

ПРИНЦИПИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті на основі уточнення змісту споріднених понять правотворчої, нормотворчої і законотворчої діяльності, а також правотворення, нормотворення і законотворення розглянуто принципи нормотворчої діяльності як владної діяльності органів державної влади, що з огляду на її значущість має здійснюватися з дотриманням відповідних вимог, процедур та принципів. Такими принципами є принципи гуманізму, демократії (народовладдя), верховенства права (включно з такими його складниками, як принцип прямої дії норм Конституції України, верховенство Конституції як Основного Закону, принцип законності, юридичної визначеності, рівності перед законом і недискримінації, пропорційності), прав людини, наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, що зумовлює необхідність професійності нормотворчої діяльності, плановості, системності, комплексності, своєчасного перегляду і оновлення законодавства, гласності. Розкрито зміст зазначених принципів, їх важливість для юридичної науки і практики, а також проаналізовано позиції науковців щодо їх оптимального переліку та характеристик.

Ключові слова: органи державної влади, нормотворча діяльність, принципи нормотворчої діяльності.

Постановка проблеми. Нормотворча діяльність органів державної влади як владна діяльність, завданням якої є реалізація органами державної влади функцій держави, має наскрізно пронизуватися принципами, що організували б цю діяльність на основі внутрішніх органічних взаємозв'язків, надали їй наукового і системного характеру.

Стан дослідження проблеми. Питання принципів відображено в працях таких закордонних і вітчизняних учених, як О. Дашковська, Ю. Глуценко, С. Науменко, А. Олійник, В. Плавич, А. Ришелюк, І. Терлецька, В. Косович, М. Фігель, О. Чаплук, Р. Яценко, С. Чабур та деяких інших. Зокрема, розглядається характеристика принципів нормотворчої діяльності (О. Дашковська¹), правотворчості (В. Плавич²), правотворчої діяльності (Р. Яценко³), нормотворчості (Ю. Сисоєв⁴), законотворчості (А. Ришелюк⁵), законотворчої діяльності

(С. Науменко⁶), нормотворчої діяльності (Є. Гетьман⁷). Однак аналіз юридичної літератури свідчить про те, що ця проблематика не привернула великої уваги дослідників-правників: наукових робіт, присвячених дослідженню принципів нормотворчої діяльності органів державної влади, чи то нормотворчого процесу, чи то нормотворчої діяльності або ж спорідненим поняттям, не дуже багато.

Виклад основного матеріалу. Нормотворча діяльність, з огляду на її значущість як владної діяльності, особливої процесуальної форми, має здійснюватися з дотриманням цілої низки вимог, а також ґрунтуватися на певних принципах. Теоретичне розроблення цих принципів та їх практичне впровадження є важливою складовою частиною відповідно юридичної науки і практики.

Багато в чому перелік принципів, запропонованих науковцями, є спільним для всіх вказаних видів діяльності. Зокрема, О. Дашковська як системотвірні принципи **нормотворчості** розглядає принципи верховенства права, соціальної орієнтації, демократизму, законності, наукової обґрунтованості, оптимальності, системності, ієрархічності⁸.

¹ О. С. Дашковська, «Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика», *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право* 35, ч. II, т. 1 (2015): 29–32.

² Володимир Плавич та Сергій Плавич, *Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології* (Одеса: Астропринт, 2013).

³ Р. Ю. Яценко, «Система принципів правотворчої діяльності та їх законодавче забезпечення», *Держава і право* 44 (2009): 249–58 (Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України).

⁴ Ю. Е. Сисоєв, «Системообразующие принципы нормотворчества» (дис. канд. юрид. наук, Москва, 2006).

⁵ А. М. Ришелюк, *Законотворчість в Україні* (Київ: Інститут законодавства, 2015).

⁶ С. Науменко, «Законотворча діяльність в Україні: поняття та принципи», www.naumenko.com.ua/e-index.php?idPage_=31.

⁷ Є. А. Гетьман, «Принцип верховенства права у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади», *Проблеми законності* 134 (2016): 61–9.

⁸ Дашковська, «Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика», 30.

М. Кельман та О. Мурашин як принципи **правотворчості** назвали принципи законності, науковості, демократизму, системності й узгодженості, наступності, професіоналізму, чіткої диференціації правотворчих повноважень, планування, своєчасності правотворчості, використання правового досвіду, зв'язку з практикою, гуманізму, технічної досконалості⁹.

А. Ришелюк як **принцип законотворчості** називає принцип конституційності і законності законотворчості, системності законотворчості і законів, наукової обґрунтованості законотворчості, принцип самостійності (достатності) предмета закону, стабільності закону, принцип компактності і практичності тексту закону¹⁰.

Водночас цілком зрозуміло, що всі ці види діяльності мають свою специфіку, різняться за суб'єктами, видами актів, які приймаються уповноваженими органами. Скажімо, принципи законотворчості мають ґрунтуватись на тому, що законотворчість пов'язана з підготовкою і прийняттям законів, а тому в них мають відображатися вимоги щодо якості саме законів, до їх предмета та змісту. Наприклад, законотворча діяльність передбачає, що законодавчий процес має передбачати недопущення до розгляду неякісних законопроектів (принцип фільтру), залучення до розроблення та розгляду проектів законів глави держави та уряду згідно з повноваженнями в системі балансів і противаг (принцип балансу), на що звертається увага фахівців у сфері законотворчості¹¹.

