

**Пропозиції
до проекту Закону України
«Про правотворчу діяльність»**

*(реєстр. № 5707 від 26.06.2021 р., прийнятого за основу 16.11.2021 р.)**

Метою законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, є врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із плануванням правотворчої діяльності, розробкою, прийняттям (виданням) та застосуванням нормативно-правових актів, правовим моніторингом.

Актуальність законопроекту полягає у тому, що правова система держави потребує регламентації правотворчої діяльності, визначення її принципів та функцій, ієрархічно побудованої системи нормативно-правових актів, за допомогою яких закріплюються норми права.

Вважаємо за доцільне висловити такі міркування та пропозиції щодо законопроекту.

1. Відповідно до частини першої статті 1 законопроекту «цей 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, згідно із частиною третьою цієї ж статті положення Закону не поширюються на: закони про внесення змін до Конституції України; акти, пов'язані із підписанням, ратифікацією, затвердженням, прийняттям міжнародного договору України або приєднанням до нього, а також припиненням чи зупиненням його дії. У такому формулюванні вбачаються певні суперечності, оскільки зазначені питання також вирішуються шляхом прийняття нормативно-правових актів, що мають відповідати як загальним принципам правотворчої діяльності, так і формальним ознакам, які визначаються пропонованим законопроектом. З огляду на редакцію згаданої частини першої статті 1 законопроекту, потребують доопрацювання пункти 4 та 5 частини третьої цієї ж статті, у яких ідеться про «рішення та висновки Конституційного Суду України» і «судові рішення» відповідно, оскільки вони не належать до нормативно-правових актів.

Вважали би за доцільне запропонувати визначити в окремій статті терміни, які використовуються у проекті, зокрема «правотворча діяльність», «нормативно-правові акти» тощо. У разі закріплення визначення поняття «нормативно-правові акти» зникне необхідність згадувати об'єкти, на які дія Закону не поширюється.

Разом з тим, у частині першій статті 1 законопроекту з метою уникнення дублювання положень пропонуємо виключити слова «зокрема, принципів правотворчої діяльності».

У пункті 6 частини третьої статті 1 міститься формулювання «акти Верховної Ради України політичного характеру». Однак термін «політичний характер» є невизначеним ні в проекті, ні в чинному законодавстві, що може призвести до неоднозначного застосування цієї норми. Пропонуємо цей пункт сформулювати таким чином: «б) акти Верховної Ради України, які містять

позицію щодо оцінки фактів, подій, явищ, обставин, процесів тощо, і при цьому не встановлюють положень нормативного характеру;».

Попри те, що перелік індивідуальних правових актів, на які не поширюватиметься дія Закону, визначений як невичерпний, пропонуємо після слів «акти про утворення, діяльність та припинення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів;» доповнити пункт 7 частини третьої статті 1 новим абзацом у такій редакції: «акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України про призначення на посади та звільнення з посад у випадках, передбачених Конституцією та законами України;».

2. У частині першій статті 2 законопроекту наведено визначення базового терміна: «правотворча діяльність – це діяльність з планування, розробки проекту нормативно-правового акта (його концепції) та прийняття (видання) нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання суспільних відносин».

Слід зазначити, що у правничій науці ще не склалося усталеного розуміння згаданої діяльності, але вже наявні основні концептуальні підходи до сутності та змісту правотворчої діяльності. Напрацьовано ряд дефініцій: правотворчість – одна з форм діяльності держави в особі компетентних органів, установ та організацій, які уповноважені (в передбачених законом випадках) готувати, видавати або вдосконалювати нормативно-правові акти¹; правотворча діяльність – діяльність органів публічної влади (органів державної влади й місцевого самоврядування), змістом якої є реалізація їхніх державно-владних повноважень щодо ухвалення загальнообов'язкових рішень у юридичній формі законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів²; правотворчість – процес пізнання і оцінювання правових потреб суспільства і держави, формування і прийняття нормативних актів уповноваженими суб'єктами в межах відповідних процедур³; правотворча форма правової діяльності – це обумовлений праворозумінням і змістом напрямів діяльності держави нормативно визначений перебіг правової діяльності компетентних органів державної влади за участю громадянського суспільства, шляхом створення, зміни, призупинення дії і скасування правових норм у чіткій процесуально-процедурній формі об'єктивованій у формі правотворчого акта з метою регулювання суспільних відносин, ефективного здійснення функцій держави⁴.

