиції Уряду України, його керівної ролі у здійсненні нормопроекткування, визначенні сутності та змісту правотворчої політики, її реалізації. Зазначене відповідає зарубіжному досвіду, адже в багатьох країнах уряд відіграє домінуючу роль у законопроектній діяльності. Зазвичай це країни, де уряди мають право законодавчої ініціативи і для підготовки законопроектів створюють спеціальні підрозділи, які складають плани нормотворчої діяльності уряду та готують проекти нормативно-правових актів.

Водночас у деяких країнах, зокрема у Швейцарії, до планування правотворчого процесу, зокрема до законопроектної роботи на її різних етапах, залучаються експерти – висококваліфіковані працівники наукових установ і навчальних закладів, що не працюють в урядових структурах. У такий спосіб забезпечується взаємодія між органами державної влади та іншими суспільними інститутами. У Швеції існує практика залучення науково-експертного середовища для визначення ефективності правового регулювання в окремих сферах суспільних відносин. Проте така практика не є поширеною.

Що стосується утворення єдиного органу з нормопроекткування, то це питання час від часу є предметом політичної дискусії, однак «необхідність такої концентрації юридико-лінгвістичного потенціалу поки що на офіційному рівні не усвідомлена. Хоча зарубіжний досвід, зокрема Канади та Великої Британії, в яких функціонують єдині державні органи з підготовки всіх проектів нормативно-правових актів, свідчить про перспективність такого підходу до проектування правових норм. Найбільшими перевагами його є згадана можливість сконцентрувати найкращий інтелектуальний потенціал в одному місці і в одному напрямі і, головне, подолати відомчу розмежованість інтересів, яка неминує виникати, коли кожне відомство самостійно «під себе» розробляє проект нормативно-правового акта»⁹.

У 1994 р. в Україні було утворено подібну структуру – Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України для організації та розроблення концепцій, проектів актів законодавства з питань роз-

витку суспільства і держави, здійснення наукового їх обґрунтування, координації діяльності центральних органів виконавчої влади, наукових установ та вищих навчальних закладів України у сфері підготовки законопроектів¹⁰.

Проте у 2012 р. його було ліквідовано, а натомість створено Координаційний центр з надання правничої допомоги, метою якого є формування та забезпечення функціонування в Україні ефективної системи надання безоплатної правничої допомоги, забезпечення її доступності та якості надання послуг¹¹. Тобто діяльність нової установи не передбачала нормопроектних робіт.

Відповідно до Указу Президента України «Про поліпшення організації законопроектної діяльності» від 26 листопада 2003 р. № 1348/2003 зі змінами та доповненнями, з метою вдосконалення організації формування і реалізації державної правової політики, порядку розроблення проектів законів України на Міністерство юстиції України було покладено функції головного розробника проектів законів, що вносяться Президентом України та Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, крім проектів, щодо яких законами України та актами Президента України встановлено інший порядок розроблення.

Крім того, було зазначено, що проекти законів розробляються відповідно до планів законопроектних робіт робочими групами, які утворюються Міністерством юстиції України. До складу таких робочих груп включаються також представники інших заінтересованих державних органів, установ та організацій, учені, фахівці.

Однак ця практика не виправдала себе з кількох причин. З одного боку, з огляду на обсяг нормопроектної роботи виконання її одним міністерством було не під силу. З іншого боку, в Міністерстві юстиції України ніколи не було фахівців з усіх напрямів, на відміну від міністерств. Тому така практика згодом була скасована, а контрольні повноваження Мін'юсту посилені по лінії правової експертизи. Очевидно, що цю практику слід все ж таки зберегти для найбільш важливих проектів законів, задля чого у положення згаданого проекту Закону № 5469 від 05.05.2021, ініційованого Урядом, щодо зосередження функцій з розроблення проектів актів законодавства у міністерствах, крім випадків, коли центральні органи виконавчої влади наділені нормотворчими повноваженнями відповідно до закону, внести відповідні уточнення¹². Тож серед урядових інституцій наразі немає спеціального органу, що займався б плануванням і нормопроекткуванням. Кожне відомство розробляє самостійно нормативно-правові акти.

Висновки. Отже, визначення НАН України одним із суб'єктів публічної влади в сфері забезпечення правотворчого процесу, що свідчить про посилення його наукових засад, демократизацію та є проявом тенденції залучення всіх зацікавлених суб'єктів до процесу прийняття політико-правових рішень, розв'язання загальносуспільних завдань, є одним із легітимних способів і складовою механізму формування та вирішення проблем ефективності

правового регулювання, оптимізації механізму держави та ефективності прийняття державно-владних рішень.

Зазначене стало можливим завдяки розвитку інститутів громадянського суспільства, самоврядних установ та організацій, посиленню їх взаємодії з державою. Держава з метою об'єднання зусиль таким чином поступається частиною своїх повноважень або делегує їх згаданим суб'єктам, здійснюючи та посилюючи публічну владу та її вплив на регулювання суспільних відносин, підтримання правопорядку та публічного порядку загалом. Відповідно визначаються платформи для прийняття державою рішень та досягнення суспільно важливих цілей, узгодження та забезпечення державних і приватних, зокрема корпоративних, інтересів.