Оскільки нас цікавить саме нормотворча діяльність органів державної влади як правова форма реалізації функцій держави, владна діяльність, що здійснюється уповноваженими органами і посадовими особами у формі прийняття нормативних актів, які мають загальнообов'язковий характер у відповідній процесуальній формі, то спробуємо виокремити ключові вихідні ідеї, які мають бути сформульовані як відповідні принципи саме нормотворчої діяльності.

Досить цікаві підходи до визначення принципів нормотворення розробників проекту Закону «Про закони і законодавчу діяльність» та проекту Закону «Про нормативно-правові акти». Розробники проекту Закону № 643/97-ВР «Про закони і законодавчу діяльність», який був внесений народним депутатом України В. М. Стретовичем

06.11.1997 і не отримав статус закону після застосування вето Президента та наступного скасування 15.03.2006, зазначили такі принципи законодавчої діяльності: визнання людини найвищою соціальною цінністю, визначальна роль прав і свобод людини і громадянина та їх гарантування державою; верховенство права, конституційність та соціальна спрямованість законодавчої діяльності та законів; демократизм законодавчої діяльності, гласність, врахування громадської думки; системність, прогнозованість та наукова обґрунтованість законодавчих рішень; плановість законодавчої діяльності¹². Розробники проекту Закону «Про нормативно-правові акти» № 7409 від 01.12.2001, внесеного до Верховної Ради України народним депутатом України Ю. Р. Мірошниченком, вирішили не викладати у своєму проекті принципів нормотворчості. Однак остання розробка проекту Закону «Про нормативно-правові акти» Міністерства юстиції України вже містить такі принципи, серед яких: 1) верховенство права (складовими частинами якого є юридична визначеність, законність, недопущення свавілля, гарантування дотримання прав людини, рівність перед законом, недопущення дискримінації, судовий контроль за нормативно-правовими актами); 2) гуманізм; 3) демократизм; 4) наукова обґрунтованість; 5) системність та ієрархічність; 6) прозорість і відкритість¹³.

Узагальнюючи підходи до принципів, що лежать в основі нормотворчої діяльності і нормотворчого процесу, правотворчої діяльності і правотворчого процесу, а також законотворчої діяльності і законотворчого процесу, слід, найперше, вказати на те, що право на існування мають усі ці поняття, так само відповідні принципи мають свою специфіку й особливості.

Якщо діяльність і процес відносяться відповідно як ціле і частина, то це означає, що в правотворчій, нормотворчій та законотворчій (законодавчій) діяльності ми зосереджуємося на двох однаково важливих її складниках: 1) природі, характері, вимогах до суб'єктів такої діяльності, до розробників проектів нормативних актів; 2) вимогах до етапів, процедури, порядку розроблення, обговорення, експертизи, прийняття та введення в дію відповідно правових норм, нормативних приписів чи нормативних актів.

⁹ М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, *Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами)* (Київ: Кондор, 2002), 341–44.

¹⁰ Ришелюк, *Законотворчість в Україні*, 131–40.

¹¹ Шляхи підвищення якості законодавчого процесу. Чи потрібен закон «Про закони і законодавчу діяльність?», <https://radaprogram.org/content/shlyahy-pidvyshchen-nya-yakosti-zakonodavchogo-procesu-chy-potriben-zakon-pro-zakony-i>.

¹² <http://static.rada.gov.ua/zakon/PR1/4skl/g/0800/0894.htm>

¹³ «Минюст решил определить, что такое норма права, нормативно-правовой акт и правовой эксперимент», *Судебно-юридическая газета*, 23 ноября, 2020, <https://sud.ua/ru/news/publication/185824-minyust-reshil-opredelit-chto-takoe-norma-prava-normativno-pravovoy-akt-i-pravovoy-eksperiment?fbclid=IwAR2EQvzM3B5xP7sDuBOleMtpoEyAiLlrkufx4qi2zPbmGMRlRldkIEYXRil>.

Водночас цей другий складник, а саме: етапи, процедури, порядок розроблення, обговорення та прийняття відповідно правових норм, нормативних приписів чи нормативних актів – складають елементи і зміст правотворчого, нормотворчого, законотворчого (законодавчого) процесів.

Принципи нормотворчої діяльності можуть бути ранжовані за ступенем їх загальності (значущості) для цієї діяльності.

Одним із найважливіших принципів нормотворчості¹⁴, що лежить в основі багатьох інших принципів¹⁵, є **принцип гуманізму**.

Гуманізм по-різному визначають у літературі. Зокрема, М. Попович у широкому значенні розглядає гуманізм як культурну і соціально-політичну орієнтацію на вищу цінність людини, людської особистості¹⁶. С. Жуков вважає, що гуманізм – це «вираження особливого ставлення до людини як найвищої цінності життя. Гуманістична спрямованість – це ставлення до особистості як до найвищої цінності та визнання її права на свободу, щастя, вільний всебічний розвиток, максимальний прояв своїх можливостей та здібностей»¹⁷. Попри неоднозначність розуміння, гуманізму властиві риси, пов'язані з побудовою гуманного суспільства, фундаментальними людськими цінностями, етичністю людських відносин, самореалізацією і благом людства.

