

УДК 340.1

DOI 10.33244/2617-4154.2(9).2022.17-23

**О. М. Бодунова,***канд. юрид. наук, доцент**e-mail: olesalasuk@gmail.com***ORCID ID 0000-0001-9179-5985;****О. В. Хмизова,***канд. юрид. наук, доцент,**Державний податковий університет**e-mail: sunnyflowers22@gmail.com***ORCID ID 0000-0002-8671-3727**

## РОЗУМІННЯ ПРАВОТВОРЧОСТІ ТА НОРМОТВОРЧОСТІ В КОНТЕКСТІ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРАВОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ»

*У статті досліджується поняття правотворчості та нормотворчості відповідно до проекту Закону України «Про правотворчу діяльність». Звернено увагу на те, що правотворча форма правової діяльності посідає вагомe місце серед інших форм правової діяльності та відіграє важливу роль у здійсненні функцій держави, надає їм нормативного визначення та формує нормативну базу для їх життєдіяльності.*

*Зазначено, що правотворча діяльність як одна з основних функцій органів публічної влади з часу набуття незалежності Україною гостро потребувала комплексної нормативної регламентації на рівні закону. Неодноразові невдалі спроби прийняття закону про нормативно-правові акти, врегулювання питання планування правотворчої діяльності, забезпечення належних механізмів контролю за вказаною діяльністю наражалися на нездатність законодавця сформувати політично узгоджену позицію, що призвела до фундаментальних прогалин у сфері законодавчого регулювання правотворчості.*

*Проте 2021 року народними депутатами був розроблений проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність», який детально врегульовує термінологічну базу і механізм прийняття нормативно-правових актів в Україні, чим суттєво змінює підхід до правотворчості. Основною ціллю цього законопроєкту – налагодити й унормувати питання нормопроектної і правотворчої діяльності. Він покликаний врегулювати питання правотворчої діяльності в Україні, зокрема діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням), застосуванням нормативно-правових актів та правовим моніторингом. Однією з його ключових особливостей є визначення правил ієрархії нормативно-правових актів.*

Зазначено, що у правовій літературі більша увага приділяється саме поняттю «нормотворча діяльність». У законопроекті поняття правотворчості та нормотворчості чітко розмежовані, додаючи до правотворчості, крім нормотворчості, ще планування: «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». З огляду на це висловлено власну думку щодо цього питання та сформульоване авторське визначення правотворчості.

**Ключові слова:** правотворчість, нормотворчість, правотворча діяльність, нормативно-правовий акт, нормопроекування, законопроект.

**Метою статті** є теоретичне дослідження інституту нормотворення відповідно до проекту Закону України «Про правотворчу діяльність».

**Постановка проблеми.** Правотворча форма правової діяльності посідає вагомe місце серед інших форм правової діяльності та відіграє важливу роль у здійсненні функцій держави, надає їм нормативного визначення та формує нормативну базу для їх життєдіяльності.

Така діяльність виразно окреслює взаємозв'язок держави і права, тим самим визначає її природу і призначення. Як доцільно зазначає Л. Мамут, держава є правовою рівно настільки, наскільки вона зв'язана правом і підпадає під дію тих правових норм, які об'єктивно закріплені у формі закону і визначають права, повноваження і головне – обов'язки як держави в цілому, так і її окремих органів [1, с. 38–40].

Правотворча діяльність як одна з основних функцій органів публічної влади з часу набуття незалежності Україною гостро потребувала комплексної нормативної регламентації на рівні закону. Неодноразові невдалі спроби прийняття закону про нормативно-правові акти, спроби врегулювати питання планування правотворчої діяльності, забезпечити належні механізми контролю за вказаною діяльністю наражалися на нездатність законодавця сформувати політично узгоджену позицію, що призвела до фундаментальних прогалин у сфері законодавчого регулювання правотворчості.

Проте 2021 року народними депутатами був розроблений проект Закону України «Про правотворчу діяльність», який детально врегулює термінологічну базу і механізм прийняття нормативно-правових актів в Україні, чим суттєво змінює підхід до правотворчості.

Основною ціллю цього законопроекту – налагодити й унормувати питання нормопроекотної і правотворчої діяльності. Він покликаний врегулювати питання правотворчої діяльності в Україні, зокрема діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням), застосуванням нормативно-правових актів та правовим моніторингом. Однією з його ключових особливостей є визначення правил ієрархії нормативно-правових актів.

