

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ НАУКОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ПРАВОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SCIENTIFIC SUPPORT IN THE LAW-MAKING PROCESS IN THE SYSTEM OF THE MINISTRY OF DEFENCE OF UKRAINE

Котляренко О.П., к.ю.н.,
начальник кафедри військового права
та правоохоронної діяльності

*Інститут стратегічних комунікацій
Національного університету оборони України*

Остапенко А.І., ад'юнкт
Національний університету оборони України

У статті розкрито загальний зміст принципу наукового забезпечення правотворчої діяльності та охарактеризовано особливості здійснення її у системі Міністерства оборони України. Доведено зв'язок між прискоренням процесу прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» та початком широкомасштабного вторгнення РФ на територію України, що зумовило невідкладну адаптацію правового регулювання всіх сфер суспільного життя до функціонування в умовах воєнного стану з метою вчасної організації заходів, спрямованих на ефективну відсіч збройної агресії ворога.

Зазначено, що правотворча діяльність по суті є складною за своїм призначенням інтелектуальною творчою діяльністю, що складається з узгоджених послідовних дій посадових осіб уповноважених суб'єктів, результатом якої є створення наукового продукту – проекту нормативно-правового акта.

Проведено аналіз норм Закону України «Про правотворчу діяльність» на предмет реалізації в них принципу наукового забезпечення. Зокрема, законом виокремлено окрему групу суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності, до якої у тому числі віднесено науковців, також передбачено впровадження правового моніторингу нормативно-правових актів, здійснення наукової, юридичної та інших видів обов'язкових та факультативних експертиз проектів нормативно-правових актів. Законом передбачено підготовку аналітичних та прогнозних документів публічної політики, розробка яких передбачає застосування методів наукового пізнання, зокрема, обов'язковою для підготовки на загальнодержавному рівні є Наукова концепція розвитку законодавства України, документ юридичного прогнозування рекомендаційного характеру.

Проаналізовано інституційну складову реалізації принципу наукового забезпечення правотворчої діяльності на прикладі вже існуючих в державі науково-консультативних установ. Висвітлено авторське бачення щодо удосконалення організації правотворчої діяльності у системі Міністерства оборони України та посилення її науковою складовою, зокрема, шляхом створення спеціально уповноваженого підрозділу.

Ключові слова: оборона, законодавство у сфері оборони, військове законодавство, принцип наукового забезпечення, правотворча діяльність, правовий моніторинг, юридична (правова) експертиза, наукова експертиза, Міністерство оборони України, експертиза нормативно-правових актів, удосконалення законодавства, ефективність законодавства.

The article reveals the general content of the principle of scientific support for law-making activity and characterizes the features of its implementation in the system of the Ministry of Defense of Ukraine. The connection between the acceleration of the process of adopting the Law of Ukraine «On Law-making Activity» and the beginning of the large-scale invasion of the Russian Federation into the territory of Ukraine is proven, which led to the urgent adaptation of the legal regulation of all spheres of public life to functioning under martial law and in order to timely organize measures aimed at effectively repelling the enemy's armed aggression.

It is noted that law-making activity is essentially a complex intellectual creative activity in its purpose, consisting of coordinated sequential actions of officials of authorized entities, the result of which is the creation of a scientific product – a draft regulatory legal act.

The norms of the Law of Ukraine «On Law-making Activity» are analyzed for the purpose of implementing the principle of scientific support in them. In particular, the law singles out a separate group of subjects of law-making activity, which includes scientists, and also provides for the implementation of legal monitoring of regulatory legal acts, the implementation of scientific, legal and other types of mandatory and optional expertise of draft regulatory legal acts. The law provides for the preparation of analytical and forecasting documents of public policy, the development of which involves the application of scientific knowledge methods, in particular, the Scientific Concept of the Development of the Legislation of Ukraine, a document of legal forecasting of a recommendatory nature, is mandatory for preparation at the national level.

The institutional component of the implementation of the principle of scientific support for law-making activity is analyzed using the example of scientific and advisory institutions already existing in the state. The author's vision of improving the organization of law-making activity in the system of the Ministry of Defense of Ukraine and strengthening its scientific component, in particular, by creating a specially authorized unit, is highlighted.

Key words: defense, defense legislation, military legislation, principle of scientific support, law-making activity, legal monitoring, legal expertise, scientific expertise, Ministry of Defense of Ukraine, expertise of regulatory legal acts, improvement of legislation, effectiveness of legislation.

Прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] стало відправною точкою для фундаментальної модернізації процесів планування, розробки та прийняття нормативно-правових актів, а також ведення їх обліку та здійснення контролю за їхньою реалізацією. Враховуючи, що законопроект «Про правотворчу діяльність» був прийнятий за основу Верховною Радою України ще восени 2021 року, однак до остаточної формалізації питання правотворчості законодавці прийшли лише «завдяки» початку широкомасштабного вторгнення РФ на територію України, що відразу спровокувало стрімку активізацію процесів внесення змін у національне

законодавство, часто в авральному режимі. Придушення ескалації збройного конфлікту та відсіч ворога, збереження суверенітету, територіальної цілісності та незалежності держави були єдиною метою тогочасної правотворчості. Нагальний характер питань, які потребували вирішення, спричинили не тільки збільшення обсягів напрацювання нового нормопроектного матеріалу, але й деяке спрощення процедури погодження проектів нормативно-правових актів через брак часу на її повне дотримання.

Прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» стало своєрідною відповіддю на багаторічну нері-

щучість та сумніви законодавців щодо доцільності врегулювання питання правотворчості на рівні закону, що на практиці, під час виникнення реальної кризової ситуації, призвело до нездатності деяких правових механізмів працювати в екстраординарних умовах.

Однією із особливостей Закону України «Про правотворчу діяльність» є його орієнтація на науку. Відтак, і сам проєкт закону, і його попередня концепція [2] розроблені на основі значного теоретико-правового доробку вітчизняних науковців у сфері правотворчої діяльності. В тексті закону червоною лінією прослідковується акцент на необхідності долучення наукової спільноти до процесу правотворчості, що виявляється у загальних засадах та суб'єктному складі правотворчої діяльності, процедурі експертизи нормативно-правових актів, здійснення правового моніторингу і в цілому удосконаленні інституційних аспектів наукового забезпечення правотворчої діяльності.

Серед принципів правотворчості Законом України «Про правотворчу діяльність» визначено принцип наукового забезпечення, який означає необхідність отримання об'єктивного наукового знання про правотворчу діяльність, систему права та законодавства, їх сутність, результати. Дотримання принципу наукового забезпечення реалізується через залучення підготовлених наукових кадрів у процес розробки будь-якого нормативно-правового акта, а особливо осмислення ними поняття та ознак, джерел, детермінантів, видів, функцій, принципів, об'єктів та суб'єктів, методології та процесу здійснення правотворчої діяльності та її результату – нормативно-правового акта [3, с. 25].

Оскільки саме слово «принцип» означає – «особливість, покладену в основу діяльності чого-небудь» – можна резюмувати, що правотворча діяльність має риси наукової (інтелектуальної творчої) діяльності, а тому, вона беззаперечно потребує висококваліфікованого науково-правового забезпечення.

Виходячи зі змісту визначення правотворчої діяльності, наведеного у Законі України «Про правотворчу діяльність», правотворчість визначається як складна за своїм призначенням інтелектуальна творча діяльність, що складається з узгоджених послідовних дій посадових осіб уповноважених суб'єктів. Результатом такої діяльності є створення продукту – нормативно-правового акта, що містить владне волевиявлення органу публічної влади. Принагідно зазначимо, що в контексті положень Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [4] проєкт нормативно-правового акта, підготовлений в результаті наукових досліджень, визнається науковим результатом. Тобто справедливо вважати його саме науковим продуктом.

Окрім того, у частині четвертій статті 4 Закону України «Про правотворчу діяльність» встановлено, що суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності є допоміжні органи суб'єктів правотворчої діяльності, які виконують завдання наукового, юридичного, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу. Відзначимо, що подібні допоміжні органи науково-правового забезпечення були утворені ще до прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» у декількох державних органах, зокрема у Верховній Раді України, Конституційному Суді України [5], Верховному Суді [6].

Так, розпорядженням Голови Верховної Ради України від 30 грудня 2021 року № 502 [7] утворено Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України – консультативно-дорадчий орган, що функціонує для залучення висококваліфікованих фахівців у сфері права до законопроектної роботи, підготовки наукових висновків з питань діяльності Верховної Ради України, які потребують наукового забезпечення.

Також, згідно з розпорядженням Голови Верховної Ради України від 11 серпня 2022 року № 438 [8] утворено

Дослідницьку службу Верховної Ради України – установу, що здійснює науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Верховної Ради України, народних депутатів України.