Шість основних рис сучасного гуманізму, тобто людяності, які, на нашу думку, мають слугувати орієнтирами для нормотворчої діяльності, виклала Американська гуманістична асоціація у 2003 році. Їхня сутність зводиться до того, що пізнання світу здійснюється на основі раціонального аналізу, спостереження та експерименту; людські істоти є невіддільною частиною природи, результатом еволюційних змін, який ніким не зумовлений; етичні цінності зумовлені людськими потребами та інтересами; сенс життя в служінні особи гуманним ідеалам; соціальність людських істот, що знаходять сенс у взаєминах між собою; робота на благо суспільства

¹⁴ С. В. Чабур, «Принципи правотворчості», *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»* 2 (2017), 70.

¹⁵ О. І. Донченко, «Прояв принципу гуманності в деяких галузях права», *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція* 42, т. 1 (2019): 5, 4–8, http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc42/part_1/3.pdf.

¹⁶ М. В. Попович, «Гуманізм», у *Енциклопедія історії України* 2: Г-Д (Київ: Наукова думка, 2004), <http://www.history.org.ua/?termin=Gumanizm>.

¹⁷ С. М. Жуков, «Гуманізм як феномен, як світоглядний принцип нової парадигми освіти; гуманістичне виховання, становлення підростаючої особистості», *Педагогічна освіта: теорія і практика* 9 (2011): 38, http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpno_2011_9_8.

максимізує щастя індивідуума¹⁸. Тож усе, що слугує досягненню цих цілей, має враховуватися в процесі створення правових приписів і видання нормативних актів.

Конкретизоване вираження ці риси гуманізму знаходять у фундаментальних цінностях, покладених в основу конституційного ладу, чинного права та прав людини, закріплених у Конституції і законах України: людська гідність, право на самореалізацію, справедливість і свобода, недискримінація і рівність перед законом, толерантність, відповідальність і повага до інших. Отже, точка зору законодавця, як і будь-якого нормотворчого органу, щодо гуманного ставлення до людини, так само як і щодо розуміння любити людину, має полягати в тому, щоб загальними цілями прийняття нормативних актів, правового регулювання суспільних відносин були гарантування свободи і рівності людей, забезпечення можливостей для їх вільного розвитку і самовдосконалення, врахування їхніх потреб та інтересів, піклування про тих, хто цього потребує через особливі обставини, гарантування належного соціального і природного простору для розвитку всіх і кожного. Під цим кутом зору окремі аспекти антропоцентризму, який інколи виділяють як самостійний принцип правотворчості¹⁹, охоплюються принципом гуманізму.

Слід визнати, що в умовах конституційної державності її фундаментальні, основоположні, базові принципи, а саме **тріада: демократія (народовладдя), верховенство права і права людини** – становлять основу конституційного устрою України, а також слугують фундаментальними принципами для нормотворчої діяльності.

Демократія як фундаментальний принцип нормотворчої діяльності легітимізує суб'єктів нормотворчості і створює основу для їх легальної діяльності. Народ України, відповідно до ст. 5 Конституції України, як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Верховна Рада України, як представницький орган усього народу України, єдиний орган законодавчої влади, відповідно до ст. 76 Конституції України, обирається на демократичній основі – на основі загального,

¹⁸ Humanism and Its Aspirations: Humanist Manifesto III, a Successor to the Humanist Manifesto of 1933, <https://americanhumanist.org/what-is-humanism/manifesto3/>

¹⁹ Н. О. Славова, «Антропоцентризм як принцип правотворчості», *Правничий часопис Донецького університету* 1 (2013): 135; Д. Г. Лохіна, «Основні риси гуманізму та історичний аналіз розвитку гуманістичних ідей Давнього Китаю, Античності та Арабського Халіфату», *Духовність особистості: методологія, теорія і практика* 6 (53) (2012): 92.

рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Верховна Рада отримує повноваження на здійснення одного з найважливіших видів нормотворчої діяльності – створення норм, правовий характер яких ґрунтується на цих делегованих від народу повноваженнях, безпосередньо від самого народу.

Верховна Рада також призначає вибори Президента України, формує Кабінет Міністрів України, які здійснюють важливі нормотворчі функції в державі, а також формує інститути держави, які створюють надійний каркас для діяльності контрольних інститутів у системі механізмів стримувань і противаг (участь у формуванні судів загальної юрисдикції, Конституційного Суду України, Вищої ради правосуддя тощо).

Верховенство права також є фундаментальним принципом нормотворчої діяльності. Стаття 8 Конституції України, що закріплює згаданий принцип, безпосередньо містить звернення до нормотворчих органів, вказуючи на одну з важливих складових верховенства права – **принцип прямої дії норм Конституції України**, а також **верховенства Конституції як Основного Закону**, який полягає в тому, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Конституція як базовий юридичний документ, норми якого виконують функцію первинної основи для регулювання суспільних відносин, цементує правову систему країни на основі єдиних засадничих принципів, закріплює всі інші складники верховенства права (юридичну визначеність, недискримінацію і рівність перед законом, передбачуваність законодавства, дотримання прав людини, доступ до правосуддя²⁰). Експерти Центру дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України НаУКМА справедливо підкреслюють, що законодавець при ухваленні законів має «конкретизувати й деталізувати конституційні приписи, а також установлювати процесуальні форми їх реалізації. Відступати від Конституції, від закладених у ній ціннісних орієнтирів законодавець не має права»²¹. Це стосується також і **принципу законності** в діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, встановленого у ст. 19 Конституції України, відповідно до якого підзаконні акти мають відповідати закону, органи публічної влади при прийнятті підзаконних актів здійснювати свої нормотворчі повноваження

відповідно до законів України, не втручатись у сферу законодавчих повноважень парламенту, дотримуватись процедур, встановлених законом. Підзаконні акти не можуть визначати права й основні обов'язки людини і громадянина.

