


**ІГОР ЛЬВОВИЧ НЕВЗОРОВ,**

кандидат юридичних наук,  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
кафедра теорії та історії держави і права;

 <https://orcid.org/0000-0002-2021-78>,  
e-mail: nevzorov@ua.fm

## ЩОДО ПОДАЛЬШИХ ПЕРСПЕКТИВ ІННОВАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ОСНОВИ НОРМОТВОРЧОСТІ

Проаналізовано конституційні положення про нормотворчість в Україні, вивчено європейський досвід конституціоналізації нормотворення. Звернено увагу на необхідність закріплення в основоположному правовому акті держави переліку джерел права та формулювання базових засад нормотворення. Особливо наголошено, що на конституційному рівні вимагає закріплення становище фундаментальної юридичної науки в тому, що підзаконні нормативно-правові акти неспроможні містити первинних норм права. Останні ухвалюються виключно на основі та на виконання законів.

Досліджено базові поняття та конструкції проекту Закону України «Про правотворчу діяльність», такі як «правотворча діяльність» і «принципи правотворчості». Вказано, що вони вимагають суттєвого доопрацювання, оскільки базуються на спірних концептуальних підходах.

**Ключові слова:** нормотворчість, джерела права, референдна законотворчість, норма права, первинна норма, підзаконний нормативно-правовий акт, оприлюднення нормативно-правового акта, принципи нормотворення.

### Оригінальна стаття

**ВСТУП.** У науковому середовищі, серед представників депутатського корпусу, в межах вищих та центральних органів виконавчої влади тривалий час обговорюється та обстоюється ідея систематизації й уніфікації нормативних приписів, завдяки яким виникає та формується позитивне право. Із початку 90-х рр. ХХ ст. серед фахівців із питань нормотворчості та вчених-юристів викристалізувалася та стала домінуючою думка, що юридичним інструментом для цього має слугувати відповідний закон «про закони» (Панов, 1995, с. 139). Такий акт має визначати те, як досягнути довершеності та юридичної чистоти закону як з точки зору форми, так і з точки зору змісту. Важливим є також те, що в Україні протягом 30-ти років сформувалася усталена теорія та практика нормотворчості. Водночас, незважаючи на все це, на відміну від більшості пострадянських країн, де діють відповідні закони про нормотворчість та нормативні акти<sup>1</sup>, спроби в Украї-

ні ухвалити аналогічний закон не були фіналізовані<sup>2</sup>. Нормативне регулювання створення

стан Закон «Про нормативні правові акти» ухвалено 24 березня 1998 р. № 213-1. У подальшому було ухвалено Закон Республіки Казахстан «Про правові акти» від 6 квітня 2016 р. № 480-V. У Киргизькій Республіці Закон «Про нормативно-правові акти» № 34 було ухвалено 1 серпня 1996 р. Однак 20 липня 2009 р. було ухвалено новий Закон «Про нормативні правові акти Киргизької Республіки» № 241. У Республіці Вірменія Закон «Про правові акти» від 3 квітня 2002 р. № 3Р-320 замінено на Закон «Про нормативно-правові акти» від 21 березня 2018 р. № НО-180-N. У Республіці Молдова ухвалені закони «Про законодавчі акти» (від 27 грудня 2001 р. № 780-XV) та «Про нормативні акти Уряду та інших органів центрального та місцевого публічного управління» (від 18 липня 2003 р. № 317-XV). Вказані закони в Республіці Молдова втратили чинність у зв'язку з ухваленням Закону «Про нормативні акти» від 22 грудня 2017 р. № 100.

<sup>1</sup> У низці пострадянських країн не тільки ухвалено, а ще й оновлено закони про нормативні акти. Зокрема, в Республіці Білорусь Закон «Про нормативні правові акти» № 363-3 ухвалено 10 січня 2000 р. Згодом, у 2018 р., наново ухвалено Закон Республіки Білорусь «Про нормативно-правові акти» № 130-3. У Республіці Казах-

<sup>2</sup> Маємо звернути увагу на те, що у 2008 р. до Верховної Ради України народними депутатами Р. Зваричем та О. Лавриновичем подавались як альтернативні проекти законів України «Про нормативно-правові акти» (від 12 січня 2008 р. № 1343 та від 21 січня 2008 р. № 1343-1). Жоден із них не був ухвалений.

позитивного права є внутрішньо неузгодженим. *De facto* кожний орган публічної влади, до компетенції якого належить право ухвалення нормативно-правових актів, ухвалював відповідне законодавство, де врегулював вказане питання<sup>1</sup>.

З унесенням до Верховної Ради України проекту Закону про правотворчу діяльність (реєстр. № 5707 від 25 червня 2021 р.) та подальшим голосуванням парламентарями щодо нього в першому читанні в нашій країні знову ж таки актуалізовано питання подальших перспектив інновації законодавчої основи нормотворчості, тобто з'ясування того, чи повною мірою та якісно будуть унормовані засади та порядок здійснення нормотворчої діяльності в Україні, сформульовано та належним чином деталізовано принципи нормотворчості, а отже, максимально повно та якісно опосередковано відносини, пов'язані з плануванням, розробленням, ухваленням (виданням) та реалізацією нормативно-правових актів.

**МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.** Метою статті є визначення перспектив інновації законодавчої основи нормотворчості в Україні.

Відповідно до сформульованої мети детермінуються *завдання* статті:

- охарактеризувати стан конституціоналізації правотворчості в Україні;
- виявити особливості конституціоналізації правотворчості в деяких країнах ЄС;

<sup>1</sup> Особливості законотворчості в Україні визначені Розділом IV «Законодавча процедура» (гл. 18–23) Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. Водночас нормотворча діяльність Президента України регламентована Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України (Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 р. № 970). Разом із цим правовідносини у сфері нормотворчості врегульовані указами Президента України «Про затвердження Положення про порядок роботи над законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України» від 30 березня 1995 р. № 270/95, «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97. Діяльність Кабінету Міністрів України у царині нормотворчості опосередкована в розділі 4 «Підготовка проектів актів Кабінету Міністрів» Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950.

– окреслити перспективи модернізації конституційних положень щодо нормотворчості;

– визначити найбільш проблемні положення проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707 від 25 червня 2021 р.) та запропонувати шляхи їх вирішення.

**ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ.** Одразу необхідно зазначити, що неможливо в межах однієї наукової статті повністю охопити весь спектр наукових доробок у царині нормотворчості, рівно як і законотворчості, а також їхніх техніко-юридичних аспектів. Можна стверджувати, що розвиток наукових уявлень про нормотворчість і законотворчість в Україні, а також роль окремих наукових шкіл у їх становленні вже може становити предмет окремого наукового дослідження (в ракурсі онтології нормотворчості в Україні).

Ліва частина наукових досліджень із питань нормотворчості відбувалася протягом останніх 30-ти років у межах фундаментальної юридичної (теоретико-правової) науки. Водночас деякі аспекти насамперед відомчої нормотворчості досліджувалися в межах науки адміністративного права та публічного адміністрування. Крім того, для всебічного та правильного розуміння тенденцій розвитку вітчизняної наукової думки з питань нормотворчості/законотворчості необхідно теж зазначити, що відповідні дослідження нормотворчості органів публічної влади відбувалися паралельно з аналізом нормотворчості народу (референдної нормотворчості)<sup>2</sup>.

