

КОНЦЕПЦІЯ

Цільової програми наукових досліджень НАН України **«Правотворчість в Україні: доктринальні засади, правове регулювання і практика здійснення»** на 2025– 2027 роки

Цільова програма наукових досліджень НАН України **«Правотворчість в Україні: доктринальні засади, правове регулювання і практика здійснення»** відповідає пріоритетним напрямам розвитку науки і техніки, затвердженим Законом України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки».

Проблеми, на розв’язання яких спрямована Програма, необхідність її виконання

24 серпня 2023 року Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про правотворчу діяльність», що стало важливим кроком на шляху унормування основоположних засад правотворчої діяльності в Україні, закріплення універсальних базових правил нормотворчості, спрямованих на утвердження демократизму та верховенства права в державі. Однак реалізація завдань цього Закону потребує підвищення рівня ефективності правотворчого процесу, а головне – науково-правового супроводу правотворчої діяльності. Особливо це стосується наукового прогнозування розвитку законодавства України та науково-правової експертизи проєктів нормативно-правових актів. Так, з метою реалізації принципу наукового забезпечення правотворчої діяльності Законом України «Про правотворчу діяльність» (стаття 22) передбачено підготовку Наукової концепції розвитку законодавства України, розробка якої здійснюється один раз на п’ять років Національною академією наук України та має забезпечити системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів. Закони та підзаконні нормативно-правові акти мають бути гармонізовані між собою і в комплексі створювати сприятливе нормативно-правове поле для суспільної діяльності у різних сферах. Основні напрями і пріоритети правотворчості диктуються сучасними умовами й об’єктивними потребами правового регулювання, необхідністю адаптувати вітчизняне законодавство до законодавства Європейського Союзу, що зумовлено наданням Україні на підставі рішення Європейської Ради від 23 червня 2022 року статусу кандидата в члени ЄС. Результатом відповідної адаптації має стати забезпечення верховенства права та правового характеру законодавства.

Крім цього, Національну академію наук України Законом України «Про правотворчу діяльність» (стаття 44) визначено головною експертною установою з проведення незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів законів, передусім на їх відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, а також з інших питань, що можуть вплинути на якість проєкту нормативно-правового акта. Усе це вимагає визначення пріоритетних напрямів і підходів до системного прогнозування розвитку законодавства України, створення відповідних передумов для його систематизації та вдосконалення, узагальнення основних факторів впливу на ефективність державної політики та правового регулювання суспільних відносин. Існуючий стан справ у цій сфері не задовольняє потреб суспільства і держави.

Виконання програми «Правотворчість в Україні: доктринальні засади, правове регулювання і практика здійснення» вирішить низку питань щодо: 1) визначення пріоритетності прийняття нормативно-правових актів; 2) аналізу та оцінки соціальних потреб, публічних та суспільних інтересів, які потребують врегулювання шляхом унормування; 3) оцінювання правових ризиків, які є необхідним елементом правотворчості і правозастосування; 4) розроблення концепції розвитку законодавства України; 5) аналізу поточного стану правового регулювання відповідних суспільних відносин з визначенням колізій, прогалин, суперечностей, застарілих норм тощо; 6) обґрунтування механізмів розв'язання наявних проблем, визначення кола питань, які підлягають урегулюванню в законодавстві України; 7) оцінки відповідності правового регулювання певних суспільних відносин міжнародно-правовим зобов'язанням України; 8) забезпечення юридичного прогнозування реалізації прийнятих суб'єктами правотворчої діяльності нормативно-правових актів; 9) юридико-технічної оцінки нормативно-правових актів з метою визначення ступеня їхньої відповідності вимогам юридичної техніки. Зазначене дає можливість констатувати пріоритетність цієї програми в упорядкуванні суспільних відносин, систематизації законодавства України, яка зорієнтована на потреби правозастосовної практики, підвищенні якості нормативно-правових актів, забезпеченні правопорядку та цілісності суспільства відповідно до вимог сучасності, розбудові правової держави.

Правотворчість, як процес творення норм права, є досить важливим і складним явищем, яке потребує певного переосмислення та вироблення науково-обґрунтованих шляхів удосконалення та модернізації. Правотворча діяльність передбачає необхідність не тільки постійного аналізу чинного законодавства, моніторингу його ефективності, але й відстеження основних тенденцій розвитку суспільних відносин, що є предметом правового регулювання, дослідження перспектив розвитку правових процесів, ефективного використання правил і засобів нормопроектної техніки, спрямованих на системний виклад нормативно-правових приписів та забезпечення регулятивної здатності нормативно-правових актів з метою упорядкування суспільних відносин та адаптації законодавства України до права ЄС. Адже злагодженість та ефективність правотворчої діяльності є основою авторитетності права, його дієвості, здатності відобразити і збалансувати публічні й приватні інтереси.