З метою реалізації принципу наукового забезпечення правотворчої діяльності Законом України «Про правотворчу діяльність» передбачено підготовку прогностичних документів публічної політики, які визначають перспективи правового регулювання суспільних відносин, спрямовані на підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, уніфікації та систематизації законодавства, можуть розроблятися на підставі рекомендацій суб'єктів наукової, науково-технічної діяльності, суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності.

Враховуючи факультативний характер наукових рекомендацій під час розробки документів юридичного прогнозування, Закон України «Про правотворчу діяльність» водночас визначає обов'язковою до розроблення Наукову концепцію розвитку законодавства України. Її розробка здійснюється один раз на п'ять років Національною академією наук України (Національною академією правових наук України), що підвищує статус останньої як експертної інституції. Наукова концепція розвитку законодавства України надсилається до Кабінету Міністрів України для її виховання під час планування правотворчої діяльності. Наукова концепція розвитку законодавства України – це документ юридичного прогнозування рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів. Другим документом, який хоч і входить до переліку аналітичних документів публічної політики, однак вочевидь передбачає застосування наукового підходу під час його підготовки, є концепція проєкту нормативно-правового акта. Концепція розробляється для найважливіших за змістом та значних за обсягом проєктів законів, для проєктів кодексу та первинних законів вона є обов'язковою. Тут неможливо не погодитися зі словами Кузнецової Н., що «такий фундаментальний підхід до формування як законодавчої моделі галузі законодавства, так і наукового обґрунтування її складових (окремих актів), безумовно сприятиме підвищенню якості як вітчизняного законодавства загалом, так і окремих законів, зокрема» [9, с. 51].

Варто відзначити, що обговоренню місця, ролі і структури Наукової концепції розвитку законодавства України були присвячені ряд виступів видатних науковців-юристів під час науково-практичного круглого столу на тему: «Закон України «Про правотворчу діяльність» як механізм удосконалення правотворчого процесу в Україні», який був організований 12 квітня 2024 року Інститутом правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України за підтримки Голови Верховної Ради України та Міністерства юстиції України. Доцільно навести думку Кузнецової Н., яка зауважує, що Наукова концепція розвитку законодавства України – «це науково обґрунтована картина вітчизняного правового світу». Отже, як резюмував Голова Верховної Ради України Стефанчук Р., – «наука повинна бути у фарватері всіх змін, у тому числі, й законодавчих».

Вимога наукового забезпечення правотворчого процесу особливо зростає нині, коли створюється практично нова «юридична абетка» правотворчості в державі, впроваджуються нові підходи до правового регулювання у всіх сферах суспільного життя, насамперед це стосується сфер національної безпеки і оборони України.

У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану, суттєво активізувалась правотворча діяльність відповідних суб'єктів нормотворення, зокрема Міністерства оборони України, що спричинило внесення змін до пункту 13 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої

влади [10], уповноваживши останні «у невідкладних випадках, пов'язаних із введенням в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану, що потребують негайного прийняття рішення, суб'єкт нормотворення може видати відповідний нормативно-правовий акт без узгодження із суб'єктами нормотворення та/або з іншими заінтересованими органами».

Аналогічні положення також віднайшли своє закріплення у статті 7 Закону України «Про правотворчу діяльність», однак тут встановлено часові рамки щодо обмеження строку (терміну) дії нормативно-правового акту, прийнятого (виданого) під час дії воєнного стану без дотримання вимог закону. Продовження дії такого нормативно-правового акта на невизначений строк (термін) здійснюється суб'єктом правотворчої діяльності шляхом прийняття (видання) нового нормативно-правового акта за результатами правового моніторингу нормативно-правового акта, який був прийнятий за спрощеною процедурою. Правовий моніторинг таких нормативно-правових актів здійснюється в першочерговому порядку після припинення воєнного стану.

Таке виключення є цілком логічним, адже епоха війни вимагає швидких та рішучих дій, підпорядкованих єдиній меті – відсічі збройної агресії, у тому числі шляхом невідкладного законодавчого врегулювання положень, що визначають особливості вирішення питань в умовах воєнного стану. При цьому, активізація правотворчого процесу супроводжується прийняттям законодавчих актів за спрощеною процедурою, що не сприяє їх якості і ефективності, порушує процес планування та юридичного прогнозування правотворчої діяльності.

