

УДК: 340.134(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.1.15>

КОНЦЕПЦІЇ ПРОЄКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В МЕХАНІЗМІ ПРАВОТВОРЧОСТІ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Сачко А.Р.,

*здобувач вищої освіти третього
освітньо-наукового рівня «Доктор філософії»
за спеціальністю 081 «Право»
Вищого навчального закладу
«Університет економіки та права «КРОК»
ORCID: 0009-0003-1822-394X*

Сачко А.Р. Концепції проєктів нормативно-правових актів в механізмі правотворчості: досвід зарубіжних країн.

В статті автором акцентовано увагу на практиці застосування актів – концепції в окремих зарубіжних країнах – Польщі, Франції, Канаді, Японії. Відзначено, що актуальність тематики цієї наукової роботи зумовлена особливостями сучасного етапу розвитку правової системи в Україні. Змінюються соціально-економічні умови, а отже, виникає необхідність оновлення або створення нових нормативно-правових актів для регулювання нових аспектів суспільних відносин. Наукове дослідження концепцій проєктів таких актів допомагає зрозуміти, як адаптувати правову систему до сучасних викликів.

Крім того, з практичної точки зору актуальність застосування концептуальних правових актів пов'язується з необхідністю підвищення ефективності практики правотворчості. Наукові дослідження можуть сприяти оптимізації процесу розробки нормативно-правових актів, зокрема шляхом удосконалення механізмів їх прийняття, аналізу та адаптації до конкретних умов. Це дозволяє створювати більш точні та ефективні закони, що відповідають реальним потребам суспільства.

Підсумовано, що концептуальні акти впливають на механізм правотворчості в кожній країні по-різному, однак узагальнено, що такий вплив відбувається в межах а) адаптації законодавства до міжнародних норм та/або міжнародних організацій. Така ситуація наразі наявна в Україні також; б) залучення суспільства до правотворчості в державі. Те, наскільки вибудована пряма комунікація між державою та громадянами, наскільки легко вони можуть ініціювати створення тих чи інших норм та положень залежить від того, яку концепції правотворчості підтримує держава; в) реалізація прийнятих положень.

Аналіз досвіду використання актів – концепцій в механізмі правотворчості зарубіжних країн дозволив наприкінці роботи обґрунтувати перспективи застосування таких актів в практиці правотворчості України.

Ключові слова: концепція, нормативно-правовий акт, правотворчість, правотворчий акт, правове регулювання.

Sachko A.R. Concept of the draft normative-legal acts in the mechanism of legislation: experience of foreign countries.

In the article, the author focuses on the practice of applying acts - concepts in certain foreign countries - Poland, France, Canada, Japan. It is noted that the relevance of the topic of this scientific work is due to the peculiarities of the current stage of development of the legal system in Ukraine. Socio-economic conditions are changing, and therefore, there is a need to update or create new regulatory legal acts to regulate new aspects of social relations. Scientific research of the concepts of drafts of such acts helps to understand how to adapt the legal system to modern challenges. In addition, from a practical point of view, the relevance of the application of conceptual legal acts is associated with the need to increase the efficiency of lawmaking practice. Scientific research can contribute to the optimization of the process of

developing regulatory legal acts, in particular by improving the mechanisms of their adoption, analysis and adaptation to specific conditions. This allows creating more accurate and effective laws that meet the real needs of society. It is concluded that conceptual acts affect the mechanism of lawmaking in each country differently, but it is generalized that such an influence occurs within the framework of a) adaptation of legislation to international norms and/or international organizations. This situation is currently also present in Ukraine; b) involvement of society in lawmaking in the state. The extent to which direct communication is built between the state and citizens, how easily they can initiate the creation of certain norms and provisions depends on what concept of lawmaking the state supports; c) implementation of the adopted provisions. Analysis of the experience of using acts - concepts in the mechanism of lawmaking of foreign countries allowed at the end of the work to substantiate the prospects for the application of such acts in the practice of lawmaking in Ukraine.