Таким чином, дослідження проблем правотворчості, системного прогнозування розвитку законодавства України, вироблення єдиних концептуальних засад систематизації нормативно-правових актів сприятиме створенню відповідних передумов для впорядкування законодавства, його вдосконаленню з метою належного регулювання суспільних відносин, забезпеченню правопорядку, належній реалізації та захисту прав фізичних і юридичних осіб, удосконаленню самого правотворчого процесу та підвищенню якості правотворчої діяльності в Україні.

Мета, завдання Програми

Метою Програми є виконання Національною академією наук України покладених Законом України «Про правотворчу діяльність» завдань щодо обґрунтування та прогнозування напрямів правотворчої діяльності шляхом підготовки Наукової концепції розвитку законодавства України, проведення незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів законів, зокрема на їх відповідність праву Європейського Союзу.

Наукове дослідження окресленої проблематики дасть змогу сформулювати науково-теоретичні, методичні і практичні рекомендації щодо вироблення ефективного механізму здійснення правотворчої діяльності та її наукового супроводу, враховуючи різноплановість проблем, що постали перед Україною, та завдань післявоєнного відновлення України.

У ході реалізації програми передбачається виконання таких **завдань**:

- розкриття основних засад формування системи законодавства та доктринальних засад сучасного українського правотворення;
- встановлення потреб правової регламентації суспільних відносин та пріоритетності прийняття нормативно-правових актів;
- з'ясування співвідношення нормативно-правових актів з іншими правовими актами, їх місця і ролі у системі законодавства;
- визначення шляхів унормування роботи з оновлення та систематизації законодавства, заповнення прогалін, скасування множинності законів, застарілих норм;
- визначення методологічних засад оптимізації правотворчого процесу як спеціальної організаційної процедурної юридичної діяльності уповноважених суб'єктів, що відображається у системі самостійних, логічно завершених стадій;
- дослідження правового статусу учасників правотворчої діяльності;
- аналіз проблемних аспектів нормопроектування як інструменту забезпечення системності законодавства та регулятивної здатності нормативно-правових актів;
- обґрунтування підходів до формування єдиного правового простору з країнами-членами ЄС;
- встановлення алгоритму підготовки Наукової концепції розвитку законодавства України;
- врахування євроінтеграційного вектора на етапі планування та прогнозування українського законодавства;
- оцінка стану розвитку галузевого законодавства України та його відповідності критеріям набуття членства у Європейському Союзі;

- з'ясування специфіки науково-правової експертизи як дієвого інструменту розбудови законодавства України та алгоритмізація її проведення;
- висвітлення форм та порядку проведення оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів.

Структура (основні проблемно-тематичні розділи) Програми

– Доктринальні та прикладні аспекти удосконалення, упорядкування та систематизації законодавства України (*проблеми забезпечення системності джерел права в Україні, розкриття основних засад формування системи законодавства, заповнення прогалів, усунення колізій, скасування множинності законів, застарілих норм, реалізація функцій правотворчості в правотворчому процесі (зокрема, конкретизація (деталізація) законодавства та адаптація законодавства до права ЄС)*);

– дослідження проблемних аспектів нормопроекування як інструменту забезпечення якості, ефективності, системності законодавства та регулятивної здатності нормативно-правових актів (*проблеми системного викладу нормативно-правових приписів, удосконалення юридичної технології у сфері правотворчості та забезпечення регулятивної здатності нормативно-правових актів з метою упорядкування суспільних відносин та забезпечення правопорядку в умовах розбудови правової держави з урахуванням інтеграційних процесів*);

– кодифікація законодавства як форма його систематизації (*проблеми створення уніфікованих, інноваційних, гармонійних законодавчих актів шляхом аналізу суспільних відносин з метою встановлення ефективного й дієвого законодавства, що відповідає суспільним потребам*);

– обґрунтування та прогнозування напрямів правотворчої діяльності у науковій концепції розвитку законодавства України (*визначення алгоритму підготовки Наукової концепції розвитку законодавства України та розробки концепцій розвитку галузевого законодавства*);

– розроблення концепцій розвитку галузевого законодавства, що відображають принциповий підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, а також передбачувані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації в разі прийняття нормативно-правового акта (*проблеми встановлення існуючих потреб правової регламентації суспільних відносин та пріоритетності прийняття нормативно-правових актів*);

– євроінтеграційна складова правотворчої діяльності (*проблеми обґрунтування підходів до формування єдиного правового простору з країнами-членами ЄС, питання контролю відповідності проєктів нормативно-правових актів праву ЄС*);

