

Розділ 2. Історичні та теоретико-правові аспекти діяльності публічної влади в умовах глобальних викликів

Дідич Тарас

*Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,*

*В.о. завідувача кафедри теорії та історії права та держави
Навчально-наукового інституту права,
доктор юридичних наук, професор*

Законодавча діяльність в Україні в сучасних умовах: виклики та перспективи

Законодавча діяльність є особливою сферою юридичної практичної діяльності, що забезпечує якість та стабільність розвитку законодавчої бази будь-якої держави. Тому якість законотворення є важливою і необхідною передумовою якості законодавства, стабільності та послідовності правового регулювання в цілому. Варто відзначити, що воєнний стан в Україні істотно впливає на законодавчу діяльність, створюючи нові виклики для неї та ставлячи нові завдання щодо її здійснення і забезпечення трансформації законодавства відповідно до потреб воєнного часу. Тому актуальність наукового вивчення особливостей законодавчої діяльності в умовах воєнного стану є зрозумілою, оскільки зумовлена:

- 1) потребами практики щодо забезпечення оперативного оновлення законодавства та приведення його у відповідність до потреб часу;
- 2) низьким рівнем доктринальної розробки питань викликів і перспектив розвитку законодавчої діяльності в умовах воєнного стану.

Варто відзначити, що особливість законодавчої діяльності в Україні в умовах воєнного стану полягає в тому, що нормотворчий процес адаптується до надзвичайних обставин, але при цьому продовжує функціонувати, забезпечуючи як обороноздатність, так і продовжуючи свій рух до європейської інтеграції. Зміни, які відбуваються в сфері законотворчості можливо узагальнити в межах наступних блоків:

– законодавство України в цілому стає більш оперативним і гнучким, а це зумовлює відповідні трансформації у змісті законодавчої діяльності, зокрема в частині прискорення розгляду та ухвалення законодавчих актів. Верховна Рада України переважно працює у форматі скорочених процедур, часто без публічного обговорення або з обмеженим часом для внесення поправок і пропозицій;

– предмет законодавчої діяльності зазнає суттєвої трансформації, що відображається на змісті законопроектів. Так пріоритет отримують законопроекти, які стосуються питань національної безпеки і оборони, територіальної цілісності, забезпечення мобілізації, використання ресурсів, посилення кримінальної відповідальності, контроль за інформаційним простором; акти щодо військової допомоги, озброєння, співпраці з міжнародними партнерами тощо;

– зазнає істотних змін фокус законотворчої політики, в якому центральне місце займають питання виживання держави, а не довгострокового стратегічного планування. Але водночас збережено курс на євроінтеграцію, що доводиться ухваленням ряду євроінтеграційних законів, які стосуються сфер антикорупційної реформи, судової реформи, незалежності суб'єктів публічної влади тощо;

– законодавча діяльність в Україні в умовах воєнного стану особливо гостро потребує забезпечення (посилення) балансу між воєнною необхідністю і конституційністю, оскільки воєнний стан не скасовує Конституцію, але може обмежувати певні права і свободи, згідно зі ст. 64 Конституції України [1];

– в умовах воєнного стану суттєво посилюється роль Президента України у законотворчій діяльності. Зокрема, Президент України володіє виключними повноваженнями щодо видання указів про продовження воєнного стану, мобілізацію, оборонну політику, які

затверджуються парламентом, тощо. Крім того, істотно зростає роль військово-цивільної вертикалі, ставки Верховного Головнокомандувача, які впливають як на зміст і процес вітчизняної законотворчості, так і на зміст нормативних рішень;

– відбувається умовна структуризація законотворення на два самостійні рівні: а) воєнний блок (або надзвичайне законотворення), що включає в себе питання мобілізації та військового обліку, військових бюджетів, реакцій на загрози тощо; б) цивільно-інтеграційний блок (поточне законотворення), предметом якого є питання євроінтеграційних реформ, адаптації законодавства України до права ЄС, цифровізації, реформи держслужби, спрямованість на довготривалі зміни тощо.

Варто підсумувати, що Верховна Рада України, попри війну, зберігає легітимність, публічність і відкритість, хоча в умовах безпеки обмежено трансляції та протокольну відкритість. Законодавча діяльність в Україні в умовах воєнного стану є унікальним прикладом збереження парламентської демократії та стратегічного вектору розвитку. Вона одночасно забезпечує оперативну обороноздатність і євроінтеграційну трансформацію, демонструючи стійкість політичної системи навіть у період екзистенційної загрози.

Перспективи удосконалення законодавчої діяльності в Україні в умовах воєнного стану ґрунтуються на потребі забезпечити ефективне управління в державі, гарантувати захист прав людини, зберегти демократичні процедури і, водночас, — сприяти підготовці до післявоєнної відбудови та членства України в ЄС. До ключових напрямів перспективного удосконалення варто віднести наступні:

- 1) посилення інституційної сталості законотворчості, змістом чого є удосконалення структури апарату Верховної Ради України, посилення злагодженості роботи комітетів парламенту, посилення аналітичного супроводу законотворення через створення спеціалізованих експертних центрів в складі Національної академії наук України та її підрозділів, запровадження правового регулювання лобістської діяльності відповідно до прийнятого профільного Закону [2];
- 2) посилення цифровізації законотворення, що включає в себе перехід до цифрових форматів розробки та супроводу законопроектів, зокрема запровадження додаткових електронних баз законопроектів, використання програмних механізмів для моніторингу законодавства, виявлення колізійних положень, прогалин, вироблення уніфікованих форм та структурної будови законопроектів, запровадження інструментів електронної участі громадськості навіть в умовах обмежень, що забезпечить безперервність та прозорість законодавчого процесу, навіть під час бойових дій;
- 3) вироблення та впровадження в практику законотворення особливих нормотворчих процедур на час воєнного стану, в тому числі шляхом розробки та впровадження тимчасового регламенту Верховної Ради на період воєнного стану, в якому будуть чітко визначені процедури прискореного розгляду лише критично важливих законопроектів, невідкладних законопроектів;
- 4) вбачається важливим запровадити правове забезпечення різновидів законодавчих актів, в тому числі законодавчо розмежувати надзвичайні тимчасові закони та стратегічні закони, що насамперед юридично визначить співвідношення положень законодавчих актів, посилить правильність їх тлумачення і застосування, а також чітко зафіксує строк дії надзвичайних законодавчих положень. В свою чергу посилення правового забезпечення різновидів законодавчих актів дозволить зменшити ризики зловживань та забезпечить передбачуваність правової системи;
- 5) в умовах воєнного стану та тих викликів, які спричинила збройна агресія, важливим є посилення гарантування прав та свобод людини, в тому числі і в процесі підготовки, розгляду та прийняття законодавчих актів. Е цій частині важливим вбачається запровадження незалежного моніторингу стану законодавчого забезпечення прав і свобод людини на предмет недопущення їх безпідставного обмеження під час воєнного стану, до чого важливо залучити Уповноваженого з прав людини Верховної Ради