Водночас, відповідно до частини п'ятої статті 22 Закону України «Про правотворчу діяльність», наукові результати, отримані в результаті дисертаційних досліджень на здобуття наукового ступеня у сфері права, узагальнюються Міністерством освіти і науки України у Порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [11], та можуть бути враховані Міністерством юстиції України у правотворчій діяльності. З одного боку, така новела вперше на законодавчому рівні підтверджує визнання досягнень науки вартими врахування у правотворчій діяльності, що підвищує як авторитет науки, так і рівень довіри громадян до результатів нормопроектної роботи. З іншого боку, безпідставне знецінення багаторічного наукового доробку в сфері українського права відображається в темпоральних обмеженнях дії згаданого Порядку, яка не поширюється на наукові результати дисертацій, захищених до набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2024 р. № 152 (якою затверджено цей Порядок). Окрім того, враховуючи предметну обмеженість Міністерства юстиції України на правотворчу ініціативу щодо сфер, які не належать до його віддання, така процедура не гарантує дійсного впровадження наукових результатів дисертацій у реальну правотворчість інших суб'єктів. Доцільно роботу з узагальнення висновків та рекомендацій, висвітлених у дисертаціях, здійснювати систематизовано, за галузями права або галузями (підгалузями, інститутами) законодавства та надсилати до суб'єктів правотворчої діяльності за сферою їх діяльності.

Крім того, відповідно до абзацу другої частини п'ятої статті 67 Закону України «Про правотворчу діяльність», на Міністерство оборони України, як суб'єкт правотворчої діяльності, покладається здійснення правового моніторингу (відстеження, аналіз та оцінка реалізації) – щодо прийнятих (виданих) ним нормативно-правових актів у Порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [12], який по суті лише дублює загальні положення Закону України «Про правотворчу діяльність» щодо здійснення правового моніторингу нормативно-правових актів та майже не містить нових норм права, що певною мірою порушує принцип достатності. Однак, Порядок

такий містить додаток, в якому закріпленні загальні вимоги до змісту звіту, який готується за результатами правового моніторингу підзаконних нормативно-правових актів.

Водночас, Закон України «Про правотворчу діяльність» визначає, що правовий моніторинг нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, відповідно до Закону здійснюється Міністерством юстиції України у Порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [13]. І у разі виявлення нормативно-правових актів, що не відповідають Конституції України та (або) закону, а також колізій у нормативно-правових актах Міністерство юстиції України вправі звернутися до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозицією вчинити необхідні правотворчі дії або до Кабінету Міністрів України з пропозицією ініціювати питання про необхідність внесення змін, зупинення чи дострокового відновлення дії структурного елемента відповідного нормативно-правового акта або визнання його чи окремого його структурного елемента таким, що втратив чинність.

Отже, суб'єктами правового моніторингу має виступати не тільки Міністерство юстиції України, але й інші міністерства. В юридичній літературі схему роботи міністерств щодо проведення правового моніторингу пропонують організувати наступним чином: аналітичні підрозділи апарату міністерства на основі правового моніторингу мають виявляти проблеми, розробляти варіанти їх вирішення і при потребі організувати їх обговорення, а також розробляти проекти документів. Міністр представляє розроблені міністерством пропозиції на вищих рівнях державної влади для прийняття відповідних політичних рішень або сам приймає такі рішення в межах компетенції. Апарат міністерства конкретизує прийняті норми, перетворюючи їх у конкретні заходи, і організує здійснення цих заходів. Система міністерства реалізує державну політику, виконує закони та інші правові акти. Контрольно-аналітичні підрозділи міністерства розробляють і здійснюють моніторинг змін, що відбуваються у відповідній галузі в результаті виконання державної політики та в разі необхідності звертають увагу на суспільні проблеми, що потребують вирішення [14, с. 85].

Враховуючи, що Міністерство оборони України, окрім власних підзаконних нормативно-правових актів, є розробником актів Президента України, Уряду та законів України, найбільший правотворчий тягар з питань оборони лягає на плечі саме фахівців Міністерства оборони України. Вочевидь, що нововведення щодо правового моніторингу законів України, який уповноважена здійснювати Верховна Рада України, більшою мірою будуть делеговані органам виконавчої влади, які реалізують державну політику, зокрема Міністерству оборони України.