Key words: concept, normative legal act, law-making, law-making act, legal regulation.

Постановка проблеми Актуальність наукового дослідження концепцій проєктів нормативно-правових актів зумовлена декількома чинниками, що мають як практичне, так і теоретичне значення. Перш за все актуальність тематики цієї наукової роботи зумовлена особливостями сучасного етапу розвитку правової системи в Україні. Змінюються соціально-економічні умови, а отже, виникає необхідність оновлення або створення нових нормативно-правових актів для регулювання нових аспектів суспільних відносин. Наукове дослідження концепцій проєктів таких актів допомагає зрозуміти, як адаптувати правову систему до сучасних викликів.

Крім того, з практичної точки зору актуальність застосування концептуальних правових актів пов'язується з необхідністю підвищення ефективності практики правотворчості. Наукові дослідження можуть сприяти оптимізації процесу розробки нормативно-правових актів, зокрема шляхом удосконалення механізмів їх прийняття, аналізу та адаптації до конкретних умов. Це дозволяє створювати більш точні та ефективні закони, що відповідають реальним потребам суспільства.

Варто відзначити, що концепції проєктів нормативно-правових актів є складовою та необхідною умовою посилення правової безпеки нашої держави. Добре продумані концепції нормативно-правових актів здатні зменшити правову невизначеність і забезпечити правову безпеку для громадян та організацій. Це важливо для стабільного розвитку держави. Дослідження концепцій проєктів допомагає передбачити наслідки тих чи інших законодавчих змін, зокрема в економічній, соціальній або екологічній сферах, що є важливим для прийняття збалансованих рішень.

Важлива роль концепції як проєктів нормативно-правових актів, так і концепцій розвитку законодавства в цілому пов'язана із поточними процесами адаптації нашої правової системи до міжнародних правових стандартів. Науковий аналіз концепцій проєктів нормативно-правових актів сприяє інтеграції національної правової системи з міжнародними стандартами та вимогами, що допомагає країні адаптуватися до глобальних тенденцій. Крім того, поширення практики розвитку правового регулювання на концептуальних засадах покращує взаємодію між органами влади та громадянами. Концепції нормативно-правових актів, що ґрунтуються на наукових дослідженнях, можуть допомогти створити більш прозорі, доступні та зрозумілі механізми взаємодії державних органів і громадян, що підвищує рівень довіри до влади.

Таким чином, наукове дослідження концепцій проєктів нормативно-правових актів є необхідним інструментом для забезпечення ефективного правотворення, розвитку правової системи та підтримки стабільності в державі.

Тому **метою** цієї наукової роботи стане аналіз досвіду використання актів-концепцій в практиці правотворчості окремих зарубіжних країн, а також визначення перспектив використання таких актів в практиці вітчизняної правотворчості.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження різних аспектів правотворчої діяльності та стратегічного планування у законодавстві привертає увагу багатьох науковців. Важливим етапом у розвитку правового регулювання цієї сфери стало прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року, який вперше на законодавчому рівні закріпив основні засади здійснення правотворчої діяльності в Україні.

Концептуальні підходи до визначення поняття стратегічної правотворчості ґрунтовно досліджені у працях І.М. Берназюк, яка проаналізував теоретичні засади цього явища та його особливості. Порівняльно-правовий аналіз стратегічного планування у законодавстві зарубіжних держав

здійснено у роботах Р.М. Лецишина, де автор виявив особливості правового регулювання цього інституту в різних правових системах.

Фундаментальне дослідження законотворчого процесу зарубіжних країн представлено у колективній монографії за редакцією В.О. Зайчука, де автори О.В. Богачова, О.В. Зайчук та О.Л. Копиленко детально проаналізували особливості законотворчої діяльності у різних країнах світу.