¹ Теорія держави і права. Академічний курс: підручник; ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

² Риндюк В. І. Правотворчість як вид юридичної діяльності: праксеологічний аспект. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*. 2019. № 4 (44). С. 137–142.

³ Гусаров С. М. Поняття та сутність правотворчості в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 38–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2015_3_8

⁴ Мельничук С. М. Правотворча діяльність – провідна правова форма здійснення функцій держави: теоретико-прикладний аспект. *Інформація і право*. 2016. № 1. С. 5–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Infpr_2016_1_3

Наведені підходи об'єднує спільна теза, що правотворча діяльність здійснюється виключно певними суб'єктами – органами, установами та організаціями, які уповноважені (у передбачених законом випадках) готувати, видавати або вдосконалювати нормативно-правові акти від імені держави.

На нашу думку, пропонована у законопроекті дефініція «правотворча діяльність» надто широко визначає зміст правотворчої діяльності та не є чіткою, потребує доопрацювання із зазначенням того, що ця діяльність здійснюється лише відповідними суб'єктами від імені держави. Водночас, варто відзначити, що правотворча діяльність провадиться виключно у межах відповідних процедур.

Крім того, згаданий припис частини першої статті 1 проекту, за яким «цей 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» не повною мірою узгоджується із наведеним у частині першій статті 2 проекту визначенням правотворчої діяльності, відповідно до якого реалізацію нормативно-правових актів не віднесено до правотворчої діяльності.

3. Стаття 3 законопроекту визначає принципи правотворчої діяльності. Відповідно до пункту 11 частини другої цієї статті правотворча діяльність здійснюється відповідно до принципу ресурсної забезпеченості – «правотворча діяльність має бути забезпечена відповідним фінансово-економічним, матеріально-технічним, адміністративно-організаційним, людським, часовим та іншим необхідним ресурсом». Утім, на нашу думку, враховуючи зміст принципів здійснення правотворчості, що містяться у попередніх пунктах цієї частини статті проекту, зміст зазначеного принципу має проявлятися не лише у тому, що правотворча діяльність має бути забезпечена відповідними ресурсами, а й у тому, що правові положення (механізми), пропоновані у нормативно-правових актах, мають бути забезпечені відповідними ресурсами.

На наш погляд, у частині другій статті 3 проекту доцільно було б передбачити такі загальновизнані принципи правотворчої діяльності:

- планування, що дає: можливість виключити випадкові, непродумані кроки у правотворчості, усунути дублювання та колізії в нормативних актах, узгодити роботу державних органів різних рівнів, уникати поспіху, встановити послідовність прийняття окремих актів, створити необхідні умови для підготовки документів високої якості; час, щоб провести теоретичні консультації з провідними науковими та навчальними установами;

- оперативності, що вимагає постійного оновлення правового матеріалу, швидкого реагування на нові тенденції в суспільстві, на появу нових суспільних відносин і необхідність надання їм формальної визначеності, а також забезпечує вчасне скасування нормативно-правових актів, що застаріли, суперечать чинному законодавству, створюють юридичні колізії;

- поєднання динамізму і стабільності, що полягає у дотриманні необхідного балансу між прийняттям нових нормативно-правових актів і внесенням змін і доповнень до чинних актів.

Натомість, дещо декларативним видається передбачений у пункті 10 частини другої статті 3 проекту принцип наукового забезпечення, оскільки проект передбачає лише дві форми наукового забезпечення: наукова концепція розвитку законодавства України (документ рекомендаційного характеру – частини п'ята, шоста статті 19) та незалежна експертиза проекту нормативно-правового акта (проведення якої є дискреційним, тобто залежить від суб'єкта правотворчої діяльності – частина четверта статті 38).