Варто зауважити, що серед завдань Міністерства оборони України як центрального органу виконавчої влади визначено забезпечення нормативно-правового регулювання у підконтрольних сферах та узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президента України та Кабінету Міністрів України [15]. Наведені завдання безумовно є елементами правотворчої діяльності, однак наразі їх виконання у системі Міністерства оборони України на належному рівні не організовано, функціонально розсосереджено по різним структурним підрозділам та, здебільшого, позбавлено участі наукової спільноти. Виконання вимог Закону України «Про правотворчу діяльність» та перехід державних органів на нові «нормотворчі стандарти» потребують суттєвої трансформації засад (інституційної та нормативної) здійснення правотворчої діяльності в системі Міністерства оборони України.

Обов'язкове проведення правового моніторингу є новелою законодавства та потребує напрацювання механізмів

його впровадження та організації в усіх інституціях, уповноважених на здійснення правотворчої діяльності. Правовий моніторинг можна розглядати як етап правотворчої діяльності, як засіб забезпечення позитивної результативності правотворчої діяльності та як самостійний вид юридичної діяльності (безперервний систематичний процес відстеження, аналізу та оцінки реалізації прийнятих нормативно-правових актів). Зрозуміло, що за замовчуванням, так званий «правовий моніторинг» мав здійснюватися суб'єктами правотворчості і до прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність», однак тільки зараз його необхідність визнана законодавцем та має на меті чітко регламентувати процедуру моніторингу, форму та зміст очікуваних результатів.

Окрім того, Законом України «Про правотворчу діяльність», визначено засади проведення цілої низки експертиз проєктів нормативно-правових актів. Так, у статті 44 закону передбачено, що проєкт нормативно-правового акта підлягає науковій, юридичній (правовій), антикорупційній, гендерно-правовій, антидискримінаційній та іншим експертизам, визначеним законом, які є обов'язковими експертизами. Якщо раніше більшість цих експертиз проводились відповідними структурними підрозділами апарату Міністерства оборони України, то тепер на рівні закону: а) розширено перелік експертиз; б) закріплено їх розподіл на обов'язкові та факультативні експертизи; в) передбачено функціонування спеціального допоміжного органу (суб'єкта забезпечення правотворчої діяльності) для здійснення обов'язкових експертиз. Важливо акцентувати увагу, що в системі Міністерства оборони України на тепер відсутній спеціально створений суб'єкт забезпечення правотворчої діяльності. При цьому, наявність закону, який містить відповідні матеріальні та процесуальні норми, створює підґрунтя для кардинальних змін у підходах для підзаконної (відомчої) правотворчості Міністерства оборони України.

Крім того, за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності також можуть бути проведені у встановленому законодавством України порядку додаткові експертизи з питань, що можуть вплинути на якість проєкту нормативно-правового акта.

Також щодо проєктів нормативно-правових актів може проводитися незалежна експертиза експертними організаціями з числа наукових, освітніх, міжнародних та інших організацій відповідного профілю, експертами з числа вчених і фахівців. Головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи проєктів законів є Національна академія наук України. Виходячи із назви, саме з цією метою у її складі нещодавно створений Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України.

У Стратегії розвитку цього Інституту на 2023 – 2027 роки [16] зазначено, що з метою забезпечення виконання завдань, визначених частиною четвертою статті 22, частиною третьою статті 44 Закону України «Про правотворчу діяльність», зокрема розроблення Наукових концепцій розвитку законодавства України та проведення юридичної (правової) експертизи проєктів законів, Кабінет Міністрів України постановою від 20 жовтня 2023 року № 1099 [17] передав Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України у відання Національної академії наук України. Очевидно, таке рішення Кабінету Міністрів України спрямоване на виконання вимог підпункту другого пункту четвертого Розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону України «Про правотворчу діяльність», – «щодо вжиття заходів для інституційного забезпечення виконання Національною академією наук України завдань, визначених частиною четвертою статті 22, частиною третьою статті 44 цього Закону». Проте, у складі цього Інституту відсутній підрозділ з функціональним спрямуванням на вирішення проблем

законодавства у сферах національної безпеки і оборони (військового законодавства). Хоча, варто звернути увагу на існування чинного на сьогодні Указу Президента України від 20 листопада 1996 року № 1105 [18] «Про заходи щодо підготовки кадрів військової юстиції та організації науково-дослідних робіт у галузі військового законодавства», відповідно до якого Національній академії правових наук України доручено проведення науково-дослідних робіт з військового законодавства.