Зважаючи на наведене, доцільно звернути увагу лише на ті фундаментальні юридичні праці, які заклали насамперед підвалини доктрини законотворчості в Україні. У 2001 р. в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького була підготовлена монографія «Державотворення і правотворення в Україні» за загальною

<sup>2</sup> Такий висновок випливає з аналізу наукових праць, що стосуються форм безпосереднього народовладдя в Україні, в тому числі наукових публікацій В. Венгера «Всеукраїнський референдум як інструмент обмеження повноважень парламенту», О. Галуса «Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні», І. Магновського «Особливості референдної демократії в Україні: конституційно-правовий аспект», Г. Мурашина «Акти безпосереднього народовладдя та гарантії їх здійснення», О. Тодики «Проблеми становлення народовладдя: теоретичний та конституційно-правовий аспекти», Т. Рябченко «Референдум як форма безпосередньої правотворчості українського народу (теоретичні аспекти)».

редакцією Ю. Шемшученка, а також написана робота О. Ющика «Законотворчість у системі правової нормотворчості». Серед наукових публікацій із питань нормотворчості за 2002 р. можна відзначити навчальний посібник Н. Артикуци «Мова права і юридична термінологія».

У 2004 р. був виданий Словник термінів і понять із законотворчої діяльності, підготовлений В. Литвином. У тому ж році А. Ришелюк підготував навчальний посібник «Законотворчий процес в Україні», а В. Олуйко – монографію «Парламентське право України: проблеми теорії і практики».

У 2005 р. О. Ющиком була захищена дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Теоретичні проблеми законодавчого процесу», а О. Богачовою – дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення». Тоді ж вийшла друком ґрунтовна наукова праця В. Ковальського та І. Козінцева «Правотворчість: теоретичні та логічні засади».

У компаративістсько-правовому розрізі О. Богачова, О. Зайчук, О. Копиленко досліджували законотворчий процес у зарубіжних країнах. За результатами проведеної роботи у 2006 р. була написана наукова праця «Законотворчий процес зарубіжних країн», у якій надано ґрунтовний опис законотворчої діяльності та відповідних процедур у більшості країн світу.

Для вітчизняної юриспруденції період з 2005 по 2015 рр. виявився не менш плідним щодо смислового наповнення української доктрини законотворчості. У 2007 р. Ж. Дзейко оприлюднила ґрунтовну наукову працю, в якій відстежила історію розвитку законодавчої техніки («Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження»). Водночас у 2007 р. у Парламентському видавництві вийшла друком колективна монографія Ю. Шемшученка, О. Ющика, М. Теплюка, Л. Гульченка, В. Риндюк «Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка».

Потрібно зазначити, що у 2008 р. В. Риндюк захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Законодавча техніка: поняття, форми, види, реалізація в Україні», а у 2009 р. вчена видала навчально-методичний посібник «Нормотворча діяльність».

У 2009 р. Т. Подорожна також презентувала наукову працю «Законодавчі дефініції: поняття, структура, функції». У 2010 р. побачила світ колективна монографія «Законодавчий процес і парламентська законодавча процедура в Україні (проблеми якості, рекомендації

щодо вдосконалення в контексті європейської практики)», написана авторським колективом у складі О. Скрипника, М. Теплюка та О. Ющика. У 2011 р. І. Терлецькою захищено дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Законопроекткування в Україні: теоретико-правові аспекти».

Протягом 2010–2011 рр. низку наукових публікацій із питань кодифікації законодавства видано Е. Гетьманом, в тому числі захищено дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види».

У 2013 р. Т. Фулей видала наукове дослідження, присвячене експертуванню проєктів нормативно-правових актів «Проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем», що свідчить у межах існуючих уявлень про нормотворчість і законотворчість про формування нового напрямку наукових досліджень. Цього ж року І. Шутаком та І. Онищук-ом видало навчальний посібник для вищих навчальних закладів «Юридична техніка». У 2014 р. М. Теплюком представлено науковій спільноті монографічне дослідження, що стосується введення закону в дію («Теоретико-правові основи введення закону в дію»). Тоді ж В. Крижанівським розроблено та оприлюднено методичні рекомендації з практики законотворення та правил оформлення проєктів законів та основних вимог законодавчої техніки.

У 2015 р. також з'явилися наукові доробки як з тематики нормотворчості в цілому, так і законотворчості. В. Косович захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України», а А. Нечипоренко – дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення».

Окремо слід згадати, що протягом 2016–2017 рр. з'явилася серія наукових публікацій, присвячених принципам нормотворчості. Серед них наукові статті О. Дашковської («Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика»), Л. Легіна («Принципи законодавчого процесу: теоретичний аспект»), В. Плавича та С. Плавича («Засади принципів правотворчої діяльності як основа її ефективності»), М. Фігеля («Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації»), О. Шаган («Система принципів нормотворчості»).

Поступова насиченість аналітичної юриспруденції науковими працями з тематики нормотворчості об'єктивно зменшує сьогодні кількість фундаментальних праць у цьому напрямі. Необхідно звернути увагу на те, що у 2021 р. на розгляд наукової спільноти були представлена колективна монографія «Верховенство конституційних норм у національній системі права» (Т. Поличко, Ю. Бисага, В. Берч, Г. Нечипорук, Н. Петрецька), в якій досліджено особливості природи конституційної правотворчості.

**МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.** У представленій статті використовувалася низка наукових прийомів і методів пізнання правотворчості. Базовим щодо виявлення подальших перспектив інновації законодавчої основи нормотворчості став діалектичний метод. За допомогою системного методу обстоюється твердження про нерозривність конституційних положень про нормотворчість/правотворчість із відповідним законодавством, яке визначає особливості створення позитивного права. Герменевтичний метод став у нагоді під час з'ясування конституційних засад нормотворчості в Україні. Задля напрацювання авторської дефініції «правотворчість» застосовано метод моделювання як загальнонауковий метод наукового пізнання. Виявити особливості конституціоналізації правотворчості в деяких країнах ЄС дозволив порівняльно-правовий метод. Провести конструктивну критику ст. 3 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність», де сконцентровано принципи правотворчої діяльності, дозволили формально-юридичний та аксіологічний методи.

**РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ДИСКУСІЯ.** Осмислення будь-яких перспектив інновації законодавчої основи нормотворчості не буде мати міцної наукової основи та й взагалі будь-яких очевидних позитивних результатів, якщо буде проводитися без аналізу конституційних положень про нормотворчість. Звернення до тексту Конституції України<sup>1</sup> свідчить, що в Основному Законі приписи, що стосуються нормотворчості, конституцієдавцем розташовані фрагментарно, що вказує на відсутність чіткого та єдиного стратегічного бачення того, якою повинна бути нормотворчість в Україні. Відповідні норми розпорошені по її тексту в різних розділах, між ними відсу-

тні чітко вибудовані логічні й системні зв'язки<sup>2</sup>. Взагалі, Конституція України не містить

<sup>2</sup> Слід зазначити, що про різні аспекти нормотворчості в тексті Конституції України йдеться в багатьох статтях, науковий аналіз яких може становити предмет окремого дослідження. Не вдаючись до ретельного та глибокого аналізу цього питання, необхідно вказати, що в різних розділах Основного Закону зазначається, в тому числі, про необхідність того, щоб закони та інші нормативно-правові акти ухвалювалися на основі Конституції України та відповідали їй (ч. 1 ст. 8). Також передбачається, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до неї (ч. 2 ст. 9). Вимога щодо доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки громадян, як умова їхньої чинності встановлена у ч. 2 ст. 57. Також встановлюється, що референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74). Коло нормотворчих повноважень Верховної Ради України визначено у ст. 85 та охоплює: внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції (п. 1); призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених ст. 73 Конституції (п. 2); ухвалення законів (п. 3); затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього (п. 4); ухвалення Регламенту Верховної Ради України (п. 15). Поруч із цим вказується, що для здійснення серед іншого законопроектної роботи Верховна Рада України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів (ст. 89), а закони, постанови та інші акти ухвалюються Верховною Радою України більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією (ст. 91). Коло питань, що визначаються виключно законами України, наведено у ст. 92 Конституції України. Право законодавчої ініціативи конституціоналізовано у ст. 93, а особливості підписання законів визначені у ст. 94. Також необхідно наголосити, що широке коло нормотворчих повноважень мають Президент України та Кабінет Міністрів України. Так, відповідно до ст. 106 Конституції України Президент України: призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою (п. 6); зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15); скасовує акти Ради міністрів

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.01.2022).

