

УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v103.2024.1>*А. М. Бабюк*

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Питання правотворення є не новим в юридичній науці, однак наукові дослідження цього поняття продовжуються й сьогодні. Науковці по різному визначають такі поняття як правотворчість, законотворчість, юридична техніка, нормативна техніка і так далі. Звісно, що в основі кожного наукового дослідження даних понять знаходяться певні аргументи та бачення відповідного автора. Індивідуальні, і часто різні, підходи науковців щодо визначення поняття правотворчості, кола суб'єктів правотворчості, їх взаємодії між собою та ін. свідчать про потребу вироблення єдиних правил правотворчої діяльності в державі. Адже для якісної підготовки проєктів нормативно-правових актів нормотворцям потрібен єдиний і зрозумілий для всіх механізм. Окрім цього, такий механізм повинен бути обов'язковим для всіх учасників правотворчої діяльності, отже він повинен бути закріплений державою. З метою впорядкування правотворчої діяльності в Україні 24 серпня 2023 року був прийнятий Закон України «Про правотворчу діяльність» [1]. Цей Закон визначає правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроекування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, а також правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань юридичної техніки та правотворення займалися багато дослідників, зокрема: Л.М. Демидова, Ж.О. Дзейко, Л.А. Луць, І.І. Онищук, М.І Панов, П.М. Рабінович, В.І. Риндюк, І.Д. Шутак, О.І. Ющик та інші.

У науковців існують різні підходи щодо визначення поняття правотворчості, її змісту, місця та суб'єктів, які повинні бути залучені до цієї діяльності. Наукові дослідження цього питання тривають і ґрунтуються на переконливих аргументах. Однак, не дивлячись на різні наукові підходи і бачення до визначення цього поняття, усі єдині в розумінні потреби законодавчого визначення та закріплення поняття правотворчої діяльності та механізму її реалізації.

Метою наукової публікації є аналіз змісту нормативно-правових актів, які впорядковують правотворчу діяльність в Україні, зокрема Закону України «Про правотворчу діяльність» та інших актів, які були прийняті на його виконання.

Виклад основного матеріалу. Спроби закріпити на законодавчому рівні механізм розробки та прийняття нормативно-правових актів, а також визначити питання пов'язані з нормотворчістю існували приблизно з середини 1990-х років. В різні періоди були розроблені проєкти Законів України «Про нормативно-правові акти», «Про закони та законотворчу діяльність» однак, так і не були прийняті.

24 серпня 2023 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про правотворчу діяльність» (далі – Закон). Даний Закон є надзвичайно важливим і потрібним не лише для фахівців, які займаються нормотворчою діяльністю, а й для кожного юриста зокрема. Безумовно, що вивчення положень даного документу має здійснюватись також і для студентів, котрі здобувають юридичну освіту.

Даний Закон закріплює ряд нових положень, які раніше були дискусійними в юридичних колах, чітко встановлює визначення понять правотворчої діяльності, законодавства, нормативно-правового акту, норми права і інших важливих в цій сфері, термінів. Тепер на законодавчому рівні закріплені положення, які раніше застосовувались юристами як певні загальновідомі «юридичні звичаї».

Варто відмітити, що Закон України «Про правотворчу діяльність» на даний момент вже набрав чинності, однак введений в дію буде (за виключенням деяких положень) через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного відповідним Указом Президента України. Очевидно цей час потрібен для підготовки та прийняття необхідних нормативно-правових актів, які забезпечуватимуть ефективну реалізацію положень даного Закону. Окрім цього необхідно, щоб усі учасники правотворчої діяльності мали змогу вивчити положення даного Закону, можливо, навіть за потреби, провести обговорення чи навчання.

Стаття 9 Закону дає визначення поняття законодавство, а також містить чіткий перелік актів, які входять до законодавства України, а саме: Конституція України, закони, підзаконні нормативно-правові акти та чинні міжнародні договори. Важливим моментом є те, що в цій же статті міститься перелік нормативно-правових актів, які належать до категорії підзаконних.

Окрім цього, Законом закріплюється положення про те, що законодавство України структурується від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили [1].