Деякі вчені, на що вже зверталась увага вище, виділяють як окремий принцип конституційності і законності законотворчості (А. Ришелюк) чи законності нормотворчої діяльності (О. Дашковська, М. Кельман, О. Мурашин). Утім, принципи конституційності і законності охоплюються принципом верховенства права, оскільки верховенство Конституції як Основного Закону держави означає і відповідність законів і підзаконних актів положенням Конституції, і дотримання процедури їх прийняття з урахуванням вимог конституційних норм, і прийняття їх відповідно до компетенції цих органів. Тому виділення як окремого принципу нормотворчої діяльності її конституційності позбавлене сенсу.

Верховенство права містить і такий складник, як **юридична визначеність**, як вимогу термінологічної і змістової чіткості, однозначності, лаконічності і зрозумілості (доступності), узгодженості нормативних приписів, передбачуваності юридичних наслідків дії нормативно-правових актів, дотримання державою «легітимних очікувань», що стосуються зобов'язань держави стосовно своїх громадян, недопущення погіршення правового становища особи у разі оскарження нею адміністративної та кримінальної відповідальності, заборони зворотної сили закону, який погіршує становище особи. Юридична визначеність пов'язується також зі стабільністю законодавства, яке не має часто змінюватися, створювати стан невизначеності правового регулювання суспільних відносин, руйнувати переконання громадян у добросовісності дій держави з нормативного регулювання суспільного життя. Стабільність нормативного регулювання суспільних відносин на основі нормативних актів, що схвалюються органами влади, є аспектом юридичної визначеності як складника верховенства права.

Верховенство права охоплює і **рівність перед законом та недискримінацію**. У цьому сенсі законодавець, будь-який орган державної влади, який ухвалює нормативно-правові акти, має не тільки стежити за тим, щоб нормативні приписи не дискримінували осіб за гендерною, мовною, віковою, релігійною ознакою, політичними переконаннями, майновим станом, статусом особи, але й використовувати, за потреби, домірну позитивну дискримінацію задля подолання матеріальної нерівності та досягнення легітимної мети фактичної рівності.

²⁰ Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of Law Checklist at national level: case of Ukraine). (Київ: Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України НаУКМА, 2020), 12–5.

²¹ Там само, 14.

В останні десятиліття характеристика принципу верховенства права цілком правомірно доповнюється **принципом пропорційності** (його закріплено у ст. 5 Договору про заснування Європейського співтовариства), покликаним забезпечувати право на свободу людини, гарантувати у праві розумний баланс приватних та публічних інтересів, правильне співвідношення між державним впливом і державними інтересами, відповідними засобами їх досягнення та інтересами окремої особи, а отже слугувати досягненню співрозмірності в обмеженні прав і свобод людини і громадянина при покладенні обтяжень на людину, які викликаються нагальними потребами держави, але не мають перевищувати межі необхідного в конкретних умовах.

Попри певну спорідненість принципу гуманізму з принципами верховенства права, прав людини (дотримання прав людини своїми певними частинами, які стосуються права на доступ до правосуддя, права бути заслуханим, неприйнятність повторного притягнення до відповідальності, права на ефективний судовий захист, презумпції невинуватості, права на справедливий судовий розгляд, входять до принципу верховенства права²²) і гуманізму²³, все ж слід мати на увазі їхню своєрідність.

Одним із важливих принципів нормотворчої діяльності є **принцип наукової обґрунтованості нормотворчих рішень**, що зумовлює необхідність **професійності нормотворчої діяльності**. Ця діяльність не є аматорською, рудиментною чи такою, що не потребує спеціальної підготовки. Розробники нормативних актів, нормопроектувальники повинні насамперед мати глибокі фахові загальні знання експертного рівня у сфері права. Але це здебільшого фахівці, які мають також глибокі знання в окремих галузях права (цивільному, кримінальному, адміністративному, конституційному, земельному тощо). Утім, через складність правового регулювання відносин у сфері економіки, техніки чи суспільного життя дуже ефективно виконують обов'язки нормопроектувальників спеціалісти з інших галузей знань (економіки, соціології, природничих наук, освіти, техніки, культури і мистецтва, релігії, фінансів, інформаційних технологій, архітектури, охорони здоров'я, національної безпеки,

транспорту, міжнародних відносин), які на додаток до своїх фахових знань опанували фах нормопроектувальника.

Потреба такого експертного рівня фахових правових знань нормопроектувальників зумовлена необхідністю досконалого правового регулювання суспільних відносин, а відтак досконалої юридичних текстів, несуперечливості, недопущення дублювання нормативних приписів.