– теоретико-прикладні засади правової експертизи проєктів нормативно-правових актів та підготовки експертних висновків (*проблеми порядку проведення юридичної (правової) експертизи та критеріїв оцінювання змісту законопроєкту, здійснення його системно-юридичної оцінки, зокрема встановлення всіх змістовних зв'язків положень проєкту нормативно-правового акта з нормами, що містяться в інших нормативно-правових актах,*

участь у підготовці пропозицій, зауважень та рекомендацій у процесі доопрацювання нормативно-правових актів);

– роль правового моніторингу у забезпеченні якості нормативно-правових актів та ефективності правового регулювання суспільних відносин (проблеми оцінки впливу нормативно-правового акта на суспільні відносини, методики здійснення правового моніторингу, який відображає систему критеріїв ефективності законодавства під час його реалізації, ключовими з яких є мета ухвалення нормативно-правового акта й ефективність механізму його регулювального впливу на відповідні правовідносини).

Основні очікувані результати виконання Програми

1. Вироблення єдиних підходів до удосконалення, упорядкування, систематизації, конкретизації (деталізації) та адаптації законодавства України, врахування сучасних потреб у його розбудові з метою забезпечення належного правового регулювання суспільних відносин та взаємозв'язку між структурними елементами всієї системи законодавства.

2. Визначення методологічних засад оптимізації правотворчого процесу та його стадій з метою посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за його реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності, якості та ефективності законодавства України.

3. Встановлення засадничих принципів, алгоритму підготовки та формату Наукової концепції розвитку законодавства України з урахуванням тенденції розвитку сучасної правової системи, соціальних потреб, публічних інтересів та суспільних відносин, що потребують врегулювання шляхом правотворчої діяльності, системності регулювання суспільних відносин, оцінки впливу на суспільні відносини запропонованого правового регулювання.

4. Врахування євроінтеграційного вектора на етапі планування та прогнозування українського законодавства, результатом якого є одержання шляхом застосування спеціальних наукових методів і засобів важливої прогностичної інформації про основні тенденції подальшого розвитку національного законодавства.

5. Оцінка стану розвитку галузевого законодавства України та його відповідності критеріям набуття членства у Європейському Союзі. Визначення специфіки та порядку здійснення науково-правової експертизи як дієвого інструменту розбудови законодавства України, що являє собою його поглиблений аналіз, результатом якого є оформлені у відповідному процедурному порядку фахові висновки.

6. Встановлення ефективних форм та порядку проведення правового моніторингу, визначення оцінки впливу на суспільні відносини запропонованого правового регулювання та показників ефективності реалізації норм права.

7. Підготовка рекомендацій для органів державної влади щодо:

– розроблення методичних рекомендацій щодо реалізації положень Закону України «Про правотворчу діяльність» в контексті планування правотворчої діяльності, підготовки, обговорення та затвердження документів

публічної політики, техніки нормопроектування, а також здійснення правового моніторингу та постзаконодавчого контролю за реалізацією нормативно-правових актів;

– визначення порядку взаємодії з Кабінетом Міністрів України з метою узгодження заходів щодо інституційного забезпечення виконання Національною академією наук України функцій, покладених на неї Законом України «Про правотворчу діяльність»;

– організації комплексної міжвідомчої взаємодії щодо імплементації Закону України «Про правотворчу діяльність» з питань удосконалення законопроектної роботи, оцінки законодавчого впливу та підвищення результатів реалізації законів;

– продовження практики розроблення Плану законопроектної роботи з урахуванням положень Закону України «Про правотворчу діяльність» щодо переліку питань, що потребують законодавчого врегулювання, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) у частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції;

– створення єдиної інформаційної бази даних з питань адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС);

– запровадження Єдиного реєстру правотворчих пропозицій (ініціатив, ідей) як індикатора соціальних потреб та суспільних інтересів, що потребують правового врегулювання, основою яких можуть стати дисертаційні (монографічні) дослідження, в котрих обґрунтовується теоретико-практичне бачення розв'язання тієї чи іншої проблеми та забезпечуватиметься тісний зв'язок між наукою та практикою.

Виконання Програми та подальше впровадження її результатів у практику забезпечить системне прогнозування розвитку законодавства України, створення відповідних передумов для його систематизації та вдосконалення з метою належного регулювання суспільних відносин, забезпечення правопорядку, належної реалізації та захисту прав фізичних і юридичних осіб, підвищення якості правотворчої діяльності в Україні, гармонізації законодавства України з правом ЄС.

Наукові та практично-прикладні результати досліджень за Програмою будуть представлені у науковій концепції розвитку законодавства, наукових концепціях розвитку галузевого законодавства, статтях у фахових українських та зарубіжних наукових виданнях, проведенні конференцій, круглих столів, семінарів тощо, виданні монографій, збірників наукових праць. Результати виконання проєкту можуть бути використані насамперед у діяльності уповноважених органів державної влади, зокрема Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України тощо.

Строк виконання Програми – 2025–2027 роки.