Також, варто звернути увагу на положення статті 10 Закону, яка окрім самого визначення поняття закон, ще й запроваджує регламентацію форм закону. Так, відповідно до частини другої статті 10 Закону, закон приймається у формі: кодексу, закону України (первинного закону), закону про внесення змін, закону про міжнародний договір, закону про затвердження, закону про схвалення.

Цікавими є положення статті 18 Закону, якою запроваджується таке поняття як модельний підзаконний нормативно-правовий акт, а саме – це нормативно-правовий акт, що визначає типові, стандартизовані форми нормативно-правових актів чи інших документів. Модельний підзаконний нормативно-правовий акт може оформлюватись як додаток до іншого нормативно-правового акта або затверджуватись підзаконним нормативно-правовим актом [1].

Також, тепер на законодавчому рівні закріплена юридична сила та ієрархія нормативно-правових актів. Юридична сила – це властивість нормативно-правових актів та встановлених ними норм права, що є основою для визначення співвідношення їх взаємної ієрархічної підпорядкованості у системі нормативно-правових актів, зумовленого сукупністю ознак [1].

Законом визначається порядок планування правотворчої діяльності (розділ III). Стаття 20 Закону визначає, що документи публічної політики – це документи,

що готуються з метою ефективного формування, розроблення та оцінки державної (в тому числі державної регіональної) та місцевої політики, щоб вона досягала своїх цілей у найбільш ефективний та результативний спосіб.

Дані документи розробляються з метою визначення проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного розвитку правового регулювання суспільних відносин [1]. Згідно Закону, документами публічної політики є: 1) аналітичні документи публічної політики; 2) прогнозні документи публічної політики; 3) програмні документи публічної політики. В Законі міститься визначення цих документів, детальна регламентація порядку їх підготовки, суб'єктний склад тощо.

Законом встановлюється нове положення, що у випадку підготовки проекту кодексу або первинного закону обов'язковим є розроблення концепції такого проекту. Що стосується проектів інших нормативно-правових актів, то розробка концепції здійснюється за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності.

Ще одним позитивним аспектом даного Закону, є те, що він містить досить детальну інформацію про загальні засади техніки підготовки проектів нормативно-правових актів. Цьому питанню присвячений V розділ Закону. В цьому розділі міститься вимоги щодо структури нормативно-правового акта та позначення його структурних елементів. Також зарегламентовані вимоги до змісту, мови та стилю, реквізитів, назви, преамбули, прикінцевих і перехідних положень нормативно-правового акта.

Ще однією новеллою даного Закону є запровадження Єдиного глосарія правових термінів (далі – Глосарій). Даний Глосарій створюється з метою забезпечення єдності термінології, що вживається у нормативно-правових актах України. Таким чином буде забезпечена єдність термінології, що використовується в нормативно-правових актах, правильність розуміння і тлумачення термінів усіма суб'єктами. З метою реалізації положень Закону щодо запровадження Глосарію, Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 17.05.2024 р. № 577 «Про функціонування Єдиного глосарія правових термінів» [2]. Відповідно до Положення про Єдиний глосарій правових термінів, що затверджується даною постановою, доступ до інформації, що міститься в Глосарії, здійснюється користувачами на безоплатній основі цілодобово сім днів на тиждень через офіційний веб-сайт Мін'юсту.

Очевидно, що наявність такого Глосарію буде досить корисним і зручним не лише для роботи нормотворців, а й для усіх юристів в цілому.

Ще одним важливим та позитивним положенням є норма Закону, котра регулює процедуру внесення змін до нормативно-правових актів. Зокрема, встановлюється заборона внесення змін до нормативно-правового акта про внесення змін, крім випадків внесення змін до структурного елемента такого акта, що містить положення про набрання ним чинності.

Законом запроваджується таке поняття, як консолідований текст нормативно-правового акта. Консолідований текст – є технічним інструментом ознайомлення з поточною чинною редакцією кожної норми права та (або) редакцією кожної норми права, чинність якої відтерміновано, у відповідному нормативно-правовому акті [2]. При цьому, у Законі зазначено, що консолідований текст не є нормативно-правовим актом.