У зв'язку з цим доцільним видається дослідження питань правотворчості та нормотворчості в розрізі цього законопроекту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правотворча діяльність як правова категорія займає центральне місце в наукових дискусіях минулого й сьогодення. Праці видатних науковців, таких як С. М. Мельничук, А. В. Мицкевич, Б. В. Дрейшев, Д. А. Ковачев, А. Нашиц, А. С. Піголкін, В. В. Степанян, Р. О. Халфина та інші, створили фундаментальне підґрунтя у вивченні її різноманітних аспектів. Проте, незважаючи на широку розробленість цієї правової категорії, актуальність її дослідження не втрачається через законодавчі зміни у регулюванні цього питання.

**Виклад основного матеріалу.** В основі правотворчої форми правової діяльності лежить постійний процес оновлення правових норм, який в ідеалі має відповідати сучасному рівню суспільних відносин, сприяти їх прогресивному розвитку та ефективному здійсненню функцій держави. Ефективність реалізації функцій сучасної держави прямо залежить від того, наскільки чіткою і повною є система соціального законодавства [2, с. 78].

У правовій науці ще не склалося парадигмального розуміння цього явища, попри різноманітні концептуальні підходи. Втім будь-яка концепція потрібна вже тому, що є не тільки формою систематизації матеріалу, але й спробою його засвоєння [3, с. 13]. Науковці вважають, що правотворчість як соціальне і юридичне явище, не обмежується лише виданням нормативних актів. Воно охоплює більш широке коло процесів: виявлення потреб у правовому регулюванні тих чи інших правостворюючих суспільних відносин, напрям і характер регулювання, підготовка нормативного акта [4, с. 344].

Варто звернути увагу на те, що така позиція має своє підґрунтя яке криється у сучасних концепціях праворозуміння. Правотворча форма правової діяльності держави щодо здійснення своїх функцій піддана безпосередньому впливу з боку цього явища. Домінування позитивістського підходу створювало умови для ототожнення понять «право» і «закон». У сучасній теорії держави і права під впливом державотворчих процесів відбулося розширення джерел права, що призвело до розмежування зазначених понять. Так вважається, що закон – це одна із інституційних форм існування права, яка може існувати у вигляді рівного і справедливого масштабу свободи, що знаходить своє відображення у неінституційних формах (правова доктрина, правові принципи, правові відносини тощо) [5, с. 354].

У системі наукових досліджень, предметом яких є правотворчість, вважається, що її ціль – регулювання суспільних відносин. Її варто розглядати як засіб управління суспільством у різноманітних сферах суспільних відносин [6, с. 82]. Але на перший план висувається все ж таки її значення як технології зі створення нормативно-правового акта або іншого офіційного юридичного джерела, який як результат правотворчої діяльності і виступає у ролі передумови впливу права на суспільні відносини [7, с. 131].

Відсутність єдиного законодавчого підходу до питання визначення видів нормативно-правових актів, їх юридичної сили та ієрархії, питання набрання чинності, дії, припинення дії нормативно-правових актів, питання подолання колізій та усунення прогалин під час застосування нормативно-правових актів призводить до суперечливої

практики правозастосування і, як наслідок, до численних порушень прав та свобод громадян. Це і стало основною причиною та посилом до розробки законопроектів, які регулюють питання правотворчості та нормотворчого процесу.

Однією з найбільш значущих проблем правотворчості у теорії права є відірваність, а у деяких випадках ігнорування, суб'єкта, що приймає нормативно-правовий акт, від результатів власної правотворчої діяльності.

Апробовані прогресивні практики щодо оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини є усталеною практикою для країн членів Європейського Союзу. Так, зокрема, у Чехії, Німеччині, Греції, Угорщині, Латвії, Польщі, Швеції, Іспанії оцінки впливу надаються для усіх типів проектів нормативно-правових актів. При цьому формальний підхід до оцінки впливу проекту нормативно-правового акта суб'єктами правотворчої діяльності в нашій країні, небажання відшукати найбільш ефективний та дієвий варіант вирішення проблеми на основі об'єктивних емпіричних даних та наукових досліджень призводить до низької якості законодавчого регулювання.