жодних вказівок про джерела права нашої держави. Нами і раніше згадувалося, що в Конституції як акті, що має найвищу юридичну силу, термін «джерело права» взагалі не зустрічається. Водночас із положень Конституції України впливає, що в національній правовій системі немає монізму нормативно-правових актів (зокрема, згадуючи в цьому контексті приписи ст. 9, де передбачено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України). Не менш значущим є питання, де саме має бути визначена система джерел національного права або система нормативних актів, якщо за замовчуванням виходити із пріоритетності нормативного акта як джерела права. Подібне питання має особливо важливе значення саме для здійснення правосуддя, оскільки відповідно до ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права. Враховуючи це, стає очевидним, що у спеціалізованому законодавчому акті, який визначає правове становище суду, взагалі нічого не сказано про те, що здійснення правосуддя спричиняє застосування не тільки законів, нормативних актів, але й інших джерел права (Невзоров, Лазарев, 2019, с. 182). Між іншим без визначення на конституційному рівні системи джерел права та пріоритетності серед них українською важко зрозуміти, чи має в країні бути закон про правотворчість або нормотворчість та нормативні акти, які формальні та атрибутивні вимоги стосуються різних джерел права, особливостей процедур щодо їхнього ухвалення. Таким чином, у державі до сьогодні конституційна основа правотворчості є хиткою.

Звернення ж до європейського досвіду свідчить, що в деяких конституціях ураховано необхідність в основному правовому акті держави надати перелік джерел права в межах

Автономної Республіки Крим (п. 16); підписує закони, ухвалені Верховною Радою України (п. 29); має право вето щодо ухвалених Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30). Додатково в межах висвітлення різних аспектів нормотворчості у тексті Конституції України слід згадати про статті 117, 135, 137 Конституції, а також про те, що внесення змін до Конституції України регламентовано розділом XIII (статті 154–159).

конкретної національної правової системи та напрацювати і сконцентрувати в межах певного розділу засадничі положення про нормотворчість. Як впливає з аналізу Конституції Польської Республіки від 2 квітня 1997 р. окремий розділ (розділ III) в ній присвячено джерелам права та деяким питанням нормотворчості в цій країні. У ч. 1 ст. 87 Конституції Польської Республіки робиться наголос на тому, що джерелами загальнообов'язкового права Польської Республіки є Конституція, закони, ратифіковані міжнародні договори, а також постанови. Частина 2 ст. 87 також закріплює, що до джерел загальнообов'язкового права Польської Республіки на території діяльності органів, що їх ухвалили, належать акти місцевого права<sup>1</sup>.

Вимоги та умови набуття чинності законів подібно тим, що передбачені у ч. 2 ст. 57 Конституції України<sup>2</sup>, в Конституції Польської Республіки закріплені в розділі III «Джерела права», а не в розділі про права та свободи людини, як це здійснено в Конституції України. При цьому ч. 2 ст. 88 Конституції Польської Республіки чітко та однозначно передбачає, що принципи та порядок оприлюднення нормативних актів встановлює закон<sup>3</sup>. Також слід зауважити, що в Конституції Польської Республіки піддано деталізації питання ратифікації міжнародних договорів та їхньої денонсації. Ратифікація або денонсація міжнародного договору вимагає попередньої згоди, вираженої у формі закону (ч. 1 ст. 89 Конституції Польської Республіки). Вказана стаття Конституції визначає широке коло питань, з яких необхідно проводити таку процедуру, в тому числі якщо договір стосується: миру, політичних чи військових угод; громадянських свобод, прав та обов'язків; членства Польської республіки в міжнародній організації; суттєвого обтяження держави у фінансовому аспекті<sup>4</sup>.

Особливий інтерес у розділі III Конституції Польської Республіки викликають положення,

<sup>1</sup> Конституція Республіки Польща : от 02.04.1997 // SEJM : сайт. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm> (дата звернення: 20.01.2022).

<sup>2</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 20.01.2022).

<sup>3</sup> Конституція Республіки Польща : от 02.04.1997 // SEJM : сайт. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm> (дата звернення: 20.01.2022).

<sup>4</sup> Там само.

що стосуються юридичної природи підзаконних нормативних актів. Якщо їх розглядати в контексті вітчизняних наукових напрацювань про природу підзаконних нормативно-правових актів, стає очевидним, що вказані нормативні акти в Польщі не можуть містити первинні норми права. Такий висновок випливає зі ст. 92 Конституції Польської Республіки, де передбачено, що постанови видаються закріпленими в Конституції органами на підставі особливого повноваження, передбаченого в законі та з метою його виконання. Уповноваження повинно визначати орган, компетентний видати постанову, та коло питань, наданих для врегулювання, а також директиви, що стосуються змісту акта. Орган, уповноважений на видання постанови, не може передавати свої повноваження іншому органу<sup>1</sup>. Цікавим є той факт, що у ст. 93 Конституції Польської Республіки закріплено положення, що постанови Ради Міністрів, а також розпорядження Голови Ради Міністрів та міністрів мають внутрішній характер та зобов'язують тільки ті одиниці, які організаційно підпорядковані органу, що видав цей акт (ч. 1). Суттєвим є також той факт, що в Польщі конституціоналізовано положення, що накази видаються виключно на підставі закону. Вони не можуть бути підставою для рішень щодо громадян, юридичних осіб, а також інших суб'єктів (ч. 2 ст. 93 Конституції Польської Республіки)<sup>2</sup>.

Не менш цікавість у площині дослідження проблематики законодавчої регламентації нормотворчості викликає Конституція Королівства Іспанія, ухвалена 27 грудня 1978 р. У ній окрему главу присвячено законотворчості. Як впливає зі змісту низки статей розділу III глави 2 (щодо розроблення законів) Конституції Королівства Іспанія в них вказано про ті джерела права, які є базисом правової системи Іспанії (органічні закони та законодавчі декрети)<sup>3</sup>. Важливо і те, що про референдну законотворчість також ідеться у главі 2 розділу III Конституції Королівства Іспанія (ст. 92.1). Також в Іспанії, крім конституційних засад законотворчості, юридична процедура ухвалення законопроектів регулюється відповідними регламентами палат іспанського парламенту (ст. 89.1)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Конституция Королевства Испании : от 27.12.1978 // Legal NS : сайт. URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-испаниа> (дата звернення: 20.01.2022).

<sup>4</sup> Там само.