Виклад основного матеріалу. Одним із варіантів формування концептуальних засад суспільного та державного розвитку через механізми правотворчості є «концептуальні акти» або, як визначається у ст. 23 Закону України «Про правотворчу діяльність» – «програмні документи публічної політики». Даною нормою також надається визначення програмним документам, під якими законодавець пропонує розуміти документи програмно-цільового характеру, в яких відображаються пріоритетні напрями розвитку публічної політики, визначаються та обґрунтовуються стратегічні цілі публічної політики [1].

Однак дане визначення не розкриває всебічно сам феномен «програмних документів». Так само неповно, можна сказати однобічно, Закон України «Про правотворчу діяльність» визначає і те, в якій формі такі документи можуть видаватися. Так, програмні документи можуть видаватися у формі: Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України»; Угоди про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України (Коаліційна угода); Програми діяльності Кабінету Міністрів України; загальнодержавної програми економічного, соціального розвитку; програми Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля; місцевої або регіональної програми соціально-економічного та культурного розвитку; доктрини, стратегії; програми, плану. Таким обмеженням переліком Закон, наприклад, виключає можливість подання даного виду документів у формі концепцій, що активно видавалися Кабінетом Міністрів України (близько 500 концепцій згідно даних Верховної Ради видав Кабмін з 1994 року [2]), цим самим створюючи правову невизначеність.

Доцільніше такий вид документів було б називати «стратегічні акти», адже вони мають свої ознаки, зокрема, спеціальну мету – не врегулювання суспільних правовідносин, а визначення ідей та концепцій їх розвитку та напрямків удосконалення законодавчого регулювання, планування реформ тощо [3]. Тобто, розвиток «стратегічних актів» в нас ще на початковому рівні і було б доцільно розглянути закордонний досвід.

Неоднозначність законодавчого забезпечення концепцій проєктів нормативно-правових актів в Україні, а також відтермінування введення в дію Закону України «Про правотворчу діяльність» зумовлює необхідність ґрунтовного вивчення досвіду зарубіжних країн в частині застосування концептуальних актів для визначення перспектив правового регулювання, ключових ідей, які мають бути закладено у зміст майбутнього нормативно-правового акту.

Першою розглянемо Польщу як нашу «територіальну сусідку» та державу, яка має схожу історію в сфері розвитку права та законодавства. Державна політика тут здійснюється, передусім, на основі нормативно закріплених стратегій розвитку [4]. Концептуальні акти в Польщі представлені у вигляді системи документів, яким надано особливий правовий статус, а саме:

- довгострокова стратегія розвитку країни – документ, який окреслює головні тренди, виклики і сценарії соціально-економічного розвитку держави, напрями територіального господарювання з позицій сталого розвитку на період щонайменше 15 років;

- середньострокова стратегія розвитку країни – документ, в якому окреслюються базові умови, цілі і напрями розвитку країни у соціальному, економічному, регіональному і територіальному вимірах на період 4-10 років. Середньострокова стратегія реалізується через стратегії розвитку, а також за допомогою програм, які ураховують терміни дії програм ЄС;

- інші стратегії розвитку – документи, що окреслюють базові умови, цілі і напрями розвитку у параметрах, визначених середньостроковою стратегією розвитку країни щодо розвитку регіонів, територій, секторів або галузей, які реалізуються за допомогою програм. До стратегій розвитку, які стосуються регіонів, віднесені національна стратегія регіонального розвитку, міжрегіональні стратегії і стратегії розвитку воєводств.

Тобто, в даному випадку можемо зазначити, що на механізми правотворчості впливає входження Польщі до Європейського Союзу, адже це вимагає певної уніфікації законодавства та розвитку правової політики держави відповідно до загальних засад та напрямів Союзу.

