

УДК 340.13

*Наталія Миколаївна Батанова,
старший науковий співробітник
відділу правових проблем політології
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук
ORCID: 0000-0003-1828-6708*

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ

Постановка проблеми. В умовах повномасштабної військової агресії РФ і російсько-української війни актуалізуються питання щодо проведення системних заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України. Це передбачатиме як інституційне й функціональне відновлення, насамперед відбудову транспортної, медичної, соціальної, комунальної, виробничої інфраструктури та житла, інфраструктури енергетики, зв'язку, військової інфраструктури і військово-промислового комплексу, структурну модернізацію та перезапуск економіки, заходи з подолання безробіття, підтримки сімей з дітьми, вразливих верств населення, осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах внаслідок війни, відновлення та збереження об'єктів культурної спадщини, так і визначення та напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ, прийняття та реалізація яких є необхідними у воєнний і післявоєнний періоди. Насамперед це стосується підготовки стратегічних ініціатив щодо комплексного правового забезпечення, прийняття і реалізація яких є необхідними для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди. Масштабність змін, яких має зазнати національне законодавство, їх зміст і форма об'єктивно вимагають проведення комплексної правової реформи в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наявні в Україні дослідження проблем здійснення правової реформи, представлені у працях В. Горбатенка [1], І. Кресіної [2], Б. Малишева [3], Н. Пархоменко [4], Т. Подорожної [4], Н. Оніщенко [2; 5], О. Скрипнюка [2; 5], Ю. Шемшученка [5], О. Ющика [6] та ін.

Мета статті полягає у розкритті стратегічних напрямів реформування правової реформи у контексті викликів сьогодення.

Основні результати дослідження. Правова реформа в Україні зумовлена необхідністю вдосконалення системи національного законодавства на принципах гідності, свободи, справедливості, верховенства права, забезпечення прав людини, створення дієвих механізмів їх захисту, реалізації принципів соціальної, правової та демократичної державності та поділу державної влади, розв'язання системних протиріч у сфері право-державотворення.

Стратегічно ідея правової реформи полягає у забезпеченні верховенства права, яке є основою демократичного суспільства та сучасного конституціоналізму. Адже верховенство права є одним із трьох – поряд із демократією та людськими правами – стрижневих принципів Ради Європи, що переплітаються та у системній єдності визначають сенс, зміст і спрямованість внутрішньої та зовнішньої політики держав – її членів. Верховенство права, людські права та демократія є

невід'ємним елементом спільної спадщини та основоположним принципом усіх європейських демократій, фундаментом європейської ідентичності.

Громадяни України довели і продовжують у надтяжких умовах російсько-української війни щоденно доводити, що саме гідність і свобода є базовими складовими менталітету Українського народу, а верховенство права – сенсоутворювальна домінанта національного право-державотворення. Правова реформа, спираючись на багатовікову історію українського державотворення, має втілювати як національні традиції правотворення, так і підтверджувати європейську ідентичність Українського народу, незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

На нашу думку, необхідно виділити такі основні стратегічні напрями забезпечення правової реформи України: 1) удосконалення законодавчого забезпечення системи прав людини, реальність і дієвість гарантій їх реалізації та захисту; 2) зміцнення основ українського унітаризму, захист суверенітету і територіальної цілісності України; 3) посилення захисту української державності, законодавче забезпечення національної безпеки як найважливішої функції держави, справи всього Українського народу; 4) забезпечення та гарантування визначальної ролі Українського народу в конституюванні та функціонуванні усіх форм публічної влади; 5) підвищення ролі і місця судової влади в забезпеченні функціонування держави та громадянського суспільства; 6) децентралізація та функціонування реального місцевого самоврядування; 7) підвищення рівня обізнаності у сфері прав людини, розвиток системи правового виховання, у тому числі поліпшення системи правничої освіти і науки.

Головним стратегічним напрямом забезпечення правової реформи України є *удосконалення законодавчого забезпечення системи прав людини, реальність та дієвість гарантій їх реалізації та захисту*.