Відповідно до ст. 81.1 Конституції Королівства Іспанія органічними законами є ті, що належать до розвитку основних прав та свобод, закони, якими ухвалено статuti про автономії, закони, що стосуються порядку загальних виборів, інші закони, передбачені Конституцією. Крім того, відповідно до ст. 82.1 Генеральні кортеси можуть делегувати уряду повноваження щодо видання нормативних актів, які мають силу закону з окремих питань<sup>5</sup>. Законодавча делегація має бути оформлена спеціальним уповноважувальним законом, коли йдеться про напрацювання деталізованих текстів, або простим законом, коли відбувається переробка різних законодавчих текстів в один. У кожному випадку законодавча делегація має надаватися урядові в конкретній галузі із зазначенням терміну її здійснення. Делегація вичерпується, коли уряд її використав, оприлюднив відповідну норму. Делегація не може бути надана в невизначеній формі та на невизначений термін. Також заборонена субделегація іншим, крім урядової влади<sup>6</sup>. Уповноважувальні закони точно встановлюють цілі та межі делегації, а також принципи та критерії, якими необхідно керуватися під час її здійснення<sup>7</sup>.

У ст. 82.1 Конституції Королівства Іспанія наголошується на тому, що дозвіл не переробку законодавчих текстів враховує чіткий опис нормотворчості, де, надаючи делегацію, чітко вказується, чи необхідно обмежитися виробленням одного тексту або слід упорядкувати, класифікувати та гармонізувати декілька законодавчих текстів, що мають бути перероблені<sup>8</sup>.

Стаття 85 Конституції Королівства Іспанія передбачає, що акти, які видаються урядом на основі законодавчої делегації, називаються законодавчими декретами. Також Конституція Королівства Іспанія за надзвичайних умов та у невідкладних випадках надає урядові право видавати тимчасові законодавчі акти у формі декретів-законів, які не можуть торкатися порядку діяльності основних інститутів держави, пра, обов'язків і свобод громадян, режиму автономних співтовариств та загального виборчого права (ст. 86.1)<sup>9</sup>.

Важливо, що Конституція Королівства Іспанія містить чіткий перелік суб'єктів, яким належить право законодавчої ініціативи (за ст. 87.1 це уряд, Конгрес та Сенат), та стадії

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Там само.

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Там само.

<sup>9</sup> Там само.

законотворчості. Відповідно до ст. 90 Конституції Королівства Іспанія після ухвалення проекту звичайного або органічного закону Конгресом його голова негайно повідомляє про це голову Сенату, який передає проект на розгляд своєї палати. Сенат у двомісячний строк із моменту надходження тексту може накласти на нього вето або запровадити поправки. При цьому вето має бути ухваленим більшістю голосів<sup>1</sup>. Двомісячний термін, наданий Сенату для здійснення права вето або внесення поправок, зменшується до 20 календарних днів, якщо урядом або Конгресом законопроект позначено як терміновий. У подальшому Король у п'ятнадцятиденний строк схвалює закони, ухвалені Генеральними кортесами, промульгує їх та видає розпорядження щодо їхнього негайного оприлюднення (ст. 91 Конституції Королівства Іспанія)<sup>2</sup>.

Значну увагу питанню конституціоналізації нормотворчості приділено в Конституції Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р. У ч. 3 ст. 3 вказується, що юридична сила законів та інших актів держави, автономних областей, місцевих органів влади та інших публічно-владних установ залежить від їхньої відповідності Конституції<sup>3</sup>. Цікавим є те, що за Конституцією Португальської Республіки система нормативних актів цієї держави визначена у ч. 3 «Організація політичної влади» розділу I «Загальні принципи». Відповідно до ст. 112 Конституції Португальської Республіки законодавчими актами є закони, декрети-закони та обласні законодавчі декрети. Закони та декрети-закони мають однакову юридичну силу, що не заважає декретам-законам, оприлюдненим при використанні законодавчого уповноваження, та декретам-законам, що розвивають загальні основи юридичного режиму, підкорятися відповідним законам. Більшою юридичною силою, крім органічних законів, наділені закони, для ухвалення яких необхідна більшість у дві третини голосів парламентарів, а також закони, які відповідно до Конституції нормативно необхідні для ухвалення інших законів або яким інші закони мають відповідати<sup>4</sup>. Обласні законодавчі декрети

видаються з питань, що становлять особливу цікавість для відповідних областей та не закріплених за Асамблеєю Республіки або Урядом, при цьому вони не можуть містити положення, які суперечать основоположним принципам загальних законів Республіки. Загальними законами Республіки є закони та декрети-закони, що призначені для беззастережного застосування на всій національній території. Жоден із законів не може створювати інші види законодавчих актів або надавати актам іншого характеру силу, що дозволяє тлумачити, об'єднувати, змінювати, зупиняти дію або скасовувати будь-яку із законодавчих норм. Регламентні акти Уряду видаються у формі регламентних декретів, коли цього вимагає закон, що регламентує певні суспільні відносини, а також у випадку самостійного ухвалення регламентних норм. У регламентних актах мають бути чітко вказані закони, на регламентацію яких вони націлені або які визначають суб'єктивну чи об'єктивну компетенцію для їхнього видання<sup>5</sup>.

Торкаючись питання референдної нормотворчості, необхідно зазначити, що унікальністю Конституції Португальської Республіки є те, що вона унеможлиблює винесення на референдум питання, що стосується поправок до Конституції (п. а ч. 4 ст. 115)<sup>6</sup>.

Разом із цим у Конституції Португальської Республіки деталізовано питання щодо оприлюднення актів. У ст. 119 передбачається, що в офіційному органі «Щотижнева газета Республіки» оприлюднюються: а) конституційні закони; в) міжнародні договори та відповідні повідомлення щодо ратифікації, а також всі інші повідомлення, які до них належать; с) закони, декрети-закони та обласні законодавчі декрети; d) декрети Президента Республіки; e) резолюції Асамблеї Республіки і обласних асамблей Азорських островів та Мадейри; f) регламенти Асамблеї Республіки, Державної ради та обласних асамблей Азорських островів та Мадейри; g) регламентні декрети та інші декрети, регламентні акти Уряду, а також декрети міністрів Республіки, що стосуються автономних областей, а також обласні регламентні декрети<sup>7</sup>.

Крім того, цією статтею Конституції Португальської Республіки запроваджується правило, що неоприлюднення перерахованих актів або будь-яких актів загального характеру, виданих органами державної влади, органами автономних областей та органами місцевої

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Конституция Португальской Республики : от 02.04.1976 // Legal NS : сайт. URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-португалии> (дата звернення: 20.01.2022).

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Там само.

<sup>7</sup> Там само.



влади, тягне за собою їхню юридичну недійсність (ч. 2)<sup>1</sup>. Поряд із цим у Португальській Республіці закон визначає форми оприлюднення інших актів та наслідки їхнього неоприлюднення. Важливим в аспекті законотворчості є також те, що у сфері безпосередніх повноважень Президента перебуває промульгація законів, декретів-законів, регламентних декретів та направлення їх для оприлюднення, а також підписання Резолюцій Асамблеї Республіки про схвалення міжнародних угод та всіх інших декретів уряду (п. а ч. 1 ст. 134 Конституції Португальської Республіки). У свою чергу, процедурні моменти здійснення промульгації або накладання Президентом на акти вето деталізовано у статтях 136–137 Конституції Португальської Республіки<sup>2</sup>.