Отже, яким мінімальним вимогам має відповідати нормопроектувальник? Насамперед, на нашу думку, він повинен мати юридичну освіту або ж бути глибоко обізнаним у праві. Він повинен: мати правове мислення, добре знати догму права (це питання базових понять права, зокрема поняття об'єктивного та суб'єктивного права, понять законодавства, правовідносин, юридичних фактів, правотворчості, правореалізації, правопорядку, юридичної відповідальності, знати методи і види тлумачення, методи правового регулювання, знати правила застосування аналогії права і аналогії закону, поняття вини, її форм, позовної давності, поняття нормативного акта, поняття норми права та їх видів, видів спеціальних нормативних приписів, розуміти елементний склад юридичної техніки, юридико-технічні засоби та інструменти і юридико-технічні способи, прийоми технології складання нормативних актів); знати організацію державного управління, державного і судового устрою; знати основи конституційного законодавства (статус, компетенцію органів, що видають нормативні акти, їхні повноваження на видання таких актів); знати систему і структуру законодавства та вміти визначати природу нормативних актів, обирати інструментарій та методи правового регулювання; знати техніку складання нормативних актів, що включає в себе визначення предмета нормативно-правового регулювання суспільних відносин, правила формулювання нормативних приписів та складання нормативних актів, особливості формулювання нетипових нормативних приписів; вміти структурувати матеріал нормативних актів; знати правничу мову, якою пишуться проекти; вміти використовувати спеціалізований юридичний інструментарій стосовно конкретного проекту (розподіл юридичних норм по статтях, позначення статей, заголовки, преамбула тощо); знати техніку внесення змін і доповнень до нормативних актів; бути обізнаним щодо питань процедури підготовки (складання), обговорення, погодження, експертизи, прийняття, оприлюднення та введення в дію нормативних актів. На нашу думку, слід запровадити відповідну фахову спеціалізацію для

²² Доповідь про верховенство права. Затверджена Венеційською комісією на 86-й пленарній сесії (Венеція, 25-26 березня 2011 року), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus).

²³ В. М. Косович, «Принципи права, принципи правотворчості та принципи у нормативно-правових актах», *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична* 5 (2016), http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2016_63_3.

правознавців та навчати їх на основі відповідних навчальних програм, які передбачали б здобуття таких знань і правових навичок. На сьогодні, на жаль, в окремих університетах та правових інститутах справа обмежується окремими курсами нормотворчості, чого явно недостатньо для підготовки таких спеціалістів.

Забезпечення високого фахового рівня нормопроектувальників дасть змогу вести нормотворчу діяльність на високому науковому рівні, на **плановій, системній, комплексній** основі, **своєчасно переглядати і оновлювати законодавство**, що вкрай потрібно для ефективності правового регулювання суспільних відносин та реалізації функцій держави.

Плановість нормотворчої діяльності має відбуватися з урахуванням специфіки органу, що приймає нормативні акти, зокрема активності й обсягу цієї роботи. Зокрема, особливо важлива плановість нормотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств.

Згідно зі ст. 19-1 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI в редакції станом на 06.12.2012, Верховна Рада щорічно на початку чергової сесії, яка починається першого вівторка лютого, за поданням Голови Верховної Ради України затверджує План законопроектної роботи Верховної Ради, узгоджений Погоджувальною радою з урахуванням узагальнених Апаратом Верховної Ради пропозицій комітетів. План законопроектної роботи Верховної Ради має містити перелік питань, які потребують законодавчого врегулювання, обґрунтування необхідності розроблення законопроекту, орієнтовні назву законопроекту та строки його подання, відповідальних за розроблення законопроекту, інформацію про пріоритетність внесення та розгляду законопроектів²⁴. Наприклад, План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік містить 376 позицій, які стосуються усіх сфер суспільного життя²⁵.

Відповідно до § 5.1 Регламенту Кабінету Міністрів України Кабінет Міністрів забезпечує планування своєї нормотворчої діяльності з розроблення проектів концепцій реалізації державної політики у відповідній сфері, концепцій державних цільових програм та концепцій законів, проектів нормативно-правових

актів. З цією метою Секретаріат Кабінету Міністрів формує план-графік підготовки зазначених проектів актів. План-графік формується відповідно до пропозицій центральних органів виконавчої влади, інших суб'єктів. Пропозиції до плану-графіка готуються на основі завдань, встановлених законами України, міжнародно-правовими зобов'язаннями України, актами Кабінету Міністрів, протокольними рішеннями Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра²⁶. 24 березня 2021 року Кабінет Міністрів України схвалив План пріоритетних дій Уряду, який містить 750 пунктів з питань підготовки проектів законів, проектів актів Уряду, проектів Указів Президента і який синхронізований з Планом законопроектної роботи Верховної Ради України, Указом Президента України від 30.09.2019 № 722 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»²⁷, виконанням Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, враховує Національну економічну стратегію до 2030 року, а також передбачає прийняття відомчих актів (наказів, рішень, галузевих стандартів), які є важливими для досягнення стратегічних цілей уряду²⁸.

Плановість нормотворчої діяльності має поєднуватися з **системністю, комплексністю і своєчасністю**. Мова йде про зовнішню системність (внутрішня системність стосується викладу нормативного матеріалу в самому нормативному акті), а саме як про процес систематизації законодавства (його кодифікації, консолідації, інкорпорації), про своєчасне прийняття усього комплексу необхідних нормативних актів, урегулювання суспільних відносин, що цього потребують, уточнення правового регулювання відповідно до нових вимог і реалій, своєчасний перегляд усього масиву нормативних актів та видалення тих актів, які застаріли, не узгоджуються з основним масивом законодавства, не відповідають своєму місцю в правовій системі.