Отже, в цілому важко переоцінити визначальне значення наукових та науково-правових експертиз, які проводяться щодо проєктів та щодо чинних нормативно-правових актів. В цьому контексті влучними є слова Кота О.: «Належно організована та професійно проведена експертиза на етапі підготовки й обговорення нормативно-правового акта не лише дає змогу забезпечити належний рівень його підготовки, а й сприяє створенню взаємопов'язаної та взаємоузгодженої системи правових актів, виявити ще на етапі проходження законопроєкту через Верховну Раду України його недоліки, що можуть мінімізувати позитивний ефект від ухвалення нормативно-правового акта або істотно зменшити його регуляторний вплив» [19, с. 117].

Важливим етапом правотворчої діяльності є нормопроекування, яке безпосередньо пов'язане із підготовкою тексту проєкту нормативно-правового акта. У Міністерстві оборони України для підготовки текстів проєктів нормативно-правових актів, які мають особливе значення для оборони, покликани врегулювати нову сферу суспільних відносин чи передбачають великий обсяг нормативної матеріалі різної спрямованості, як правило, створюється робоча група, до участі у якій залучаються представники заінтересованих органів військового управління (підрозділів), експерти, фахівці, науковці. Розробка відносно простих проєктів нормативно-правових актів здебільшого покладається на відповідальні на пряму регулювання даного акта підрозділи. Потім проєкт акта за необхідності проходить процедуру внутрішнього (та зовнішнього) погодження, юридичну експертизу у Департаменті юридичного забезпечення Міністерства оборони України та подається на розгляд для прийняття уповноваженим органом у встановлено законодавством порядку.

Проєкти нормативно-правових актів за загальними вимогами мають розроблятися з дотриманням стандартів і правил нормопроекування, логічної побудови акта, послідовним, узгодженим та доступним викладенням його змісту, відповідності його приписів основній меті та загальній концепції проєкту нормативно-правового акта, однозначності і ясності мовних засобів (інструментів), простоті та послідовності викладення. Окремо в Законі України «Про правотворчу діяльність» виділені питання мовно-стилістичного та юридико-технічного характеру (обов'язковість дотримання вимог офіційно-ділового стилю та термінології), що вимагає залучення відповідних фахівців у правотворчий процес.

Однак, досвід Міністерства оборони України вказує, що залучення до розробки проєкту нормативно-правового акта осіб, для яких правотворча функція є невластивою, спричиняє низьку якість проєкта акта, і як результат, неодноразове повернення його для доопрацювання.

Відтак, наведені обставини вказують, що визначені в Законі України «Про правотворчу діяльність» питання належного наукового, юридичного, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу Міністерства оборони України, як суб'єкта правотворчої діяльності, вимагають нової моделі інституційного забезпечення виконання Міністерством оборони України завдань правотворчості, шляхом створення відповідного допоміжного органу (центру) [20, с. 65], який на професійній основі, систематично буде здійснювати:

1) планування правотворчої діяльності Міністерства оборони України;

- 2) наукове супроводження процесів підготовки проєктів нормативно-правових актів;
- 3) розробку проєктів документів публічної політики;
- 4) проведення експертиз проєктів нормативно-правових актів;
- 5) правовий моніторинг нормативно-правових актів;
- 6) ведення обліку нормативно-правових актів з питань забезпечення воєнної безпеки, оборони та військового будівництва.

В якості доповнення доречним буде зазначити думку Гриняка А. щодо «технологічного» погляду на правовий моніторинг, який здебільшого ґрунтується на елементах юридичної техніки, до якої входять прийоми, методи та способи здійснення правового моніторингу та використання його результатів. Юридична техніка правового моніторингу відрізняється від методології наукового пізнання, оскільки використання спеціальних юридико-технічних засобів спрямовано на реалізацію аналітичної функції правового моніторингу – правову експертизу та її результат – цілком конкретну оцінку ефективності нормативно-правових актів. Натомість результатом наукового пізнання є формування наукового знання, яке є евристичним і не завжди однозначним. Правовий моніторинг автор розглядає як єдність науково-теоретичної та практичної діяльності, важливу роль в якій відіграє участь саме наукової спільноти, яка сприятиме підвищенню якості та результативності правового моніторингу шляхом здійснення науково-обґрунтованого пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави [21, с. 105].