Окремо в Законі регулюються питання державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів (статті 53 та 54). З метою реалізації вказаних положень Закону, Міністерством юстиції України видано наказ від 07.03.2024 р. № 626/5 «Про затвердження форм документів, що створюються за результатами проведення юридичної (правової) експертизи підзаконних нормативно-правових актів, та внесення змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства юстиції України» [3].

Також, Законом закріплюється функціонування Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Даний реєстр є – державною інформаційно-комунікаційною системою, що забезпечує збирання, накопичення, реєстрацію, облік та зберігання нормативно-правових актів [1]. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2024 року № 359 затверджено Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, доступу до нього та користування ним [4].

Стаття 60 Закону визначає, що дія нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента припиняється внаслідок: 1) втрати ним або його окремим структурним елементом чинності; 2) закінчення строку (терміну) їх дії, у разі якщо такий строк (термін) визначено у відповідному нормативно-правовому акті; 3) скасування у випадках, визначених Конституцією України та (або) законом [1].

Ще одним, дуже важливим питанням, яке тепер визначається на законодавчому рівні є усунення правових прогалин та подолання правових колізій. До сьогодні, юристи стикаючись з правовими прогалинами та колізіями зазвичай користувалися традиційними загальнотеоретичними положеннями, які, на жаль, не мали законодавчого закріплення. Відповідно, готуючи той чи інший документ, юристи не мали норми на яку можна було б офіційно посылатись.

Тепер, вказані питання регулюються розділом XI Закону, який містить визначення понять правова колізія та правова прогалина і визначає шляхи їх подолання.

Окрім вищезазначених новацій даного Закону, особливої уваги заслуговує питання правового моніторингу, який запроваджується даним Законом. Закон містить окремий розділ, який визначає мету, суб'єктний склад, етапи здійснення, звітування про результати правового моніторингу нормативно-правового акта. В Законі визначено, що правовий моніторинг щодо законів здійснюється Верховною Радою України та її органами відповідно, до цього Закону, Регламенту Верховної Ради України, Закону України «Про комітети Верховної Ради України», інших законів. Правовий моніторинг щодо підзаконних нормативно-правових актів здійснюється відповідно до закону в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [1]. Постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.2024 року № 574 затверджено Порядок здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів [5].

Висновки. З огляду на вищезазначене, слід відмітити, що прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» є надзвичайно важливою подією для кожного юриста. Тепер ми отримали визначені на законодавчому рівні положення, потреба у визначенні яких існувала давно, зокрема щодо подолання правових прогалин та колізій. Даний Закон визначає принципи і порядок здійснення правотворчої діяльності, регулює засади техніки підготовки проєктів нормативно-правових актів, запроваджує таке явище як правовий моніторинг і ряд інших

важливих положень, котрих раніше на законодавчому рівні, не існувало. Запровадження положень цього Закону однозначно матиме позитивний ефект при підготовці проєктів нормативно-правових актів. Окрім цього, маємо час до моменту введення в дію даного Закону, щоб детально вивчити та обговорити положення даного Закону. Не виключено, що може виникнути потреба внесення певних змін чи доповнень до Закону, але це є цілком нормальною практикою коли запроваджуються нові явища в тій чи іншій сфері.

Література

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 33-54-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
2. Про функціонування Єдиного глосарія правових термінів: постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 року № 577 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-2024-%D0%BF#Text>.
3. Про затвердження форм документів, що створюються за результатами проведення юридичної (правової) експертизи підзаконних нормативно-правових актів, та внесення змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 07.03.2024 року № 626/5 / Міністерство юстиції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0334-24#Text>.
4. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, доступу до нього та користування ним: постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2024 року № 359 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/359-2024-%D0%BF#Text>.
5. Про затвердження Порядку здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів: постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 року № 574 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-2024-%D0%BF#Text>.

Анотація

Бабюк А. М. Законодавче регулювання правотворчої діяльності в Україні. – Стаття.