Іншим прикладом європейської держави є Франція [4]. Регіональна складова у формуванні та реалізації стратегії економічного розвитку розглядається у Франції, як і в більшості країн Європи, як постійне явище, робиться акцент на реструктуризацію регіонів, максимальне використання їх внутрішнього потенціалу розвитку, підтримки малого та середнього бізнесу. Правовою основою стратегічного планування виступають: Закон Франції від 13.07.2018 р. «Про військове програмування на період з 2019 по 2025 рік і щодо різних положень, що стосуються оборони», Закон Франції від 22.01.2018 р. «Про програмування державних фінансів на період 2018–2022 рр.», Органічний закон Франції від 17.12.2012 р. «Про програмування та управління державними фінансами», Закон Франції від 29.07.1982 р. «Про реформу планування». Основним планом, що регламентує територіальний розвиток у Франції, є «Регіональний план соціально-економічного розвитку та устрою територій». Фактично система концептуальних актів у Франції побудована за галузевою ознакою, надає змогу визначити засади правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин шляхом, в тому числі і майбутнього нормативно-правового забезпечення відповідної сфери.

Цікавим прикладом використання актів – концепцій також буде Канада [4]. Основні аспекти, що стосуються стратегічного планування у Канаді містяться в Федеральному законі Канади від 26.06.2008 р. «Про сталий розвиток», Законі провінції Онтаріо від 1994 року «Про планування і розвиток», Законі провінції Саскачеван від 2007 року «Про планування і розвиток». У Канаді федеральні департаменти використовують стратегічне планування як процес, що дозволяє організації оцінювати зовнішнє та внутрішнє середовища, визначати головні пріоритети в певних сферах і відповідно до них.

Система стратегічного планування в Канаді включає в себе взаємопов'язану систему документів, які відображають різні рівні публічного управління:

- федеральну стратегію сталого розвитку, що окреслює перспективи та пріоритети розвитку держави;
- стратегії сталого розвитку регіонів (штатів), розроблені на основі національної стратегії та національних програм розвитку;
- стратегії сталого розвитку міст, що максимально виражають інтереси населення;
- стратегії розвитку окремих галузей економіки та профільних міністерств, державних установ, агенцій.

Тобто в Канаді, в першу чергу завдяки федеральному територіальному устрою, налагоджений ефективний діалог між державним та приватним сектором, і як наслідок суспільство більше залучене до правотворчості.

В якості ще одного прикладу хотілося б розглянути досвід Японії в сфері використання актів-концепцій в механізмі правотворчості [4]. В Японії стратегічне нормопроєктування досить чітко оформлене та врегульоване відповідними Стратегіями, що являють собою окремі нормативні акти, прийняті на парламентарному рівні, відповідно до положень яких всі майбутні проекти нормативно-правових актів мають чітко узгоджуватись з положеннями вказаних Стратегій. В якості прикладу можна навести Стратегією Японії з технологій штучного інтелекту від 31 березня 2017 р., Національною стратегією безпеки Японії 2013 року тощо. По суті вказані документи являють собою виражені в вигляді окремих державних програм, завдання, орієнтири, відповідно до яких вибудовується діяльність відповідних суб'єктів нормопроєктування та правотворчості.

Головне призначення такого типу документів в Японії – закріплення цілей урядової політики, орієнтування відомств і неурядових суб'єктів на постановку ними завдань, пов'язаних з процесами і тенденціями, за якими здійснюється спостереження, а також організацію діалогу з суспільством для коригування урядових оцінок і цілей. Уряд відмовився від постановки навіть індикативних деталізованих кількісних цілей, обмежуючись прогнозом основних тенденцій; відсутні численні міжвідомчі узгодження і громадські ради – розробка документів стає справою компактних експертних груп, не пов'язаних жорсткими бюрократичними процедурами.

Таким чином в Японії найбільше з усіх розглянутих держав реалізовано делеговану правотворчість та найкраще видно, як працюють всі етапи правотворчості – від планування та розроблення до введення в дію і реалізації на практиці.