Науково-експертна діяльність НАН України з підготовки Концепції розвитку законодавства в Україні як прогнозного документа забезпечує відкритість і прозорість діяльності правотворчих органів влади та можливість впливати на процеси розробки, прийняття та реалізації нормативно-правових актів як рішень держави, засобів правового впливу на суспільні відносини; є одним із засобів комунікації та каналом зворотного зв'язку між органами державної влади – державою та Академією, яка відповідно до чинного законодавства є вищою науковою самоврядною організацією України. Водночас науковці як громадяни України та наукові установи є фізичними та юридичними особами, що зацікавлені у створенні якісного правового масиву, який би відповідав міжнародним стандартам і європейським принципам, об'єктивному розвитку суспільних відносин, був спрямованим на реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів, вирішення суспільних проблем.

Заснована на науково-вироблених концептуальних засадах законодавча діяльність має бути засобом формування і вдосконалення системи національного законодавства як цілісної системи, що одночасно із упорядкуванням забезпечить злагодженість і дієвість законодавства, узгодженість, гармонійність, визначеність, стабільність і динамізм усіх її елементів та в підсумку сприятиме підвищенню якості правового регулювання суспільних відносин.

1. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України. С. 1. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/Legislative_process.pdf 2. Тарнавська В. М. Правотворча політика України: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 5–6. 3. Удовика Л. Г. Трансформація правової системи в умовах глобалізації: антропологічний вимір: монографія. Харків: Право, 2011. С. 336–337. 4. Коліушко І. Аналіз законопроекту «Про правотворчу діяльність» № 5707 (доопрацьований). URL: <https://pravo.org.ua/blogs/analiz-zakonoprojektu-pro-pravotvorchu-diyalnist-5707/> 5. Шпортко О. Поле публічної політики. *Політичний менеджмент*. 2010. № 5. С. 90. 6. Що таке публічна політика? / колектив кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ при Президентові України за ред.: С. О. Телешуна, С. В. Ситника, І. В. Рейтеровича. URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/12/blog-post_26.html 7. Ковриженко Д. Дослідження «Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України». URL: <https://parlament.org.ua/2011/03/11/legislative-regulation-process-eu-ukraine/> 8. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> 9. Концепція. *Філософський енциклопедичний словник*. Київ: Абрис, 2002. С. 301. 10. Цельєв О. В. Проблеми підготовки юристів нормопроектувальників в Україні. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/5fb0fecdd-17d8-4668-ac46-eee33cd6ef95/content> 11. Положення про Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 1994 р. № 780. 12. Положення про Координаційний центр з надання правничої допомоги, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2012 р. № 504. 13. Погорелова З. О. Організаційно-правові напрями удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2023. Випуск 76, ч. 1. С. 56.

parlament.org.ua/2011/03/11/legislative-regulation-process-eu-ukraine/ 8. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> 9. Концепція. *Філософський енциклопедичний словник*. Київ: Абрис, 2002. С. 301. 10. Цельєв О. В. Проблеми підготовки юристів нормопроектувальників в Україні. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/5fb0fecdd-17d8-4668-ac46-eee33cd6ef95/content> 11. Положення про Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 1994 р. № 780. 12. Положення про Координаційний центр з надання правничої допомоги, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2012 р. № 504. 13. Погорелова З. О. Організаційно-правові напрями удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2023. Випуск 76, ч. 1. С. 56.

References

1. Kovryzhenko D. Pravove rehulivannia zakonodavchoho protsesu: dosvid krain YeS ta propozytii dlia Ukrainy. S. 1. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/Legislative_process.pdf 2. Tarnavska V. M. Pravotvorcha polityka Ukrainy: monohrafiia. Odessa: Vydavnychi dim «Helvetyka», 2022. S. 5–6. 3. Udovyka L. H. Transformatsiia pravovoi systemy v umovakh hlobalizatsii: antropohichnyi vymir: monohrafiia. Kharkiv: Pravo, 2011. S. 336–337. 4. Koliushko I. Analiz zakonoproiektu «Pro pravotvorchu diialnist» № 5707 (doopratsovanyi). URL: <https://pravo.org.ua/blogs/analiz-zakonoprojektu-pro-pravotvorchu-diyalnist-5707/> 5. Shportko O. Pole publichnoi polityky. *Politychnyi menedzhment*. 2010. № 5. S. 90. 6. Shcho take publichna polityka? Kolektyv kafedry politychnoi analityky i prohnozuvannia NADU pry Prezidentovi Ukrainy pid redaktsiieu: S. O. Teleshuna, S. V. Sytnyka, I.V. Reiterovycha. URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/12/blog-post_26.html 7. Kovryzhenko D. Doslidzhennia «Pravove rehulivannia zakonodavchoho protsesu: dosvid krain YeS ta propozytii dlia Ukrainy». URL: <https://parlament.org.ua/2011/03/11/legislative-regulation-process-eu-ukraine/> 8. Zakon Ukrainy «Pro pravotvorchu diialnist» vid 24 serpnia 2023 roku № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> 9. Kontseptsiiia. *Filosofskiyi entsyklopedychnyi slovnyk*. Kyiv: Abrys, 2002. S. 301. 10. Tseliev O. V. Problemy pidhotovky yurystiv normoproektuvalnykh v Ukraini URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/5fb0fecdd-17d8-4668-ac46-eee33cd6ef95/content> 11. Polozhennia pro Tsentr pravovoi reformy i zakonoproektnykh robit pry Ministerstvi yustytii Ukrainy, zatverdzhene postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 lystopada 1994 r. № 780. 12. Polozhennia pro Koordynatsiinyi tsentr z nadannia pravnychoi dopomohy, zatverdzhene postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 chervnia 2012 r. № 504. 13. Pohorielova Z.O. Orhanizatsiino-pravovi napriamky udoskonalennia normotvorchoi diialnosti tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu*, Serii Pravo. 2023. Vypusk 76: chastyna 1. S. 56.