4. Пунктом третім частини першої статті 4 законопроекту до учасників правотворчої діяльності віднесено «заінтересованих осіб», під якими «у цьому Законі слід розуміти громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, непідприємницькі товариства, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, організації роботодавців, їх об'єднання, саморегулювальні організації, на яких вплине прийняття (видання) нормативно-правового акта, інших осіб, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується нормативно-правовий акт» (частина четверта статті 4 проекту).

На нашу думку, сумнівним є використання терміна «заінтересовані особи» із таких міркувань.

Зазвичай словосполучення «заінтересовані особи» вживається у контексті цивільно-правових відносин. Статтями 4 і 5 Цивільного процесуального кодексу України до заінтересованих осіб віднесено тих, хто бере участь у справі і має у ній матеріально-правову або державну чи громадську заінтересованість. Для них характерна юридична заінтересованість у справі.

Разом із тим, таке визначення іноді застосовується й для позначення процесів прийняття нормативно-правових актів. Так, відповідно до положень наказу Міністерства соціальної політики України № 86 від 07.02.2020 р. «Про затвердження Інструкції щодо інтеграції гендерних підходів під час розроблення нормативно-правових актів», використовується термін «заінтересована особа – будь-яка фізична чи юридична особа або громадське об'єднання без статусу юридичної особи (резидент чи нерезидент України), що має безпосередній або опосередкований інтерес щодо діяльності з розроблення, прийняття та реалізації нормативно-правових актів». Проте, цей термін вживається виключно задля забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, які репрезентують різні групи населення при розробленні нормативно-правових актів.

У контексті законопроекту мова йде про українське суспільство, оскільки метою прийняття будь-якого нормативно-правового акта є встановлення «норми права – загальнообов'язкового, формально визначеного правила

поведінки, що містить права чи обов'язки суб'єктів суспільних відносин, принципи або інші положення, необхідні для належної реалізації відповідних прав та обов'язків» (частина перша статті 8 законопроекту).

Уявляється, що у законопроекті, предметом якого є правове регулювання правотворчої діяльності, повинно йтися про комунікацію між суб'єктами правотворчої діяльності та громадськістю як соціально-активною частиною суспільства (організованою сукупністю людей), яка за певних обставин згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів та на добровільних засадах бере участь у правотворчій діяльності.

5. У пункті 5 частини другої статті 4 законопроекту необхідно уточнити перелік державних органів, яким відповідно до закону надано правотворчі повноваження. Зокрема, за правилами юридичної техніки власні назви органів державної влади варто зазначати лише у тому випадку, якщо відповідна назва передбачена Конституцією України.

Разом із тим, пункти 4 та 5 частини другої статті 4 пропонуємо об'єднати та викласти у такій редакції: «державні органи, яким відповідно до закону надано правотворчі повноваження (центральні органи виконавчої влади та інші органи, наділені законом повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів)».

6. У частині другій статті 5 законопроекту зазначено, що делегування правотворчих повноважень може здійснюватися від вищих органів виконавчої влади нижчим або між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом.

Однак, відповідно до частин першої та другої статті 1 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади, які є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Відповідно до частини другої статті 16 зазначеного Закону до інших центральних органів виконавчої влади віднесено ті, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

З огляду на зазначене, частина друга статті 5 законопроекту потребує приведення у відповідність до Закону «Про центральні органи виконавчої влади».

Крім того, у частині третій статті 5 законопроекту йдеться про делегування правотворчих повноважень, що здійснюється шляхом видання індивідуального правового акта. Викликає сумнів узгодженість цієї норми із пунктом 7 частини третьої статті 1 законопроекту, за яким положення цього Закону не поширюються на індивідуальні правові акти.