У статті розглянуто новації, котрі запроваджуються з прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність» (далі – Закон). Даний Закон регулює питання підготовки нормативно-правових актів в Україні та контролю за їх реалізацією. Окрім цього, на законодавчому рівні визначено порядок подолання правових прогалин та колізій, чого раніше не існувало. Законом запроваджується таке важливе явище як правовий моніторинг.

Досліджено які саме нормативно-правові акти вже було розроблено та впроваджено з метою реалізації положень даного Закону. Зокрема, вже було прийнято ряд постанов Кабінету Міністрів України, наказ Міністерства юстиції України. Очевидним є той факт, що ще будуть прийматись і інші підзаконні нормативно-правові акти спрямовані на реалізацію положень даного Закону. Проаналізовано який ефект мають справити запроваджені новації в законодавстві.

Розглянуто які нові терміни в сфері правотворчості запроваджуються цим Законом, зокрема: норма права, нормативно-правовий акт, законодавство, правовий моніторинг, первинний закон, консолідований текст, техніка нормопроекування, правова колізія, правова прогалина. Досліджено процедуру підготовки проєктів нормативно-правових актів, яка запроваджується цим Законом.

Вивчено новації, які запроваджуються в сфері планування нормотворчої діяльності, зокрема документи публічної політики, якими згідно положень Закону є: аналітичні, прогностичні та програмні документи публічної політики.

Окрім цього, Закон регулює процедуру державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів та обліку нормативно-правових актів. Також, Закон визначає правові й організаційні засади правотворчої діяльності, принципи та порядок її здійснення.

Зроблено висновок, що прийняття даного Закону є досить важливою подією в юридичній сфері. Положення Закону закріплюють ряд положень, які раніше існували лише на теоретичному рівні. Новації, що запроваджуються Законом покращать якість проєктів нормативно-правових актів, що приймаються і допоможуть налагодити взаємозв'язок між учасниками правотворчої діяльності. А за допомогою правового моніторингу буде здійснюватись оцінка досягнення запланованих цілей нормативно-правового регулювання, їх впливу та визначення відповідних наслідків.

Ключові слова: правотворча діяльність, норма права, нормативно-правовий акт, правовий моніторинг, законодавство, глосарій правових термінів.

Summary

Babiuk A. M. Legislative regulation of law-making activity in Ukraine. – Article.

The article considers the innovations introduced with the adoption of the Law of Ukraine “On Lawmaking” (hereinafter referred to as the Law). This Law regulates the preparation of regulatory acts in Ukraine and control over their implementation. In addition, the procedure for overcoming legal gaps and conflicts, which did not exist before, is determined at the legislative level. The Law introduces such an important phenomenon as legal monitoring.

The author examines what regulatory acts have already been developed and introduced to implement the provisions of this Law. In particular, a number of resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine and order of the Ministry of Justice of Ukraine have already been adopted. It is obvious that other bylaws and regulations aimed at implementing the provisions of this Law will be adopted. The author analyzes the effect of the introduced legislative innovations.

The author examines what new terms in the field of lawmaking are introduced by this Law, in particular: rule of law, legal act, legislation, legal monitoring, primary law, consolidated text, rulemaking technique, legal conflict, legal gap. The procedure for preparing draft regulatory acts introduced by this Law is examined.

The author studies the innovations introduced in the field of planning of rule-making activities, in particular, public policy documents, which, according to the provisions of the Law, are analytical, forecasting and programme documents of public policy.

In addition, the Law regulates the procedure for state registration of by-laws and accounting of regulatory acts. The Law also defines the legal and organizational framework for law-making activities, the principles and procedure for their implementation.

It is concluded that the adoption of this Law is a rather important event in the legal sphere. The provisions of the Law consolidate a number of provisions that previously existed only at the theoretical level. The innovations introduced by the Law will improve the quality of draft legal acts and help to establish a relationship between the participants in lawmaking activities. Legal monitoring will be used to assess the achievement of the planned goals of legal regulation, their impact, and determine the relevant consequences.

Key words: law-making activity, rule of law, normative legal act, legal monitoring, legislation, glossary of legal terms.