Схожий до вітчизняного підходу (ст. 92 Конституції України) у сфері визначення кола суспільних відносин та питань, урегульованих законом, демонструє Конституція Португальської Республіки. На відміну від України, парламентові Португалії – Асамблеї Республіки – надано абсолютне та відносне ведення у сфері законодавчої компетенції. При цьому відносне ведення у сфері законодавчої компетенції означає, що у випадках, передбачених Конституцією, Асамблея Республіки передає свої законодавчі повноваження Уряду (ст. 165)<sup>3</sup>. Аб-

солютне ж ведення у сфері законодавчої компетенції (ст. 164 Конституції Португальської Республіки)<sup>4</sup> включає в себе 21 позицію, в тому числі: вибори органів державної влади; режими референдумів; організацію та діяльність Конституційного суду та процес у ньому; організацію національної оборони; режими облоги та надзвичайного стану; набуття, втрату та відновлення португальського громадянства; основи системи освіти; вибори до місцевих органів влади; статус посадових осіб, які входять до складу органів державної або місцевої влади, або інших конституційних органів, обраних прямим та загальним голосуванням; режим сил безпеки; порядок призначення членів органів Європейського Союзу, за винятком членів Комісії; режим державної таємниці. Додатково слід наголосити на тому, що у ст. 166 Конституції Португальської Республіки описано, в яких із наведених вище позицій потрібно ухвалювати акт у формі конституційного, органічного закону або у формі закону. Крім того, серед деяких із наведених вище позицій формами акта слугують резолюції або постанови. Останні оприлюднюються незалежно від промульгації<sup>5</sup>.

Статті 167–170 Конституції Португальської Республіки встановлюють засадничі положення щодо законотворчості, в тому числі:

– щодо особливостей законодавчої ініціативи, яка входить до компетенції депутатів, парламентських груп та Уряду (ст. 167);

– щодо обговорення та голосування із законопроектів (у цілому та постатейно, враховуючи випадки обов'язкового постатейного голосування, а також вимогу щодо ухвалення органічних законів у загальному підсумковому голосуванні абсолютною більшістю повноважних депутатів) (ст. 168);

– щодо затвердження декретів законів (ст. 169);

– щодо невідкладного розгляду законопроектів (ст. 170)<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Частина перша ст. 165 Конституції Португальської Республіки містить 24 питання, з яких Асамблея Республіки передає законодавчі повноваження Уряду. Серед найбільш значущих слід виокремити такі: визначення становища осіб та їхньої правоздатності; права, свободи та їхні гарантії; визначення злочинів, покарань, запобіжних заходів та відповідного ступеня суспільної небезпеки, а також кримінального процесу; загальний режим реєстрації та експропріації в суспільних інтересах; основи системи охорони природи; введення податків, системи оподаткування; визначення базових галузей економіки, де заборонена діяльність приватних підприємств; основи сільськогосподарської політики; грошова система, еталони мір та ваги; організація та компетенція судів і прокуратури; статус місцевих утворень на правах самоуправління. Закони про передачу законодавчих повноважень мають визначати об'єкт, мету та строк дії наданих повноважень, причому цей строк може бути пролонгований (ч. 2 ст. 165 Конституції Португальської Республіки). Передані законодавчі повноваження не можуть бути використані більше одного разу, що не перешкоджає їхньому поетапному здійсненню (ч. 3 ст. 165 Конституції Пор-

тугальської Республіки). Передані повноваження припиняються одночасно з відставкою Уряду, якому вони були надані, із завершенням легіслатури або розпуском Асамблеї Республіки (ч. 4 ст. 165 Конституції Португальської Республіки).

<sup>4</sup> Конституція Португальської Республіки : от 02.04.1976 // Legal NS : сайт. URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-португалии> (дата звернення: 20.01.2022).

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Там само.



Також необхідно зазначити, що в межах конституційного опосередкування нормотворчості Конституцією Португальської Республіки встановлено обсяг законодавчої компетенції Уряду (ст. 198) та перегляд Конституції (статті 284–289)<sup>1</sup>.

У Конституції Італійської Республіки від 27 грудня 1947 р. в ч. II «Устрій Республіки» глави I «Парламент» окремий розділ II присвячено ухваленню законів. Згідно зі ст. 70 Конституції Італійської Республіки законодавча функція здійснюється спільно обома Палатами. Законодавча ініціатива належить Уряду, кожному члену Палат і органам та організаціям, яким її надано згідно з конституційним законом. Народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення законопроекту у формі відповідних статей від імені не менше як п'ятдесяти тисяч виборців (ст. 71 Конституції Італійської Республіки).

У Конституції Італійської Республіки, як і в Конституції Португальської Республіки, міститься посилення на регламенти відповідних палат парламенту, згідно з якими відбувається розгляд законопроектів.

Конституція Італійської Республіки встановлює, що відповідним Регламентом допускається скорочена процедура розгляду законопроектів, визнаних невідкладними (ст. 72)<sup>2</sup>. Також у цій статті йдеться про те, що кожний законопроект, що внесений до однієї з Палат, розглядається відповідно до її регламенту послідовно комісією та Палатою, яка ухвалює його постатейно і в цілому. Регламентом може бути передбачено, в яких випадках і в якому порядку розгляд і ухвалення законопроектів здійснюються комісіями, враховуючи постійні комісії, утворені з урахуванням кількісної пропорції різних парламентських груп. У цих випадках законопроект до ухвалення в цілому комісією повертають до відповідної Палати, якщо Уряд або десята частина членів Палати чи п'ята частина комісії вимагає його обговорення та голосування у Палаті або передачі на ухвалення в цілому Палатою, що відбувається шляхом голосування і без обговорення. Регламентом встановлюється порядок, який забезпечує відкритість у роботі комісій. Виключно звичайна процедура розгляду й ухвалення законопроектів Палатою застосовується щодо законопроектів із конституційних і виборчих питань, а також щодо законопроектів про де-

легування законодавчих повноважень, про ратифікацію міжнародних договорів, про бюджет і фінанси<sup>3</sup>.

Також необхідно зазначити, що за Конституцією Італійської Республіки промульгацію законів здійснює Президент Республіки протягом місяця після їх ухвалення. Якщо абсолютною більшістю членів однієї з Палат закон буде визнаний невідкладним, промульгація здійснюється у визначений у такому законі строк. Закон опубліковується невідкладно після його промульгації і набуває чинності на п'ятнадцятий день після опублікування, якщо інше не передбачено самим законом (ст. 73 Конституції Італійської Республіки)<sup>4</sup>.

У Конституції Італійської Республіки окрема стаття присвячена особливостям референдної законотворчості. Підставою для цього є з'ясування думки народу щодо повного або часткового скасування закону або акта, що має силу закону, за умови, якщо цього вимагають п'ятсот тисяч виборців або п'ять регіональних рад (ст. 75 Конституції Італійської Республіки). Випадки, коли референдум не допускається, є традиційними та стосуються законів про податки і бюджет, про амністію і помилювання, про ратифікацію міжнародних договорів<sup>5</sup>. Винесена на референдум пропозиція вважається прийнятою, якщо в голосуванні взяли участь більшість громадян, які мали на це право, і якщо за таку пропозицію подано більшість голосів, визнаних дійсними. Статті 76 та 77 Конституції Італійської Республіки визначають особливості здійснення делегування законодавчої функції Уряду. Такий крок допускається виключно на обмежений термін із визначенням принципів і критеріїв такого делегування та стосовно визначених питань (ст. 76 Конституції Італійської Республіки). У свою чергу, без делегування Палатами відповідних повноважень Уряд не може видавати декрети, що мають силу звичайного закону. Якщо у випадках надзвичайності, необхідності і невідкладності Уряд під свою відповідальність видає тимчасові акти, що мають силу закону, він повинен у той самий день передати їх для затвердження до Палат, які, навіть якщо розпущені, скликаються і збираються протягом п'яти днів. Декрети втрачають силу з моменту видання, якщо не були затверджені протягом шістдесяти днів після їх опублікування. Палати можуть законом регулювати правові відносини, що виникають на

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Шаповал В. М. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 62 с.