Здійснення нормотворчої діяльності органами державної влади на основі **принципу гласності**, за умови не формального, а по-справжньому

²⁴ Відомості Верховної Ради України (ВВР) 14–15, 16–17 (2010): 133.

²⁵ План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік. Затв. Постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX. *Голос України* 32, 19 лютого, 2021.

²⁶ Регламент Кабінету Міністрів України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у ред. постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>.

²⁷ Офіційний вісник України 79 (2019): 7, ст. 2712, код акта 96305/2019.

²⁸ <https://www.unn.com.ua/uk/news/1922018-shmigal-skhvalili-plan-prioritetnikh-diy-kabminu-na-2021-rik>

прозорого, демократичного характеру нормотворчої діяльності, відкриває можливості отримання зворотної реакції населення щодо пропонованих рішень у формі нормативних актів, а відтак стає важливим критерієм легітимності рішень влади чи свідченням їх небажаності чи хибності. Аналіз актів, що регулюють питання нормотворчої діяльності органів державної влади, засвідчує, що вимога гласності на нормативному рівні ними певною мірою враховується.

Принцип гласності роботи Верховної Ради України детально урегульований Законом «Про Регламент Верховної Ради України», іншими законами України. Зокрема, засідання Верховної Ради є відкритими і гласними, крім випадків, установлених Конституцією України та Регламентом (ст. 3), засідання Верховної Ради транслюються по телебаченню і радіо, стенографічні бюлетені засідань Верховної Ради, її рішення публікуються у «Відомостях Верховної Ради України», газеті «Голос України» та інших виданнях Верховної Ради, інформація про такі рішення розміщується на офіційному вебсайті Верховної Ради (ст. 5). Так само існують відповідні приписи щодо гласності проведення парламентських слухань, діяльності комітетів.

Щодо гласності в нормотворчій діяльності Президента України, відповідно до п. 14 Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15.11.2006 № 970/2006, «Проекти актів Президента України, які передбачають вирішення важливих питань загальнодержавного значення, пов'язані з реалізацією прав і свобод людини і громадянина, за рішенням Президента України можуть бути винесені на обговорення громадськості»²⁹.

Щодо рішень Кабінету Міністрів України, то гласність забезпечується в кількох формах. Зокрема, «з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів»³⁰

²⁹ Офіційний вісник України 47 (2006): 48, ст. 3123, код акта 37904/2006, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/970/2006>.

³⁰ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, Постанова Кабінету Міністрів України 996, 3 листопада 2010, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#n30>.

проводяться консультації з громадськістю. Під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання соціальних, трудових, економічних відносин проекти актів надсилаються уповноваженому представнику всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженому представнику всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців; щодо актів, що стосуються прав осіб з інвалідністю, вони надсилаються Уповноваженому Президента України з прав людей з інвалідністю, Урядовому уповноваженому з прав осіб з інвалідністю, всеукраїнським громадським організаціям осіб з інвалідністю, їх спілкам відповідно до статутної діяльності, а актів місцевого самоврядування, що зачіпають права та інтереси територіальних громад, місцевого і регіонального розвитку, – всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування.

Підсумовуючи викладене вище, слід підкреслити, що оптимальний перелік принципів нормотворчої діяльності, на нашу думку, має включати принципи гуманізму, демократії (народовладдя), верховенства права (включно з такими його складниками, як принцип прямої дії норм Конституції України, верховенство Конституції як Основного Закону, принцип законності, юридичної визначеності, рівності перед законом і недискримінації, пропорційності), прав людини, наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, професійності нормотворчої діяльності, плановості, системності, комплексності, своєчасного перегляду і оновлення нормативних актів, гласності. Викладені принципи поглинають принципи, які інколи виділяють як самостійні; зокрема, принцип визнання людини найвищою соціальною цінністю поглинається принципом гуманізму, принцип врахування громадської думки охоплюється принципом демократії, принцип прогнозованості поглинається принципом наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, принципи прозорості і відкритості поглинаються принципом гласності нормотворчої діяльності.

Належна реалізація принципів нормотворчої діяльності слугуватиме досконалому нормативному регулюванню суспільних відносин, утриманню системи нормативних актів у належному стані, а в кінцевому підсумку – досягненню цілей і завдань, які суспільство ставить перед державою.

