



ПАРХОМЕНКО
Наталія Миколаївна —
член-кореспондент НАН
України, завідувач відділу
Інституту держави і права імені
В.М. Корецького НАН України

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЧИННИК ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Шановний Анатолію Глібовичу!

Шановні колеги!

Одним із недоліків правового розвитку в будь-який історичний період є недостатня прогнозованість законодавчого процесу, що негативно позначається на ефективності правового регулювання суспільних відносин, забезпеченні прав і свобод громадян, правопорядку та законності в державі.

Наразі державні механізми формування публічної політики потребують удосконалення, адже досі немає злагодженої комунікації між суб'єктами правотворчої діяльності, а законодавчі ініціативи часто є неузгодженими з програмними документами або між собою. Відсутність єдиного злагодженого підходу до роботи з нормативно-правовими актами призвела до того, що на сьогодні кількість чинних нормативно-правових актів в Україні перевищує 1 млн, що є юридичною катастрофою як для правотворців, так і для громадян. Саме тому проблема поетапного, послідовного, логічного, системного та науково обґрунтованого розвитку законодавства важлива зараз і буде важливою в період відбудови та відновлення стабільного правопорядку в Україні.

Як відомо, у квітні 2022 р. видано Указ Президента України, згідно з яким створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни. До завдань Ради віднесено не лише розроблення власне плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, а й формування і напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ, стратегічних ініціатив, відповідної нормативно-правової бази.

Одним із кроків у цьому напрямі стало прийняття у 2023 р. Закону України «Про правотворчу діяльність», який може бути одним із правових інструментів для відновлення, реконструкції та модернізації України у повоєнний період, оскільки

дія цього закону поширюється саме на той час. Його метою є впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів та контролю за їх реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності.

Виконання цих завдань потребує підвищення рівня ефективності правотворчого процесу і, відповідно, якості правового масиву, ефективності правового регулювання суспільних відносин, підтримання режиму законності та правопорядку, а головне — науково-правового супроводу правотворчої діяльності суб'єктів державної влади, уповноважених на розроблення та прийняття нормативно-правових актів як основи майбутніх суспільно-економічних та політичних трансформацій. Особливо це стосується правового моніторингу, наукової експертизи та наукового прогнозування як складових цього процесу.

Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність» та з метою створення досконалої системи законодавства, завдання з підготовки Наукової концепції розвитку законодавства України, здійснення наукової експертизи проєктів нормативно-правових актів 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 в повоєнний період.

Реалізація цих завдань потребує різних форм, методів, засобів та механізмів забезпечення.

Відповідно до цього закону, Наукова концепція розвитку законодавства України як прогнозний документ публічно-політичного характеру має визначати стратегію дій суб'єктів правотворчості на довгострокову та короткострокову перспективу щодо здійснення планів, програм, реформ у сфері права та перелік нормативно-правових актів, необхідних для розроблення й прийняття в хронологічній послідовності, зберігаючи логіку розвитку від-

повідної галузі законодавства, пріоритети у соціально-економічному розвитку в повоєнний період; узгоджуватися з раніше прийнятими стратегічними документами (програмами, планами, стратегіями, концепціями) державного рівня щодо розвитку окремих сфер суспільних відносин або корегувати їх; передбачати необхідність розроблення й прийняття лише об'єктивно зумовлених нормативно-правових актів, уникати зайвого правового впливу, зарегульованості суспільних відносин.

Зазвичай розроблення й прийняття такого роду документа має на меті забезпечення прогнозованого комплексного розвитку системи права та системи законодавства, є наслідком інтенсивного розвитку системи законодавства, зниження рівня її системності, стабільності та ефективності, порушення правопорядку. З іншого боку, потреба у підготовці такої Концепції може бути зумовлена реалізацією міжнародних зобов'язань країни щодо трансформації власного законодавства в певному напрямі, визначення стратегічного спрямування та конкретних проєктів розвитку правової системи та системи права в умовах введення в державі надзвичайного стану і після його завершення та в інших випадках, які потребують удосконалення правового регулювання суспільних відносин. Є досвід прийняття такого роду документів. Ця ідея не є новою і вже отримала часткову реалізацію. Десятки стратегій було прийнято за роки незалежності. Втім уперше на державному рівні було ухвалено рішення про підготовку Наукової концепції розвитку законодавства.

Розроблення Наукової концепції розвитку законодавства України здійснюється один раз на п'ять років Національною академією наук України. Підготовлена Концепція надсилається до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності.

Ця діяльність має також відбуватися відповідно до євроінтеграційних зобов'язань України, тобто передбачати заходи з адаптації законодавства України до права ЄС. Тому постає необхідність в уніфікації та стандартизації

законодавства України. Йдеться про перелік з понад 27 тис. актів ЄС, з якими потрібно гармонізувати наше законодавство.

Методологія розширення для всіх країн — кандидатів у члени ЄС стандартна. Йдеться про 6 кластерів, поділених на 35 переговорних розділів, зміст яких є предметом перемовин між Україною та ЄС. Це такі кластери:

- 1) Fundamentals (основи);
- 2) Internal market (внутрішній ринок);
- 3) Competitiveness & inclusive growth (конкурентоспроможність та інклюзивне зростання);
- 4) Green agenda & sustainable connectivity (зелена карта і стійкий зв'язок);
- 5) Resources, agriculture & cohesion (ресурси, сільське господарство та згуртованість);
- 6) External relations (зовнішні зв'язки).