<sup>3</sup> Там само. С. 36.

<sup>4</sup> Там само. С. 36.

<sup>5</sup> Там само. С. 36.

підставі декретів, які не набули сили законів (ст. 77 Конституції Італійської Республіки)<sup>1</sup>.

Повертаючись до питання про особливості змісту проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707 від 25 червня 2021 р.), ухваленого Верховною Радою України в першому читанні 16 листопада 2021 р., маємо констатувати, що відповідно до ч. 1 ст. 1 проекту, яка визначає його предмет регулювання, «закон спрямований на визначення засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні, зокрема принципів правотворчої діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням) та реалізацією нормативно-правових актів». Водночас відповідно до ч. 2 ст. 2 проекту, «правотворча діяльність – це діяльність з планування, розробки проекту нормативно-правового акта (його концепції) та прийняття (видання) нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання та/або охорона суспільних відносин»<sup>2</sup>. Отже, правотворча діяльність відповідно до наведеного визначення не включає в себе реалізацію нормативно-правових актів, що є цілком обґрунтованим та узгоджується із загальновищезначеними положеннями теорії права. Адже реалізація норм права фактично є втіленням розпоряджень правових норм у правомірній поведінці суб'єктів права і відбувається після ухвалення правових норм (Полонка, 2016, с. 20). Отже, враховуючи назву законопроекту та розуміння правотворчості, зокрема за змістом проекту (ч. 1 ст. 2)<sup>3</sup>, питання реалізації норм права не повинні бути предметом його правового регулювання.

Ще раз повертаючись до розуміння поняття «правотворча діяльність», слід зазначити, що фінальною стадією такої діяльності, за логікою цієї норми, є прийняття (видання) нормативно-правового акта. Проте і логіка правотворчої діяльності, і зміст самого проекту вказують на те, що прийняттям (виданням) нормативно-правового акта правотворча діяльність не вичерпується, а охоплює як самостійні стадії стадію оприлюднення такого акта та стадію набуття ним чинності. Крім того, правотворча діяльність, як і будь-яка людська

діяльність, не може бути безсуб'єктною, якою вона виглядає у пропонованій редакції ч. 1 ст. 1 проекту. Також потрібно звернути увагу, що у ч. 2 ст. 2 пропонується формулювання, згідно з яким «правотворча діяльність в Україні регламентується Конституцією України, цим Законом, іншими законами України та підзаконними нормативно-правовими актами»<sup>4</sup>. Із цього випливає цілком самостійне значення підзаконних нормативно-правових актів у регулюванні правотворчої діяльності, що є концептуально хибним підходом та повністю нівелює роль і значення спеціального закону в регулюванні такої діяльності.

Також неможливо оминати увагою ч. 4 ст. 2 проекту, яка передбачає, що «підзаконний нормативно-правовий акт у сфері правотворчої діяльності приймається з питань, не врегульованих Конституцією України, цим Законом, іншими законами України»<sup>5</sup>. Із такого формулювання випливає можливість видання підзаконних актів у сфері правотворчої діяльності навіть у разі, якщо відповідне питання належить до сфери виняткових повноважень Верховної Ради України (статті 85, 92 Конституції України)<sup>6</sup>, проте законом із різних причин не врегульоване. У такий спосіб відкривається шлях для наділення підзаконних актів функцією первинного правового врегулювання суспільних відносин в обхід закону, що суперечить конституційним засадам верховенства права і закону, а також принципів поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Конституція України не передбачає для актів виконавчої влади ролі актів первинного правового регулювання у разі відсутності законів у відповідній сфері.

У контексті позитивної критики неможливо не згадати положення ч. 5 ст. 2 проекту: у разі якщо поняття, терміни, правила та положення інших нормативно-правових актів суперечать поняттям, термінам, правилам та положенням цього Закону, для регулювання суспільних відносин правотворчої діяльності застосовуються поняття, терміни, правила та положення цього Закону<sup>7</sup>. У такий спосіб

<sup>1</sup> Там само. С. 36.

<sup>2</sup> Проект Закону про правотворчу діяльність : від 25.06.2021 № 5707 / ініціатори Р. О. Стефанчук, Д. О. Разумков, О. К. Кондратюк та ін. // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 22.01.2022).

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.01.2022).

<sup>7</sup> Проект Закону про правотворчу діяльність : від 25.06.2021 № 5707 / ініціатори Р. О. Стефанчук, Д. О. Разумков, О. К. Кондратюк та ін. // БД

фактично встановлюється верховенство цього закону в ієрархії нормативно-правових актів. Проте це:

а) суперечить ч. 2 ст. 8 Конституції України («Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй»);

б) не відповідає статтям 92–94 Конституції України (які не передбачають ієрархії законів)<sup>1</sup>.

Широке коло для дискусії та багатьох полемічних питань відкривають положення ст. 3 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707 від 25 червня 2021 р.), де сконцентровано принципи правотворчої діяльності. Насамперед необхідно наголосити, що вказана стаття викладена з повним ігноруванням конституційних приписів про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»<sup>2</sup>. Разом із тим розробники проекту обмежилися лише принципом «дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини», що не є тотожним принципу пріоритету утвердження і забезпечення прав і свобод людини у правотворчій діяльності<sup>3</sup>. У свою чергу, зі ст. 3 Основного Закону України прямо впливає, що саме людина та її права повинні бути в центрі правотворчої діяльності<sup>4</sup>. Тому очевидно, що саме останній принцип має бути пріо-

ритетним і визначальним у системі принципів правотворчої діяльності.

Слід звернути увагу, що в теоретико-правовій науці визнається, що демократизм лежить в основі правотворчої діяльності та передбачає:

а) участь громадян, державних та недержавних організацій у процесі правотворчості (Бандурка та ін., 2018, с. 227; Плавич, 2012, с. 84; Шаган, 2014, с. 66);

б) ступінь забезпечення демократичного порядку підготовки та ухвалення правових актів (Козюбра та ін., 2015, с. 194; Шуберт, 2020, с. 170);

в) врахування суспільної думки та інтересів широких верств населення (Гусаров, 2015, с. 57; Козюбра та ін., 2015, с. 194; Чаплук, 2010, с. 87).

Натомість у п. 3 ст. 3 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707 від 25 червня 2021 р.) принцип демократичності означає, що «*правотворча діяльність має здійснюватися виходячи із засад демократичного ладу в Україні з дотриманням визначених процедур за умови взаємодії представників різних гілок влади відповідно до наданих їм Конституцією та законами України повноважень*». При цьому вжиті в цьому формулюванні поняття «засади демократичного ладу» та «різні гілки влади»<sup>5</sup> не мають конституційних підстав (у Конституції України вживаються терміни «демократичної держави» та «конституційного ладу»<sup>6</sup>, а також поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову), тому їх використання є щонайменше спірним. Фактично принцип демократизму правотворчої діяльності сформульований без урахування необхідності забезпечення участі у здійсненні цієї діяльності недержавних суб'єктів, що зводить усю правотворчу діяльність до державної активності, що концептуально суперечить сучасному призначенню діяльності держави та її демократичному характеру.

Також слід наголосити на тому, що включений до п. 5 ст. 3 досліджуваного законопроекту

«Законодавство України» / ВР України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 22.01.2022).

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.01.2022).

<sup>2</sup> Там само .