Підсумувавши все вищезазначене, можна сказати, що концептуальні акти впливають на механізм правотворчості в кожній країні по-різному, однак виділяють три основні варіанти, а саме:

- 1) перший передбачає вплив стратегічних актів, які спрямовані на адаптацію законодавства до міжнародних норм та/або міжнародних організацій. Така ситуація наразі наявна в Україні також;
- 2) другий варіант залежить від залученості суспільства до правотворчості в державі. Те, наскільки вибудована пряма комунікація між державою та громадянами, наскільки легко вони можуть ініціювати створення тих чи інших норм та положень залежить від того, яку концепції правотворчості підтримує держава;
- 3) і третій варіант впливу концептуальних актів на механізм правотворчості в країні – реалізація прийнятих положень.

Висновки. Аналіз досвіду використання актів – концепцій в механізмі правотворчості зарубіжних країн дозволяє зупинитись на окремих положеннях, які становитимуть перспективи застосування таких актів в практиці правотворчості України.

1. Акти-концепції (або концептуальні документи) є основою для розробки конкретних нормативно-правових актів і дозволяють сформулювати загальні напрямки, принципи та механізми їх реалізації. Такі акти націлені на поліпшення якості законодавства, зокрема вони дозволяють детально пропрацювати основні принципи майбутнього нормативно-правового акта на етапі його розробки, що сприяє уникненню неточностей, суперечностей і неузгодженостей у текстах законів. Це допомагає створювати більш точні, продумані та ефективні закони, що враховують потреби суспільства та економіки.
2. Концептуальні акти дозволяють посилити відповідність законодавчих актів України міжнародним стандартам. Оскільки Україні в якості стратегічної мети визначила інтеграцію до європейських та міжнародних організацій (таких як ЄС, НАТО та ін.), акти-концепції можуть бути важливим інструментом для гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами, оскільки дозволяють чітко сформулювати принципи та підходи, які відповідають міжнародним нормам.
3. Поширення практики використання актів-концепцій сприятиме підвищенню прозорості та ефективності процесу правотворення. Розробка вказаних документів передусе прийняттям нормативно-правових актів і дає можливість для відкритих консультацій, аналізу та обговорення майбутніх змін із залученням громадськості, експертів, бізнесу та інших зацікавлених сторін. Це допомагає забезпечити більш прозорі та ефективні механізми правотворення.
4. Перспективність використання актів-концепцій, як обов'язкових складових в механізмі правотворчості, визначається їх спроможністю систематизувати підходи до змін у правовій системі, а також визначити можливі ризики і шляхи їх мінімізації. Це особливо важливо в умовах швидких соціальних, економічних та політичних змін, коли потрібно швидко реагувати на нові виклики. Визначення загальних засад для майбутніх законодавчих ініціатив через концептуальні акти дозволяє забезпечити стабільність правової системи, запобігаючи хаотичним змінам, що можуть виникнути внаслідок непродуманих законодавчих ініціатив. Крім того, з огляду на розвиток нових технологій (цифровізація, штучний інтелект, блокчейн тощо), акти-концепції можуть бути інструментом для створення відповідних правових рамок і політик, що відповідають сучасним технологічним реаліям.
5. Застосування актів-концепцій сприятиме розвитку правової культури в Україні, оскільки вони дозволяють глибше аналізувати соціальні потреби і забезпечувати чітке та системне формулювання норм, що регулюють різні сфери життя.

Таким чином, перспектива застосування актів-концепцій в Україні має значний потенціал для вдосконалення процесу правотворення, підвищення якості законодавства та інтеграції до міжнародної правової спільноти. Їх використання може сприяти створенню більш стабільної, ефективною та адаптивної правової системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
2. Берназюк І.М. Концептуальні підходи до визначення поняття стратегічної правотворчості. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2016. Вип. 23. С. 8–10.

3. Лещишин Р.М. Стратегічне планування в законодавстві зарубіжних держав. *Наукові записки. Серія: право*. 2021. Т. 1. № 10. С. 66–69.
4. Законотворчий процес зарубіжних країн / О.В. Богачова, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко; за ред. В.О. Зайчука. Київ: Реферат, 2006. 656 с.