Слід також розуміти структуру права ЄС з огляду на перспективу входження до Євросоюзу і подальшого розвитку системи права України. Важливим для прогнозованого розвитку системи права та законодавства є вивчення і розуміння досвіду країн, які останнім часом стали членами ЄС. Зокрема, потрібно вивчити досвід упорядкування законодавства перед вступом до ЄС і після того, тобто з'ясувати ймовірні особливості та проблемні аспекти правової інтеграції для України.

Крім того, стратегія і тактика Концепції має бути спрямована на завершення реформ, що тривають в Україні десятки років у сфері судоустрою та судочинства, правоохоронної діяльності, адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування та в інших важливих сферах суспільних відносин, як передумову ефективного розвитку Української держави в повоєнний період. Це також актуалізує потребу в посиленні теоретичних засад законодавчої, виконавчої, судової та інших видів державної влади, у високому рівні наукового забезпечення їхнього реформування.

Стратегічне планування правотворчої діяльності має бути результатом масштабного моніторингу чинної системи законодавства, судової та адміністративної практики; рішень Конституційного Суду України, постанов вищих судових інстанцій; моніторингових звітів

національних, міжнародних та європейських організацій та ін.

Прогнозований розвиток правової системи у повоєнний період має ґрунтуватися на об'єктивних закономірностях суспільного розвитку, ґрунтуватися на новітніх досягненнях науки, перспективних формах і методах правового регулювання суспільних відносин, відображати соціальні потреби, публічні інтереси та суспільні відносини, що потребують врегулювання шляхом правотворчої діяльності, забезпечувати системність регулювання суспільних відносин. З огляду на це потрібно зробити оцінку впливу на суспільні відносини запропонованого правового регулювання відповідно до стратегічного напрямку (вектору) державно-правового розвитку, закріпленого в Основному Законі.

Не менш важливе значення для повоєнного відновлення України матиме незалежна наукова експертиза проєктів нормативно-правових актів. Відповідно до вже згаданого закону «Про правотворчу діяльність», головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи законопроєктів залишається Національна академія наук України.

Крім того, у співпраці з МОН України як міністерством, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, НАН України здійснюватиме моніторинг наукових результатів у захищених дисертаціях для імплементації цих результатів у правотворчу діяльність.

Діяльність у практичній площині передбачає створення на базі НАН України певної інституційної структури, основним завданням якої має бути координація діяльності відповідальних за підготовку Концепції установ, інших підрозділів НАН України та уповноважених представників Кабінету Міністрів України.

Реалізація цього можлива лише за умови матеріально-технічного забезпечення, яке дозволить залучити кадровий інтелектуальний ресурс для виконання закону. Необхідним є

створення аналітичних груп з фахівців в окремих галузях законодавства України, особливо у сфері міжнародного та європейського права, відповідних урядових підрозділів, які займалися б виключно підготовкою Концепції на постійній основі.

Важливим є вироблення спільного розуміння, визначення і затвердження Кабінетом Міністрів України та НАН України змісту Концепції, її структури, та узгодження з Програмою діяльності Кабінету Міністрів як основним документом політики, а також із затвердженням Кабінетом Міністрів України в березні 2024 р. Планом для Ukraine Facility, який передбачає здійснення за фінансової підтримки ЄС структурних реформ у державному секторі, проведення низки економічних реформ, що можуть забезпечити швидке економічне зростання, враховуючи потреби, пріоритети та спроможності Української держави, а також її бачення майбутньої європейської України.

Загалом структура та зміст концепції мають спрямовуватися на забезпечення потреб законодавчої діяльності в повоєнний період, визначатися чинною системою законодавства та її особливостями, загальновизнаними принципами міжнародного права та європейськими стандартами, відповідати правилам і прийомам юридичної техніки, спиратися на сучасні здобутки вітчизняної та зарубіжної юридичної науки і практики.

Коли держава і громадянське суспільство матимуть чіткий та реалістичний, науково обґрунтований план дій, стратегію реформ з динамічного відновлення та сталого розвитку України, синхронізовані зі змінами відповідно до планів набуття членства в ЄС, це може забезпечити вихід країни на якісно новий рівень соціально-економічного розвитку та менеджменту в повоєнний період.

Отже, стратегічне планування правотворчої діяльності є одним із чинників, правовою основою для повоєнного відновлення України, переведення країни з надзвичайного правового режиму в режим відновлення. І провідну роль у процесі такого планування має відіграти НАН України як головна експертна установа з проведення юридичної (правової) експертизи проєктів законів, суб'єкт, відповідальний за підготовку Наукової концепції розвитку законодавства України, який здійснює моніторинг наукових результатів у захищених дисертаціях на здобуття освітнього або наукового ступеня у сфері права з метою постійного вдосконалення державної правової політики та правотворчої діяльності.

Відповідно, перед НАН України стоять складні та важливі завдання у правовій сфері, виконання яких має бути одним із вагомих чинників, підґрунтям повоєнного розвитку України.

Дякую за увагу!

Nataliia M. Parkhomenko

*Koretsky Institute of State and Law
of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5870-9261>

STRATEGIC PLANNING OF LAWMAKING ACTIVITIES
AS A FACTOR OF POST-WAR RECONSTRUCTION OF UKRAINE

Speech at the session of the General Meeting of the National Academy of Sciences of Ukraine on April 24, 2024

Cite this article: Parkhomenko N.M. Strategic planning of lawmaking activities as a factor of post-war reconstruction of Ukraine. *Visn. Nac. Akad. Nauk Ukr.* 2024. (5): 62–65. <https://doi.org/10.15407/visn2024.05.062>