<sup>3</sup> Проект Закону про правотворчу діяльність : від 25.06.2021 № 5707 / ініціатори Р. О. Стефанчук, Д. О. Разумков, О. К. Кондратюк та ін. // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 22.01.2022).

<sup>4</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.01.2022).

<sup>5</sup> Проект Закону про правотворчу діяльність : від 25.06.2021 № 5707 / ініціатори Р. О. Стефанчук, Д. О. Разумков, О. К. Кондратюк та ін. // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 22.01.2022).

<sup>6</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.01.2022).

принцип правової визначеності («*норми права, викладені у нормативно-правових актах, мають бути чіткими та достатньо зрозумілими, не припускати різного тлумачення, бути забезпечені механізмами їх реалізації, а також забезпечувати суб'єктам правовідносин можливість передбачити правові наслідки реалізації норм права*»)<sup>1</sup> не повною мірою кореспондується із правовими позиціями Конституційного Суду України.

Останній вважає, що до ознак правової визначеності як елемента конституційного принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України)<sup>2</sup> слід віднести такі: 1) забезпечення адаптації суб'єкта права до нормативних умов правової дійсності та його впевненості у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави; 2) чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; 3) право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування); 4) несуперечливість правового регулювання та недопустимість його зміни з порушенням засадничих принципів права; 5) у зв'язку з прийняттям нових законів або внесенням змін до чинних органи державної влади мають надавати особам можливість адаптуватися до нової правової ситуації, щоб їх законні очікування були захищені<sup>3</sup>. Із наведеного зрозуміло, що п. 5 ст. 3 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707 від 25 червня 2021 р.) потребує подальшого доопрацювання.

<sup>1</sup> Проект Закону про правотворчу діяльність : від 25.06.2021 № 5707 / ініціатори Р. О. Стефанчук, Д. О. Разумков, О. К. Кондратюк та ін. // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 22.01.2022).

<sup>2</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.01.2022).

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» : від 20.06.2019 № 6-р/2019 // Конституційний Суд України : офіц. сайт. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6\\_p\\_2019.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6_p_2019.pdf) (дата звернення: 22.01.2022).

Аналогічним чином уміщений у п. 6 ст. 3 законопроекту принцип пропорційності («*обмеження, передбачені нормативно-правовими актами для суб'єктів правовідносин, повинні бути необхідними та достатніми для досягнення легітимної мети правового регулювання*»)<sup>4</sup> змістовно не повною мірою враховує існуючі правові позиції Конституційного Суду України. Він підкреслює, що «*заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею*»<sup>5</sup>. Крім того, принцип пропорційності «*вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства. При обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів*»<sup>6</sup>. Водночас «у разі обмеження

<sup>4</sup> Проект Закону про правотворчу діяльність : від 25.06.2021 № 5707 / ініціатори Р. О. Стефанчук, Д. О. Разумков, О. К. Кондратюк та ін. // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 22.01.2022).

<sup>5</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини 2 статті 124, частини 1 статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України : від 25.01.2012 № 3-рп/2012 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12> (дата звернення: 22.01.2022).

<sup>6</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ Україна» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні»» від 23 березня 2017 р. № 1989-VIII : від 05.06.2019 № 3-р(І)/2019 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-19> (дата звернення: 22.01.2022).

конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права»<sup>1</sup>. Поряд із цим «інтереси забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та безпеки тощо можуть виправдати правові обмеження прав і свобод тільки в разі адекватності соціально обумовленим цілям»<sup>2</sup>.

Відповідно до п. 7 ст. 3 законопроекту принцип доцільності та обґрунтованості передбачає, що «правотворча діяльність має здійснюватися лише у разі існування об'єктивної необхідності в правовому регулюванні та/або охороні відповідних суспільних відносин, якщо така необхідність може бути обґрунтована»<sup>3</sup>. При цьому проігноровано те, що:

а) обґрунтованість означає, що нормативно-правові акти повинні бути вмотивованими, ухваленими з урахуванням конкретних потреб у встановленні, зміні чи припиненні правового регулювання певних суспільних відносин (Дергільова, 2016, с. 4) лише за наявності достатніх для цього правових підстав;

б) доцільність означає співвідношення між метою правового регулювання та змістом та-

кого регулювання (Тарахонич, 2004, с. 83), втіленим у конкретному нормативно-правовому акті; досягнення нормативно-правовим актом поставленим перед ним суб'єктом правотворчої діяльності цілей правового регулювання.

Отже, не існує підстав для об'єднання принципів обґрунтованості та доцільності правотворчої діяльності в одному принципі.

У п. 8 ст. 3 законопроекту як єдиний викладено принцип системності та комплексності («правотворча діяльність має гарантувати узгодженість правових норм між собою та відповідність нормативно-правових актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, пріоритетність правових норм спеціального законодавства над правовими нормами загального законодавства, забезпечувати своєчасне прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів на виконання норм законів України»)<sup>4</sup>. Проте системність не може бути визнана однопорядковою комплексністю, оскільки системність передбачає спосіб упорядкування нормативного матеріалу (Заморська, 2017, с. 20), тоді як комплексність вказує на охоплення цим матеріалом урегульованих правом суспільних відносин; перший принцип адресується правовим нормам, тоді як другий – урегульованим ним суспільним відносинам. Цілком очевидно, що об'єднання обох принципів в одному є неправильним. У зв'язку із цим необхідно розглядати окремо принцип системності правотворчої діяльності як принцип, що гарантує здійснення правотворчої діяльності із забезпечення узгодженості правових норм між собою, із забезпечення відповідності нормативно-правових актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, а також діяльність, що спрямована на усунення прогалин та колізій у праві. Натомість принцип комплексності правотворчої діяльності означає охоплення нею всіх суспільних відносин, що мають бути, відповідно до потреб суспільства, урегульовані нормативно-правовими актами, залежно від предмета та методу правового регулювання.

У п. 9 ст. 3 законопроекту сформульовано вкрай звужене розуміння принципу наукового забезпечення правотворчої діяльності («результати правотворчої діяльності мають враховувати досягнення науки у сфері, в якій здійснюється правове регулювання, у тому числі за рахунок залучення до правотворчої діяльності представників наукових установ та визнаних фахівців у відповідних галузях науки»)<sup>1</sup>. Проте не лише результати цієї діяльності

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу): від 01.06.2016 № 2-рп/2016 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16> (дата звернення: 22.01.2022).

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): від 02.11.2004 № 15-рп/2004 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (дата звернення: 22.01.2022).

<sup>3</sup> Проект Закону про правотворчу діяльність: від 25.06.2021 № 5707 / ініціатори Р. О. Стефанчук, Д. О. Разумков, О. К. Кондратюк та ін. // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 22.01.2022).

<sup>4</sup> Там само.

повинні відповідати досягненням науки у сфері, в якій здійснюється правове регулювання, але й уся правотворча діяльність має здійснюватися на наукових засадах (Ващук, 2014, с. 24; Фігель, 2006, с. 22), починаючи від створення на науковій основі концепції проекту акта, наукової експертизи проекту акта на всіх стадіях (етапах) правотворчого процесу; науковим висновкам має відповідати зміст і форма нормативно-правового акта; наукою мають бути передбачені очікувані результати від реалізації акта, що розробляється, ще на стадії його розроблення.