Досить суттєвою практичною проблемою на сьогодні є неналежне законодавче врегулювання питання обліку та державної реєстрації нормативно-правових актів, створення актуального фонду цих актів і підтримання їх у контрольному стані, питання доступності, гласності та відкритості правової інформації. Вирішити це можливо, зокрема, через підвищення й утворення статусу Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Відхід від радянського принципу монополії на правотворчу діяльність, розширення кола суб'єктів, що за Конституцією та законами України уповноважені приймати нормативно-правові акти та потреба громадського контролю за вказаним процесом зумовлює необхідність концептуального переосмислення ролі громадянського суспільства, наукової та експертної спільноти у процесі формування публічної політики.

Ці та інші проблеми організаційно-правового забезпечення правотворчої діяльності призводять до порушення прав та свобод людини, неефективної роботи суб'єктів правотворення, недосконалості системи законодавства тощо.

З огляду на це існує нагальна потреба законодавчого врегулювання питання правотворчої діяльності в Україні [8].

Саме тому 2021 року до Верховної Ради України був поданий законопроект «Про правотворчу діяльність», який спрямований на врегулювання вищевказаних суспільних відносин. Зокрема, цим законопроектом визначені поняття «правотворчість» і «нормотворчість».

Як уже зазначали, у правовій літературі більше уваги приділяється саме поняттю «нормотворча діяльність». У законопроекті ці поняття чітко розмежовані, додаючи до правотворчості, крім нормотворчості, ще планування: «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» (ч. 1 ст. 2) [8].

На думку теоретиків, це не лише не відповідає усталеній термінології, але й породжує проблему вживання терміна «планування», яким автори часто замінюють аналіз правозастосування, аналіз реалізації законодавства, аналіз політики – це все дійсно важливі елементи функціонування суспільного механізму, проте вони не можуть замінюватися плануванням нормотворчої діяльності, яка насправді є лише одним з етапів усіх перерахованих видів аналітичної діяльності [9].

Крім того, ч. 2 ст. 2 встановлює, що «правотворча діяльність в Україні регламентується Конституцією України, цим Законом, іншими законами України та підзаконними нормативно-правовими актами», але планування нормотворчого процесу, як правило, регулюється документами політики – концепціями, стратегіями, програмами діяльності, планами... – які не є, принаймні не повинні бути, правовими актами [8].

Таким чином, зміна назви породжує проблему не самим застосуванням слова «правотворчість», а його розумінням у цьому законопроекті та співвідношенням з предметом правового регулювання. З огляду на це більш доцільно змінити назву законопроекту на «Про нормотворчу діяльність в Україні» або «Про нормативно-правові акти». Така зміна більш відповідатиме текстовому наповненню нормативно-правового акта.

**Висновки.** Отже, можна зробити висновок, що нині в Україні відсутній нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, який би підвищив якість правотворчої роботи, рівень підготовки правотворчого процесу, уніфікував порядок прийняття нормативно-правових актів, встановив би єдині підходи до видів, системи та ієрархії нормативно-правових актів, окреслив би особливості правової природи того чи іншого нормативно-правового акта, зокрема стратегічного (програмного) акта. Подальших дискусій і досліджень потребують питання ієрархії правових актів, ухваленими органами та посадовими особами в органах місцевого самоврядування після децентралізації влади. Саме тому приєднуємось до думки Н. П. Харченка щодо необхідності розроблення й ухвалення закону України, який би чітко упорядковував особливості правотворчості в Україні в умовах сьогодення та з урахуванням новітніх наукових досліджень, а також систематизації чи малої кількості підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері [10].

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 352 с.
2. Козловський А. А. Гносеологічна концепція права. *Науковий вісник Чернігівського державного університету*. 2000. Вип. 100. С. 13.
3. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: монографія; за ред. Ю. С. Шемшученка. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. 656 с.
4. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

---

*Бодунова О. М., Хмизова О. В. Розуміння правотворчості та нормотворчості в контексті проекту Закону України «Про правотворчу діяльність»*

5. Шмакова Н.С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2006. 237 с.
6. Слинько С. С. Правотворча політика держави в сучасних умовах активізації правотворчої діяльності. *Університетські наукові записки*. 2012. № 4 (44). С. 79–83.
7. Дрейшев Б. В. Правотворчество и правовое регулирование. *Правоведение*. 1985. № 1. С. 131.
8. Пояснювальна записка до проекту закону «Про правотворчу діяльність» / офіційний сайт Ligazakon. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI05571A?an=8> (дата звернення: 12.09.2022).
9. Аналіз законопроекту № 5707 «Про правотворчу діяльність» / офіційний сайт. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/analiz-zakonoproiektu-pro-pravotvorchu-diialnist/> (дата звернення: 12.09.2022).
10. Харченко Н. П. Правотворчість в Україні: стан та тенденції розвитку. *Молодий вчений*. 2022. № 9 (109). URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/view/5576/5459> (дата звернення: 12.10.2022).