Такий підхід є виправданим з точки зору призначення правового моніторингу в цілому та, на нашу думку, опти-

мальним для застосування у системі Міністерства оборони України під час напрацювання пропозицій щодо створення відповідного підрозділу. Найбільш прийнятним варіантом вирішення цього питання є створення Науково-методичного центру забезпечення правотворчої діяльності Міністерства оборони України, який варто підпорядкувати Департаменту юридичного забезпечення Міністерства оборони України. Цілком виправдано буде поєднати наукову і аналітичну роботу в одному підрозділі, функціонально розподіливши ці завдання за різними відділами. Однак, найбільшою проблемою залишиться надання фахівцям доступу до всієї інформації, необхідної для якісного здійснення правового моніторингу та правотворчої діяльності загалом.

Втілення в життя такої ініціативи має на меті підвищити якість та ефективність реалізації нормативно-правових актів у сфері оборони України, а також налагодити функціонування механізму гармонізації законодавства України із законодавством держав-членів НАТО у сферах національної безпеки і оборони. Впровадження правового моніторингу в системі Міністерства оборони України дозволить на постійній основі мати доступ до актуальної інформації про реальний стан правової урегульованості суспільних відносин у воєнній сфері, сферах оборони та військового будівництва, про наявність актуальних проблем у зазначених сферах, допоможе налагодити діалог з громадянським суспільством та іншими суб'єктами забезпечення національної безпеки, надасть можливість оперативно реагувати на сучасні виклики і загрози та дієво удосконалювати норми національного законодавство.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 12.11.2024).
2. Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 13.11.2024).
3. Систематизація законодавства України як важлива складова правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції: збірник наукових праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ : Алерта, 2024. 248 с.
4. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> (дата звернення: 12.11.2024).
5. Положення про Науково-консультативну раду Конституційного Суду України: Постанова Конституційного Суду України від 03.12.2018 р. № 38-п/2018. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka/polozhennya-pro-naukovo-konsultatyvnu-radu-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny> (дата звернення: 13.11.2024).
6. Положення про Науково-консультативну раду при Верховному Суді: Постанова Пленуму Верховного Суду від 02.02.2018 р. № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001780-18> (дата звернення: 13.11.2024).
7. Про Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 30.12.2021 р. № 502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/21-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 13.11.2024).
8. Про Дослідницьку службу Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 11.08.2022 р. № 438. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 13.11.2024).
9. Кузнецова Н. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *Право України*. 2021. № 12. С. 42-53.
10. Про внесення змін до пункту 13 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 р. № 172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/172-2022-p> (дата звернення: 15.11.2024).
11. Порядок моніторингу наукових результатів у захищених дисертаціях на здобуття ступеня або наукового ступеня у сфері права : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2024 р. № 152. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2024-p> (дата звернення: 16.11.2024).
12. Порядок здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2024 р. № 574. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-2024-p> (дата звернення: 16.11.2024).
13. Про затвердження Порядку здійснення правового моніторингу нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2024-%D0%BF#n10> (дата звернення: 18.11.2024).
14. Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ : Алерта, 2023. 268 с.
15. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17?find=1&text=%D1%83%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BB#w1_1 (дата звернення: 18.11.2024).
16. Стратегія розвитку Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України на 2023–2027 роки : рішення Вченої ради Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України від 30.03.2023 р. протокол № 3. URL: <https://lawmaking.academy/wp-content/uploads/STRATEGIYA-ROZVYTKU-INSTITUTU-2023-2027.pdf> (дата звернення: 20.11.2024).
17. Про передачу цілісного майнового комплексу Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України у відання Національної академії наук : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2023 р. № 1099. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.11.2024).
18. Про заходи щодо підготовки кадрів військової юстиції та організації науково-дослідних робіт у галузі військового законодавства : Указ Президента України від 20.11.1996 р. № 1105/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105/96#Text> (дата звернення: 22.11.2024).
19. Кот О. Науково-правова експертиза: завдання, напрями розвитку, вплив на якість законодавства. *Право України*. 2021. № 12. С. 117-127.
20. Котляренко О. П. Наукове забезпечення правотворчого процесу в системі Міністерства оборони України. *Проблеми правового забезпечення оборони України* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 28 трав. 2024 р.). Київ; Одеса : Фенікс, 2024. С. 60-67.
21. Гриняк А. Правовий моніторинг: завдання та місце в правотворчій діяльності. *Право України*. 2021. № 12. С. 102-116.