Масштабні системні порушення прав людини, зокрема права людини на життя, гідність, свободу, здоров'я, соціальний захист, освіту та ін., в умовах повномасштабної збройної агресії РФ, російсько-української війни та, з часом, післявоєнного відновлення суспільства та держави вимагають створення відповідного нормативно-правового та інституційного механізму забезпечення прав людини. Це можна здійснити шляхом внесення системних змін до Конституції України (в ідеальному варіанті – прийняття нової Конституції), формування нової системи законодавства, побудованої на відповідних принципах (наприклад, прийняття нового Трудового кодексу, в перспективі – Соціального кодексу), створення інституційного механізму, здатного забезпечувати реалізацію та захист відповідних прав (реформа у сфері правосуддя, створення мережі омбудсманів (військовий, дитячий, з питань рівності) тощо).

Необхідно створити ефективні інституційні та законодавчі механізми щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, насамперед тих, які прибули з територій, де тривають активні дії або які перебувають у тимчасовій окупації чи оточенні; у сфері забезпечення та захисту прав дитини; прав ветеранів російсько-української війни, осіб, які брали або беруть участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ та ін.

Актуальним є створення ефективних інституційних і законодавчих механізмів запобігання та протидії катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню; дискримінації тощо.

Важливим стратегічним напрямом правової реформи є *зміцнення основ українського унітаризму, захист суверенітету і територіальної цілісності України*. Умови сучасної російсько-української війни, адекватне розуміння її причин та оцінка наслідків, перспективи післявоєнного відновлення суспільства та держави мають розглядатися у фокусі принципів унітаризму, територіальної цілісності та непорушності кордонів Української держави, її республіканського устрою, які в системній єдності визначають спрямування внутрішньої та зовнішньої політики.

Досягнення зазначеної цілі має здійснюватися шляхом внесення системних змін до Конституції України у частині щодо територіального устрою, прийняття спеціального законодавства, насамперед Закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою» та проведення державної політики перехідного періоду щодо деокупації тимчасово окупованих територій, а також реінтеграції цих територій та їхніх мешканців. Подоланню цих викликів і проблем сприяло б прийняття Закону «Про засади державної політики перехідного періоду». Необхідно також прийняти спеціальне містобудівне законодавство, що створюватиме правові умови віднов-

лення територій, населених пунктів, зруйнованих внаслідок російсько-української війни або тих, які постраждали в результаті бойових дій, терористичних актів, диверсій, надзвичайних ситуацій, а також є місцями концентрації соціально-економічних, інфраструктурних, екологічних та інших кризових явищ, визначатиме основні просторові та соціально-економічні пріоритети та заходи для цього. Подоланню цих викликів та проблем сприяло б прийняття Містобудівного кодексу, нового Житлового кодексу та ін.

Наріжним каменем правової реформи, фокусом, через призму якого переломлюються основні вектори внутрішньої та зовнішньої політики Української держави в умовах повномасштабної збройної агресії РФ, російсько-української війни та, з часом, післявоєнного відновлення суспільства та держави, є питання національної безпеки та оборони. Тому одним із головних стратегічних напрямів правової реформи є *посилення захисту української державності, законодавче забезпечення національної безпеки як найважливішої функції держави, справи всього Українського народу*. Це має здійснюватися шляхом удосконалення інституційного та законодавчого забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

У зв'язку з цим питанням особливої ваги і державного значення стає гарантування та створення належних умов функціонування Збройних Сил України; обов'язкове державне фінансування заходів, пов'язаних з національною безпекою та обороною України, для забезпечення розвитку її обороноздатності та адекватності викликам сьогодення; створення можливостей для реалізації громадянами участі в обороні держави; встановлення виключних повноважень вищих органів держави в координації та організації заходів, пов'язаних з національною безпекою та обороною. З метою недопущення до виконання функцій держави або місцевого самоврядування осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на підризу основ національної безпеки і оборони України або порушення прав людини, застосування обмежень права бути обраним на місцевих виборах і на зайняття посад (люстрація). Це вимагатиме внесення системних змін до Конституції України та удосконалення чинного законодавства у відповідній сфері.

Надзвичайно важливим є забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин України.