Список використаної літератури

- Гетьман, Є. А. «Принцип верховенства права у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади». *Проблеми законності* 134 (2016): 61–9. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2016_134_9
- Дашковська, О. С. «Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право* 35, ч. II, т. 1 (2015): 29–32.
- Донченко, О. І. «Прояв принципу гуманності в деяких галузях права». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція* 42, т. 1 (2019): 4–8. http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc42/part_1/3.pdf
- Доповідь про верховенство права. Затверджена Венеційською комісією на 86-й пленарній сесії (Венеція, 25-26 березня 2011 року). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus)
- Жуков, С. М. «Гуманізм як феномен, як світоглядний принцип нової парадигми освіти; гуманістичне виховання, становлення підрастаючої особистості». *Педагогічна освіта: теорія і практика* 9 (2011): 37–46. http://nbuv.gov.ua/UJRN/znprr_2011_9_8
- Кельман, М. С., Мурашин, О. Г. *Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами)*. Київ: Кондор, 2002.
- Косович, В. М. «Принципи права, принципи правотворчості та принципи у нормативно-правових актах». *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична* 63 (2016): 3–9. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2016_63_3
- Лохіна, Д. Г. «Основні риси гуманізму та історичний аналіз розвитку гуманістичних ідей Давнього Китаю, Античності та Арабського Халіфату». *Духовність особистості: методологія, теорія і практика* 6 (53) (2012): 88–93.
- Минюст решил определить, что такое норма права, нормативно-правовой акт и правовой эксперимент. *Судебно-юридическая газета*, 23 ноября, 2020. <https://sud.ua/ru/news/publication/185824-minyust-reshil-opredelit-chto-takoe-norma-prava-normativno-pravovoy-akt-i-pravovoy-eksperiment>
- Мірко верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of Law Checklist at national level: case of Ukraine). Київ: Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України НаУКМА, 2020.
- Науменко, С. «Законотворча діяльність в Україні: поняття та принципи». www.naumenko.com.ua/e-index.php?idPage_31
- Плавич, Володимир, та Сергій Плавич. *Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології*. Ред. Ю. С. Шемшученко. Одеса: Астропринт, 2013.
- План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік. *Голос України* 32, 19 лютого, 2021.
- Попович, М. В. «Гуманізм». У *Енциклопедія історії України*. Т. 2: Г-Д. Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: Наукова думка, 2004. <http://www.history.org.ua/?termin=Gumanizm>
- Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Постанова Кабінету Міністрів України 996, 3 листопада 2010. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#n30>
- Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України. Указ Президента України 970/2006. 15 листопада 2006. *Офіційний вісник України* 47 (2006): 48, ст. 3123, код акта 37904/2006. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/970/2006>
- Про Регламент Верховної Ради України. Закон України 1861-VI. Ухвалено 10 лютого 2010. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)* 14–15, 16–17 (2010): ст. 133.
- Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України 722. 30 вересня 2019. *Офіційний вісник України* 79 (2019): 7, ст. 2712, код акта 96305/2019.
- Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>
- Ришелюк, А. М. *Законотворчість в Україні*. Київ: Інститут законодавства, 2015.
- Славова, Н. О. «Антропоцентризм як принцип правотворчості». *Правничий часопис Донецького університету* 1 (2013): 134–42.
- Сысоев Ю. Е. «Системообразующие принципы нормотворчества». Дис. канд. юрид. наук. Москва, 2006.
- Чабур, С. В. «Принципи правотворчості». *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»* 2 (2017): 64–74.
- Шляхи підвищення якості законодавчого процесу. Чи потрібен закон «Про закони і законодавчу діяльність?». <https://radaprogram.org/content/shlyahy-pidvyschennya-yakosti-zakonodavchogo-procesu-chy-potriben-zakon-pro-zakony-i>
- Ященко, Р. Ю. «Система принципів правотворчої діяльності та їх законодавче забезпечення». *Держава і право* 44 (2009): 249–58. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.
- Humanism and Its Aspirations: Humanist Manifesto III, a Successor to the Humanist Manifesto of 1933. <https://americanhumanist.org/what-is-humanism/manifesto3/>

Bibliography

- Chabur, S. "Pryntsy py pravotvorchosti." *Bulletin of the Chernivtsi Faculty of the National university "Odessa Law Academy"* 2 (2017): 64–74. http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo_2017_2_8 [in Ukrainian].
- Dashkovska, O. "Principles of rulemaking: general characteristic." *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo [Uzhhorod National University Herald. Series: Law]* 35, II, vol. 1 (2015): 29–32 [in Ukrainian].
- Donchenko, O. "The manifestation of the principle of humanity in some branches of law." *Scientific Bulletin of the International Humanities University. Series: Jurisprudence* 42, vol. 1 (2019): 4–8. <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2019.42-1.1> [in Ukrainian].
- Hetman, Y. "The Rule of Law in Lawmaking Activity of Executive Bodies." *Problems of Legality* 134 (Sept. 2016): 61–9. <https://doi.org/10.21564/2414-990x.134.78655> [in Ukrainian].
- Humanism and Its Aspirations: Humanist Manifesto III, a Successor to the Humanist Manifesto of 1933. <https://americanhumanist.org/what-is-humanism/manifesto3/> <https://americanhumanist.org/what-is-humanism/manifesto3/>
- Kelman, M., and O. Murashyn. *Zahalna teoriia prava (zi skhemamy, krosvordamy, testamy)*. Kyiv: Kondor, 2002 [in Ukrainian].
- Kosovych, V. "Principles of Law, Principles of Law-making and Principles in the Normative-legal Acts." *Visnyk of the Lviv University. Series Law* 63 (2016): 3–9. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2016_63 [in Ukrainian].
- Lokhina, D. "Osnovni rysy humanizmu ta istorychnyi analiz rozvytku humanistychnykh idei Davnoho Kytaiu, Antychnosti ta Arabskoho Khalifatu." *Dukhovnist osobystosti: metodolohiia, teoriia i praktyka* 6 (53) (2012): 88–93 [in Ukrainian].
- Miniust решил opredelit, chto takoe norma prava, normativno-pravovoi akt i pravovoi eksperiment. *Sudebno-yurydycheskaia gazeta*, November 23 2020. <https://sud.ua/ru/news/publication/185824-minyust-reshil-opredelit-chto-takoe-norma-prava-normativno-pravovoy-akt-i-pravovoy-eksperiment> [in Russian].
- Naumenko, S. "Zakonotvorcha diialnist v Ukraini: poniattia ta pryntsy py." www.naumenko.com.ua/e-index.php?idPage_31 [in Ukrainian].
- Plan zakonoproektnoi roboty Verkhovnoi Rady Ukrainy na 2021 rik. *Zatv. Postanovoiu Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 2 liutoho*