7. Інформація щодо правотворчої діяльності відповідно до чинного законодавства буде відноситися до публічної інформації в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації». Тому пропонуємо частину

четверту статті 7 викласти в такій редакції: «4. Доступ до інформації щодо правотворчої діяльності здійснюється в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», якщо інше не передбачено законом».

8. Законопроектом пропонується обмежити використання у текстах нормативно-правових актів «...оціночної термінології, значення якої викликає певні труднощі щодо її тлумачення при правозастосуванні» (пункт 2 частини четвертої статті 28 проекту). Водночас, у тексті законопроекту непоодинокі випадки вживання саме таких термінів:

- у пункті 5 частини другої статті 3 міститься формулювання «...належної обізнаності суспільства»; пункт 7 цієї ж частини статті 3 – «...бути необхідними та достатніми для досягнення легітимної мети правового регулювання»;

- у частині першій статті 10 законопроекту – «...регулює найважливіші суспільні відносини...».

9. Частиною третьою статті 11 законопроекту передбачено: якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, який регулює суспільні відносини інакше, ніж кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до кодексу. Поданий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до кодексу.

На нашу думку, у цьому випадку слід враховувати положення частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якого: якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися у розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації його положень у разі прийняття.

10. Перше речення частини другої статті 13 проекту, згідно з яким: «Похідним є нормативно-правовий акт, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності для конкретизації правового регулювання та/або охорони відповідних суспільних відносин» пропонуємо виключити з тексту проекту як таке, що не несе жодного смислового навантаження, оскільки будь-який нормативно-правовий акт спрямований на регулювання та/або охорону суспільних відносин.

11. Частиною другою статті 14 проекту пропонуємо доповнити реченням такого змісту: «Порядок застосування модельного нормативно-правового акта визначається законодавством України».

12. Частиною четвертою статті 18 проекту визначено, що невід'ємною частиною Програми діяльності Кабінету Міністрів України є орієнтовний перелік проектів законів, які мають бути розроблені ним на її виконання. На наш погляд, таке положення доцільно було б закріпити у частині першій

статті 11 Закону «Про Кабінет Міністрів України», передбачивши відповідні зміни до цього Закону у розділі X «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту.

13. У частині шостій статті 19 проекту, на нашу думку, слід передбачити норму, згідно з якою «у разі потреби до Наукової концепції розвитку законодавства України можуть вноситися зміни та доповнення».

14. Частину першу статті 42 законопроекту пропонуємо доповнити абзацом, у якому передбачити, що нормативно-правовий акт або його окремі положення, які містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають офіційному оприлюдненню.

У частині другій статті 42 зазначено, що «нормативно-правовий акт може бути офіційно оприлюднений шляхом оголошення через загальнонаціональні канали телебачення і радіо, а також в інший спосіб у випадках, визначених законом», що не узгоджується зі статтею 139 Регламенту Верховної Ради України, зміни до якої не пропонуються.

15. Частину другу статті 43 законопроекту доцільно викласти у такій редакції: «2. Закон набирає чинності у порядку, визначеному Конституцією України». Частину другу статті 50 законопроекту пропонуємо викласти таким чином: «2. Зворотна дія нормативно-правового акта у часі визначається Конституцією України».

16. У проекті міститься колізія між пунктом 1 частини першої статті 51, який передбачає, що дія нормативно-правового акта припиняється внаслідок спливу строку дії або настання терміну, з яким пов'язано його припинення, якщо такий строк (термін) було визначено в його тексті, та пунктом 2 частини першої статті 53, де встановлено, що нормативно-правовий акт або його окремі положення втрачають чинність у разі, якщо закінчився строк дії нормативно-правового акта чи його окремих положень.

17. У статті 61 проекту, на нашу думку, доцільно було б імперативну норму «правовий моніторинг здійснюється шляхом...» замінити на диспозитивну норму, вживши формулювання «правовий моніторинг може здійснюватися шляхом...».

**Дослідницька служба
Верховної Ради України**

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*