Особливе значення в умовах подолання катастрофічних наслідків повномасштабної збройної агресії РФ, російсько-української війни та післявоєнного відновлення суспільства, держави, економіки, соціальної та інших сфер суспільного життя матиме формування ефективних і дієвих правових та інституційних механізмів *забезпечення та гарантування визначальної ролі Українського народу в конституюванні та функціонуванні усіх форм публічної влади*. Насамперед йдеться про запровадження принципово нових форм безпосереднього впливу громадян на публічну владу (народні ініціативи, опитування, електронні голосування тощо). Водночас мають запроваджуватися сучасні правила та форми голосування, які б не лише сприяли запобіганню абсентеїзму, а й ставали ефективною та справедливою формою відповіді на складні політико-правові виклики, зумовлені проблемами сепаратизму, колабораціонізму з рашистськими окупантами. Це сприяло б політичній реструктуризації соціуму в умовах післявоєнного відновлення суспільства та держави.

В основі інституційної основи політичної системи суспільства має бути втілена модель парламентаризму, яка засновуватиметься на фундаментальних принципах представницької демократії. Має бути посилена роль парламенту як суверенного, легітимного, репрезентативного, колегіального, політично спроможного органу законодавчої влади. Вважаємо, що замість доволі популістських пропозицій інституційних змін у системі сучасного парламентаризму на кшталт зменшення кількості членів парламенту або запровадження бікамералізму доцільно змінити акценти на механізми формування кількісного та якісного складу парламенту, підвищення якості законодавчого процесу, втілення інноваційних технологій цифрової демократії, створення інших інституційних, політичних і нормативних умов для солідаризації громадянського суспільства та подальшого втілення політичної волі громадян у процесі ефективного і прозорого врядування.

Підвищенню ефективності парламентської демократії сприяло б посилення функціональної ролі уряду в законодавчому процесі як суб'єкта законодавчої ініціативи та його професіоналізація.

Потрібна нова для правової системи України ієрархія законів як актів вищої юридичної сили: спеціальні, як такі, що вносять зміни до Конституції, конституційні – для регулювання найбільш важливих суспільних відносин, передбачених Конституцією, та ординарні. У цьому контексті варто було б повернутися до ідеї розробки та прийняття спеціального Закону «Про закони та законодавчу діяльність». З метою забезпечення наступності та безперервності функціонування парламенту конституційної та детальної законодавчої регламентації потребує діяльність опозиції. Це вимагає прийняття Закону «Про опозицію».

В умовах складних викликів сьогодення, особливо воєнного стану та з часом післявоєнного відновлення суспільства та держави, *підвищується роль і місце судової влади в забезпеченні функціонування держави та громадянського суспільства*. Зокрема, задля повернення довіри до влади і правосуддя, подолання корупції у цій сфері мають зазнати змін підходи щодо формування суддівського корпусу. Суддівський корпус має складатися з кваліфікованих, юридично грамотних і високоморальних людей, здатних чесно, добросовісно і неупереджено виконувати свої обов'язки. Судову систему мають очолити і наповнити люди, що поділяють сучасні конституційні цінності.

Слід реформувати законодавство про дисциплінарну відповідальність суддів, у т. ч. із застосуванням відкличного мандата. Діяльність суддів має бути прозорою та доступною для контролю з боку громадянського суспільства, члени якого мають брати безпосередню участь у роботі органів дисциплінарної відповідальності суддів.

Одним із завдань судової реформи є встановлення реальної незалежності суддів та підвищення рівня їхньої професійної підготовки та досвіду. Запровадження більш жорсткої дисципліни та відповідальності реанімує судову систему та зробить її органом, який дійсно захищає та відновлює порушені права, свободи та законні інтереси людини і громадянина.

Потребує удосконалення і процесуальне законодавство, виходячи з ідеї процесуальної активності суду в з'ясуванні всіх необхідних обставин справи та правильного і швидкого вирішення справи та поновлення порушених прав. Має бути визнано і розвинуто відновлювальний підхід до порушених суспільних відносин на протигагу каральному. Процесуальне законодавство має забезпечити реальне й ефективне поновлення потерпілих у правах на засадах ініціативності суду щодо застосування всіх можливих засобів захисту, передбачених законодавством для конкретних правовідносин.