## REFERENCES

1. Onishchenko N. M. Pravova systema: problemy teorii: monohrafiia. K.: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2002. 352 s.
2. Kozlovskiy A. A. Hnoseolohichna kontseptsiiia prava. *Naukovyi visnyk Chernivskoho derzhavnogo universytetu*. 2000. Vyp. 100. S. 13.
3. Derzhavotvorennia i pravotvorennia v Ukraini: dosvid, problemy, perspektyvy: monohrafiia; za red. Yu. S. Shemshuchenka. K.: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho, 2001. 656 s.
4. Teoriia derzhavy i prava. Akademichnyi kurs: pidruchnyk / za red. O. V. Zaichuk, N. M. Onishchenko. K.: Yurinkom Inter, 2008. 688 s.
5. Shmakova N. S. Vedomstvennoe pravotvorchestvo: poniatye y formy: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.01. M., 2006. 237 s.
6. Slynko S. S. Pravotvorcha polityka derzhavy v suchasnykh umovakh aktyvizatsii pravotvorchoi diialnosti. *Univrsytetski naukovyi zapysky*. 2012. № 4 (44). S. 79–83.
7. Dreishev B. V. Pravotvorchestvo y pravovoe rehulyrovanye. *Pravovedenye*. 1985. № 1. S. 131.
8. Poiasniuvalna zapyska do proiektu zakonu «Pro pravotvorchu diialnist» / ofitsiinyi sait Ligazakon. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI05571A?an=8> (data zvernennia: 12.09.2022).
9. Analiz zakonoproiektu № 5707 «Pro pravotvorchu diialnist» / ofitsiinyi sait. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/analiz-zakonoproiektu-pro-pravotvorchu-diialnist/> (data zvernennia: 12.09.2022).
10. Kharchenko N. P. Pravotvorchist v Ukraini: stan ta tendentsii rozvytku. *Molodyi vchenyi*. 2022. No 9 (109). URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/view/5576/5459> (data zvernennia: 12.10.2022).

**Bodunova O., Khmyzova O. Understanding law-making and Norm-making in the Context of the Draft Law «On law-making Activities»**

*The article examines the concepts of law-making and rule-making in accordance with the draft law of Ukraine «On Law-Making Activity». Attention is drawn to the fact that the law-making form of legal activity occupies an important place among other forms of legal activity and plays an important role in the implementation of state functions, gives them a normative definition and forms a normative basis for their life activities.*

*It was noted that law-making activity, as one of the main functions of public authorities, has been in dire need of complex regulatory regulation at the level of law since Ukraine gained independence. Repeated unsuccessful attempts to adopt a law on normative legal acts, attempts to regulate the issue of planning law-making activities, to ensure proper control mechanisms for the specified activities, were exposed to the legislator's inability to form a politically agreed position, which led to fundamental gaps in the field of legislative regulation of law-making.*

*However, in 2021, people's deputies developed a draft law «On law-making activity», which regulates in detail the terminological base and the mechanism of adoption of normative legal acts in Ukraine, which significantly changes the approach to law-making. The main goal of this draft law is to establish and standardize the issue of normative and law-making activities. It is designed to regulate issues of law-making activity in Ukraine, in particular, activities and regulation of relations related to its planning, development, adoption (issuance), application of normative legal acts and legal monitoring. One of its key features is the definition of the rules of the hierarchy of normative legal acts.*

*It is noted that in the legal literature more attention is paid to the concept of «normative activity». In the draft law, the concepts of law-making and rule-making are clearly distinguished, adding to law-making, in addition to rule-making, «planning»: «Law-making activity is the activity of planning, developing a draft of a normative-legal act (its concept) and adopting (issuing) a normative-legal act, the purpose of which there is legal regulation and/or protection of social relations». In view of this, an own opinion on this issue was expressed and the author's definition of law-making was formulated.*

**Keywords:** law-making, rule-making, law-making activity, normative-legal act, rule-making, draft law.

*Стаття надійшла до редколегії 14 листопада 2022 року*