- 2021 roku, no. 1165-IX. *Holos Ukrainy*, February 19, 2021 [in Ukrainian].
- Plavych, Volodymyr, and Serhii Plavych. *Suchasna pravotvorchist: problemy teorii i metodologii*, edited by Yu. Shemshuchenko. Odesa: Astroprint, 2013 [in Ukrainian].
- Popovych, M. "Humanizm." In *Entsyklopediia istorii Ukrainy*. Vol. 2. Kyiv: Naukova dumka, 2004. <http://www.history.org.ua/?termin=Gumanizm> [in Ukrainian].
- Pro Polozhennia pro poriadok pidhotovky ta vnesennia proektiv aktiv Prezidenta Ukrainy*. Ukaz Prezidenta Ukrainy 970/2006. November 15, 2006. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy* 47 (2006): 48, Article 3123. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/970/2006> [in Ukrainian].
- Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy*. Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)* 14-15, 16-17 (2010): 133 [in Ukrainian].
- Pro Tsili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku*. Ukaz Prezidenta Ukrainy 722. September 30, 2019. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy* 79 (2019): 7, Article 2712 [in Ukrainian].
- Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky*. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#n30> [in Ukrainian].
- Rehlament Kabinetu Ministriv Ukrainy, zatverdzeni postanovoi Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 lypnia 2007 r. No. 950 (u redaktsii postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 lystopada 2011 r. No. 1156). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
- Report on the rule of law. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus) [in Ukrainian].
- Rule of Law Checklist at national level: case of Ukraine. Kyiv: The Center for Research on the Rule of Law and its Implementation in Ukraine NaUKMA, 2020 [in Ukrainian].
- Rysheliuk, A. *Zakonotvorchist v Ukraini*. Kyiv: Instytut zakonodavstva, 2015 [in Ukrainian].
- Shliakhy pidvyshchennia yakosti zakonodavchoho protsesu. Chy potriben zakon "Pro zakony i zakonodavchu diialnist?". <https://radaprogram.org/content/shlyahy-pidvyshchennya-yakosti-zakonodavchogo-procesu-chy-potriben-zakon-pro-zakony-i> [in Ukrainian].
- Slavova, N. "Antropotsentryzm yak pryntsyyp pravotvorchosti." *Pravnychi chasopys Donetskoho universytetu* 1 (2013): 134-42 [in Ukrainian].
- Sysoev, Iu. "Sistemoobrazuiushchie printsyipy normotvorchestva." PhD diss. Moscow, 2006 [in Russian].
- Yashchenko, R. "Systema pryntsyypiv pravotvorchoi diialnosti ta yikh zakonodavche zabezpechennia." *Derzhava i pravo* 44 (2009): 249-58 [in Ukrainian].
- Zhukov, S. "Humanizm yak fenomen, yak svitohliadnyi pryntsyyp novoi paradyhmy osvity; humanistychno vykhovannia, stanovlennia pidrostaiuchoi osobystosti." *Pedahohichna osvita: teoriia i praktyka* 9 (2011): 37-46. http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpno_2011_9_8 [in Ukrainian].

Zoya Pogorelova

PRINCIPLES OF REGULATORY ACTIVITY OF BODIES STATE AUTHORITY

The article, based on clarifying the content of related concepts of law-making, considers the principles of the rule-making activity as the power activity of public authorities. Such principles include the principles of humanism, democracy, the rule of law, human rights, and scientific validity of rule-making decisions, which necessitates the professionalism of rule-making activities, planning, systematics, complexity, timely revision and updating of legislation, and transparency. The content of these principles is revealed, their ranking is carried out, their importance for legal science and practice is emphasized, and the positions of scientists concerning their optimal list and characteristics are analyzed. In particular, attention is drawn to the fact that the principle of humanism is reflected in the fundamental values that underlie the constitutional order, the basis of the current law and human rights enshrined in the Constitution and laws of Ukraine: human dignity, the right to self-realization, justice and freedom, non-discrimination and equality before the law, tolerance, responsibility and respect for others. The principle of democracy, as a fundamental principle of rule-making, legitimizes the subjects of rule-making and creates a basis for their legal activities. The rule of law is also a fundamental principle of rule-making (including its components such as the principle of direct effect of the Constitution of Ukraine, the rule of the Constitution as the Basic Law, the principle of legality, legal certainty, the equality before the law and non-discrimination, and proportionality). It is emphasized that the principle of scientific validity of rule-making decisions necessitates professionalism of rule-making activities, and ensuring a high professional level of rule-makers makes it possible to carry out rule-making activities at a high scientific level, on a planned, systematic, comprehensive basis, the legal regulation of public relations, and the implementation of state functions. Aspects of the principle of publicity of normative activity of the Parliament, the Government, and the President of Ukraine are also analyzed.

Keywords: public authorities, rule-making activity, principles of the rule-making activity.

Матеріал надійшов 05.04.2021