Реформування судової системи України слід проводити виходячи з ідеї децентралізації, згідно з якою правосуддя має здійснюватися і завершуватися на місцях з урахуванням доступності та максимальної наближеності до населення, а також внутрішньої судової спеціалізації її підсистем. Реальністю має стати інститут мирових (дільничних) суддів, яких обирають жителі – члени територіальних громад на відповідний строк, має стати конституційним правом територіальної громади, а їх діяльність має розвантажити місцеві суди від дрібних і нескладних проваджень, забезпечити максимальну доступність судового захисту для людей, швидкість та простоту провадження. Запровадження мирових (дільничних) судів має здійснюватися у рамках загальнонаціональної адміністративної реформи, яка має включати формування муніципальної юстиції (мирові судді, муніципальна поліція, муніципальна адвокатура та муніципальна безоплатна правова допомога, пенітенціарні органи тощо).

Гарантування прав людини має забезпечуватися незалежним судом присяжних. Незалежно від тяжкості обвинувачення, право на колегіальний розгляд кримінальних справ має бути невід'ємним конституційним правом кожної людини. Необхідно законодавчо встановити порядок і гарантії діяльності судових засідателів, щоб забезпечити їх незалежність, об'єктивність та неупередженість.

Прокуратура як невід'ємний складник інституту судівництва має здійснювати основну функцію – представляти публічні інтереси в суді. Подолання цих викликів і проблем сприяло б прийняття нового Закону «Про прокуратуру». Суттєвих функціональних та інституційних змін має зазнати й конституційна юстиція. Конституційний Суд має стати повноцінним органом контрольної влади.

Важливим стратегічним напрямом правової реформи також є *децентралізація та функціонування реального місцевого самоврядування*, які набувають особливої актуальності та значення в умовах повномасштабної збройної агресії РФ, російсько-української війни та, з часом, післявоєнного відновлення суспільства та держави. Для цього необхідно завершити другий етап реформи децентралізації та внести відповідні зміни до Конституції України. Також необхідно прийняти низку нових законів: «Про загальні засади місцевого самоврядування» (нова редакція профільного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), «Про самоврядування територіальних громад», «Про самоврядування на районному рівні», «Про самоврядування на обласному рівні» тощо. Необхідно забезпечити на конституційному рівні територіальну громаду усією необхідною сукупністю функцій та правомочностей як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Територіальна громада має мати статус юридичної особи. Важливе значення в умовах післявоєнної відбудови набуватимуть різноманітні форми асоціацій у місцевому самоврядуванні, об'єднання територіальних громад і міжмуніципального співробітництва, що, своєю чергою, потребуватиме змін до законодавства, насамперед законів «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування» тощо.

Важливим стратегічним напрямом забезпечення правової реформи також є *підвищення рівня обізнаності у сфері прав людини, розвиток системи правового виховання*, у тому числі поліпшення системи правничої освіти і науки, який вимагає здійснення системних заходів у сфері освіти та науки всіх рівнів досягнення компетентностей щодо держави та права, зміцнення поваги до прав людини і основоположних свобод.

Висновки. Отже, реалізація цих та інших стратегічних напрямів забезпечення правової реформи в умовах російсько-української війни та післявоєнного відновлення держави сприятиме створенню ефективного механізму забезпечення прав людини, реальності та дієвості гарантій їх реалізації та захисту; захисту основ українського унітаризму, суверенітету та територіальної цілісності України; зміцненню засад народовладдя; зміцненню засад національної безпеки та оборони України; завершенню реформи децентралізації; удосконаленню правосуддя та функціонування судової системи; підвищенню рівня правової освіти, культури та правового виховання.