Parkhomenko Nataliia. Scientific concept of legislation development as a forecast document of public policy

The necessity of conceptualization of law-making activity, providing for its implementation on the basis of common principles and rules in order to form a systematic legislative framework and ensure the complexity of legal regulation, has been argued. This involves the development and adoption by authorized entities of

public power, public policy strategy or scientific concept of promising development of the legal array on the basis of clear scientific ideas about the future development and state of the legislative framework, the best ways to improve it.

It is emphasized that the essentially scientific concept should be considered as a system of scientific views on a certain phenomenon, the way of its cognition, understanding and interpretation. Preparation of a scientific concept implies the existence of appropriate analytical skills, skills and experience in a certain area of knowledge of social reality. Accordingly, the creation of the Concept for the Development of Legislation of Ukraine can be carried out by scientific institutions of a legal profile with experience in legislative, scientific and expert work and relevant scientific achievements on the problems of legal regulation of all spheres of public relations, the implementation of legislation in the aspect of determining its effectiveness. That is, they have a systematic idea of the state, the problems of the development of the system of law and the system of legislation that can predict their further development.

Therefore, the Concept of the development of legislation of Ukraine as a predictive document of a public-political nature should determine the strategy of actions of subjects of law-making in the implementation of plans, programs, reforms in the field of law and the list of regulatory legal acts necessary for the development and adoption in chronological sequence, while maintaining the logic of the development of the relevant branch of legislation; priorities in socio-economic development; agree with previously adopted strategic documents (programs, plans, strategies, concepts) of the state level regarding the development of certain spheres of public relations or correct them; provide for the need to develop and adopt only objectively predetermined normative legal acts, avoid unnecessary legal influence. Thus, the Concept defines a plan of law-making activities for the long and short term, and on the other hand – is the result of large-scale monitoring of the current system of legislation.

Key words: concept, legislation, monitoring, scientific expertise, NAS of Ukraine, forecast document, public policy.

DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-95-107

УДК 341.214

В. Ф. СІРЕНКО,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАН України,
академік НАПрН України*
ORCID: 0000-0002-3377-7524

НЕЙТРАЛІТЕТ ЯК ФОРМА УТВЕРДЖЕННЯ БЕЗПЕКИ СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ

У статті розмірковується про статус позаблоковості і нейтралітету, розглядаються переваги й особливості одного та іншого, становлення інституту нейтралізованих територій упродовж XIX–XX ст. Зазначено, що інститут нейтралізованих територій має глибоке історичне коріння ще зі стародавніх часів. Аналізується мотивація України у виборі статусу позаблоковості. Розглядаються питання глобалізації, пов'язані з розвитком світового ринку інформаційних технологій, взаємозв'язку процесів глобалізації з ринком інформаційних технологій, вплив глобалізаційних процесів на безпеку держави, економічний, інформаційний, соціальний та культурологічний аспекти.

Ключові слова: нейтралітет, міжнародно-правовий статус, військові союзи, національне законодавство, основний закон, стратегічний курс, глобалізаційні процеси, воєнні дії, особливий статус держави.

Sirenko Vasyl. Neutrality as form of claim of safety of the modern states

In the article investigated about status of non-alignment and neutrality, examined advantages and features one and other, becoming of institute of the neutralized territories during XIX–XX century is marked that the institute of the neutralized territories has a deep historical root yet from ancient times. Motivation of Ukraine is analysed in the choice of status pose of blockiness. Questions are examined the globalizations related to world market of information technologies, intercommunication of processes of globalization development with the market of information technologies, influence of processes of globalization on safety of the state, economic, informative, social and culturological aspects.

Key words: neutrality, international legal status, soldiery unions, national legislation, Basic law, strategic course, globalizations not processes, military operations, special status of the state.

Актуальність теми. Розглядати проблему нейтралітету під час агресивної війни росії проти України, з першого погляду, невдячно й не на часі. Але якщо врахувати ту обставину, що всі війни рано чи пізно закінчуються й

* **Sirenko Vasyl**, Doctor of Juridical Sciences, Full Professor, Corresponding Member of the NAN of Ukraine, Academician of the NALS of Ukraine