**ВИСНОВКИ.** Осмислення подальших перспектив інновації законодавчої основи правотворчості дозволяє певних висновків.

1. Європейський досвід конституціоналізації нормотворчості/законотворчості свідчить, що саме конституція як основний закон повинна давати відповідь на питання про те, чи має бути в державі закон про нормативні акти та нормотворчість або потрібен більш широкий підхід, який відобразиться в законі про правотворчість.

2. Аналіз Основного Закону України переконливо свідчить про:

– конституційну скупість процедурних аспектів правотворчої діяльності, відсутність єдності їхніх вимог;

– відсутність нормативної визначеності співвідношення правотворчих повноважень різних органів та рівнів публічної влади;

– відсутність ієрархії суб'єктів правотворчості, що в подальшому призводить до численних колізій.

3. В Україні потребує конституціоналізації фундаментальне положення юридичної науки про те, що підзаконні нормативно-правові акти не можуть містити первинні норми права,

тим більше, що європейський досвід вочевидь указує на необхідність подібного кроку. Підзаконні акти мають ухвалюватися на основі та на виконання положень законів. Це необхідно чітко відобразити в Конституції України, у тексті проекту Закону України «Про правотворчу діяльність».

4. Аналіз основоположних понять і конструкцій проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707 від 25 червня 2021 р.), таких як «правотворча діяльність» (ч. 1 ст. 2) та «принципи правотворчої діяльності» (ст. 3), переконливо свідчить, що вони потребують суттєвого доопрацювання, адже базуються на спірних концептуальних підходах. З урахуванням наведеного вбачаємо, що поняття «правотворчість» має бути відображено в законі таким чином: «Правотворча діяльність – це здійснювана з метою правового врегулювання та/або охорони суспільних відносин діяльність спеціально уповноважених суб'єктів права з планування, розроблення проекту нормативно-правового акта (його концепції), прийняття (видання) нормативно-правового акта, офіційного оприлюднення та набрання чинності такого акта.

Правотворча діяльність в Україні регламентується Конституцією України, цим Законом, іншими законами України, а також прийнятими на їх основі та на їх виконання підзаконними нормативно-правовими актами.

Підзаконний нормативно-правовий акт у сфері правотворчої діяльності приймається лише з питань, які не належать до сфери виключної законодавчої компетенції Верховної Ради України (ст. 92 Конституції України) та врегулювання яких на рівні підзаконного нормативно-правового акта передбачено Конституцією та/або законами України».

#### СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Ващук Ю. О. Особливість принципів правотворчості органів МВС України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 24, т. 1. С. 22–26.
2. Гусаров С. М. Поняття та сутність правотворчості в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 55–59.
3. Дергілова О. Г. Правові акти: поняття, класифікація та соціальне призначення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 3. С. 3–8.
4. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
5. Заморська Л. І. Системність права та її значення для сучасної загальнотеоретичної юриспруденції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 10. С. 18–24.
6. Невзоров І. Л., Лазарев В. В. Деякі дискусійні аспекти, що обумовлюють необхідність подальшої інновації вчення про джерела права // Проблеми нормотворення, реалізації та тлумачення норм права у світлі загальнознаного принципу верховенства права : тези доп. та повідомл. учасників IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 3–4 жовт. 2019 р.) / за заг. ред. І. Д. Шутака. Харків : Право, 2019. С. 180–183.

<sup>1</sup> Там само.

7. Панов М. І. До проекту Закону України «Про нормативно-правові акти». *Вісник Академії правових наук України*. 1995. № 4. С. 139–141.
8. Плавич В. П., Плавич С. В. Зasadничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 83–87.
9. Полонка І. А. Правомірна поведінка: теоретичний аналіз основних складників. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 19–21. URL: [http://www.lsej.org.ua/2\\_2016/5.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2016/5.pdf) (дата звернення: 20.01.2022).
10. Тарахонич Т. І. Ефективність правового регулювання. *Наукові записки. Серія «Юридичні науки»*. 2004. Т. 26. С. 82–84.
11. Теорія держави і права : підручник / О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін. ; за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків, 2018. 416 с.
12. Фігель М. В. Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації. *Наукові записки НаУКМА. Серія: Юридичні науки*. 2006. Т. 53. С. 21–24.
13. Чаплюк О. І. Загальні та спеціальні принципи національної правотворчості: поняття, значення та види. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 1. С. 87–93.
14. Шаган О. В. Система принципів нормотворчості. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія: Право*. 2014. № 9. С. 64–69.
15. Шуберт Є. С. Принципи підзаконної правотворчості в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 4. С. 168–172.

Надійшла до редакції: 01.02.2022

### **НЕВЗОРОВ И. Л. О ДАЛЬНЕЙШИХ ПЕРСПЕКТИВАХ ИННОВАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ОСНОВЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА**

Проанализированы конституционные положения о нормотворчестве в Украине, изучен европейский опыт конституционализации нормотворчества. Обращено внимание на необходимость указания в основоположном правовом акте государства перечня источников права и формулирования базовых основ нормотворчества. Отдельно подчеркнута, что на конституционном уровне требует закрепления положение фундаментальной юридической науки о том, что подзаконные нормативно-правовые акты не могут содержать первичных норм права. Последние принимаются исключительно на основе и во исполнение законов.

Исследуются базовые понятия и конструкции проекта Закона Украины «О правотворческой деятельности», такие как «правотворческая деятельность» и «принципы правотворчества», указано, что они требуют существенной доработки, поскольку базируются на спорных концептуальных подходах.

**Ключевые слова:** *нормотворчество, источники права, референдное законотворчество, норма права, первичная норма, подзаконный нормативно-правовой акт, обнародование нормативно-правового акта, принципы нормотворчества.*

### **NEVZOROV I. L. FURTHER PROSPECTS IN INNOVATION OF THE RULE-MAKING LEGISLATIVE BASIS**

In Ukraine, the idea of systematization and unification of regulations, due to which positive law arises and is formed, has been discussed and defended for a long time. At the same time, to date, attempts in Ukraine to pass a law on rule-making have not been finalized. With the introduction of the draft Law on Legislative Activity in the Verkhovna Rada of Ukraine and subsequent voting on it by parliamentarians in the first reading, the issue of further prospects for innovation of the legislative basis of rule-making was raised again.

An analysis of the constitutional provisions on rule-making in Ukraine has been presented. The European experience of constitutionalization of rule-making has been analyzed and the need to list the list of sources of law in the basic legal act of the state and to define the basic provisions on rule-making has been emphasized. It has been emphasized that the European experience of constitutionalization of rule-making / law-making indicates that the constitution as the basic law should answer the question of whether the state should have a law on normative acts and rule-making or need a broader approach reflected in law-making.

In Ukraine, the fundamental position of legal science needs to be constitutionalized, that by-laws cannot contain primary norms of law, especially since the European experience indicates the need for such a step. By-laws must be adopted on the basis of and in compliance with the provisions of the law. Attention is drawn to the fact that the basic concepts and constructions



of the draft Law of Ukraine “On Law-making”, such as law-making and principles of law-making, need significant refinement, as they are based on controversial conceptual approaches.

**Key words:** *rule-making, sources of law, reference law-making, rule of law, primary norm, by-law, promulgation of normative act, principles of rule-making.*

**Цитування (ДСТУ 8302:2015):** Невзоров І. Л. Щодо подальших перспектив інновації законодавчої основи нормотворчості. *Право і безпека*. 2022. № 1 (84). С. 165–180. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.1.17>.

**Citation (APA):** Nevzorov. I. L. (2022). Regarding further prospects in innovation of the rule-making legislative basis. *Law and Safety*, 1(84), 165–180. <https://doi.org/10.32631/pb.2022.1.17>.