Список використаних джерел

1. Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. Київ: Академія, 1999. 240 с.
2. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: монографія / за ред. І. О. Кресіної / І. О. Кресіна, А. С. Матвієнко, Н. М. Оніщенко, Є. В. Перегуда, О. В. Скрипнюк та ін. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. 304 с.
3. Малишев Б. В. Правова реформа: поняття, ознаки, види. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 3. С. 19–23.
4. Пархоменко Н. М., Подорожна Т. С. Правова реформа як інструмент конституціоналізації правового порядку. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 26–31.
5. Оніщенко Н. М. Соціальний вимір сучасних правових реалій. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 23–25.
6. Скрипнюк О. В. Правова реформа в Україні: основні етапи конституціоналізації. Теорія і практика конституціоналізації галузевого законодавства України: монографія / Ю. С. Шемшученко та ін.; наук. ред. Ю. С. Шемшученко; відпов. ред. Н. М. Пархоменко. Київ: Юрид. думка, 2013. С. 6–25.
7. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні: монографія. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. 191 с.

References

1. Horbatenko V. P. Stratehiia modernizatsii suspilstva: Ukraina i svit na zlami tysiacholit. Kyiv: Akademiia, 1999. 240 s.
2. Polityka, pravo i vlada v konteksti transformatsiinykh protsesiv v Ukraini: monohrafiia / za red. I. O. Kresinoi / I. O. Kresina, A. S. Matviienko, N. M. Onishchenko, Ye. V. Perehuda, O. V. Skrypniuk ta in. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2006. 304 s.
3. Malyshev B. V. Pravova reforma: poniattia, oznaky, vydy. *Biuleten Ministerstva yustytzii Ukrainy*. 2011. № 3. S. 19–23.

4. Parkhomenko N. M., Podorozhna T. S. Pravova reforma yak instrument konstytutsionalizatsii pravovoho poriadku. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2020. № 2. S. 26–31.
5. Onishchenko N. M. Sotsialnyi vymir suchasnykh pravovykh realii. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2020. № 2. S.23-25.
6. Skrypniuk O. V. Pravova reforma v Ukraini: osnovni etapy konstytutsionalizatsii. Teoriia i praktyka konstytutsionalizatsii haluzevoho zakonodavstva Ukrainy: monohrafiia / Yu. S. Shemshuchenko ta in.; nauk. red. Yu. S. Shemshuchenko; vidpov. red. N. M. Parkhomenko. Kyiv: Yuryd. dumka, 2013. S. 6–25.
7. Yushchuk, O. I. Pravova reforma: zahalne poniattia, problemy zdiisnennia v Ukraini: monohrafiia. Kyiv: In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1997. 191 s.

Батанова Н. М. Стратегічні напрями забезпечення правової реформи в Україні в умовах викликів сьогодення

У статті розглядаються стратегічні напрями забезпечення правової реформи в умовах російсько-української війни і післявоєнної відбудови держави. Акцентується увага на необхідності внесення системних змін до законодавства України щодо прав людини, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, народовладдя, парламентаризму, правосуддя, національної безпеки та оборони.

Ключові слова: правова реформа, стратегія, Конституція, закон, політична система, правова система, верховенство права.

Batanova N. M. Strategic directions of ensuring legal reform in Ukraine in the conditions of today's challenges

The article considers strategic directions of ensuring legal reform in the conditions of the Russian-Ukrainian war and post-war reconstruction of the state. Emphasis is placed on the need to make systemic changes to the legislation of Ukraine on human rights, local self-government, administrative and territorial organization, democracy, parliamentarism, justice, national security and defense. The scale of the changes that national legislation must undergo, their content and form, objectively require comprehensive legal reform in Ukraine.

The main strategic directions of ensuring the legal reform of Ukraine are highlighted: 1) improvement of the legislative support of the human rights system, the reality and effectiveness of guarantees for their implementation and protection; 2) strengthening the foundations of Ukrainian unitarism, protection of the sovereignty and territorial integrity of Ukraine; 3) strengthening the protection of Ukrainian statehood, legislative support of national security as the most important function of the state, the affairs of the entire Ukrainian people; 4) ensuring and guaranteeing the decisive role of the Ukrainian people in the constitution and functioning of all forms of public power; 5) increasing the role and place of the judiciary in ensuring the functioning of the state and civil society; 6) decentralization and functioning of real local self-government; 7) raising the level of awareness in the field of human rights, development of the system of legal education, including improving the system of legal education and science.

Key words: legal reform, strategy, Constitution, law, political system, legal system, rule of law.

DOI: 10.33663/2524-017X-2022-13-28