

## ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В НОРМОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

**Постановка проблеми.** Принцип верховенства права є основою для сталого розвитку суспільства та охоплює практично всі сфери життя громадян України. Трансформація суспільних відносин і реформування законодавства потребують осмислення сутності принципу верховенства права, його втілення в сучасних джерелах права. Формування демократичних засад української держави потребує особливого тлумачення принципів права, пошуку нових підходів з урахуванням європейських цінностей і напрямів реформування законодавства, зокрема, нормотворчої діяльності. Нещодавно Україна отримала статус кандидата у члени Європейського Союзу, відтак зазначений принцип стає особливо актуальним. Підвищення ефективності і якості нормотворчої діяльності органів державної влади потребує наукового вивчення та обґрунтування. Потреба наукового дослідження принципу верховенства права в нормотворчій діяльності є наразі актуальною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання принципу верховенства права в юридичній науці досліджували такі вчені, як О. Беляневич, С. Головатий, М. Козюбра, С. Максимов, Ю. Оборотов, П. Рабінович, Т. Середняк та ін. Тематикою вивчення принципів нормотворчої діяльності займалися вчені: Є. Гетьман, О. Дашковська, О. Лапка, Т. Пікуля, З. Погорелова, О. Шаган та ін. Проте принцип верховенства права у нормотворчій діяльності не набув належного висвітлення і потребує додаткової уваги науковців і практиків в умовах реформування законодавства в контексті євроінтеграційних процесів.

**Метою статті** є з'ясування сутності та ролі принципу верховенства права в нормотворчій діяльності органів державної влади.

**Методологія дослідження.** У процесі написання наукової статті було використано загальнологічні, загальнонаукові та спеціально-наукові методи. Системний, структурний і гносеологічний підхід допомогли всебічно розглянути питання принципу верховенства права в нормотворчості.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Нормотворчу діяльність органів державної влади можна визначити як діяльність уповноважених органів (державної влади України та їх посадових осіб) зі створення нормативно-правових актів у порядку, встановленому законодавством (залежно від органу нормотворення та виду створюваного нормативно-правового акта).

Нормотворчість – особлива діяльність держави в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів, вказує Н. Лата, що спрямована на нормативне закріплення суспільних потреб й інтересів і забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту, яка здійснюється шляхом створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів із метою підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні [1, с. 13].

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. У сучасній юридичній літературі принципи – це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відбивають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього й міжнародного права.

Варто погодитися О. Петришиним, який визначає принципи нормотворчості як найбільш важливі вимоги, що ставляться до цієї діяльності та її результатів. Принципи нормотворчості вчений

поділяє на три основні групи, серед яких: 1) принципи, що характеризують діяльність державного апарату, зокрема у сфері нормотворчості, і до яких відносять принципи верховенства права, законності, демократизму, ефективності, професіоналізму; 2) принципи нормотворчості, що ґрунтуються на основоположних і загальних принципах, серед яких принципи справедливості, гуманізму, рівності, свободи, правової визначеності, пропорційності, добросовісності; 3) спеціальні (власні) принципи нормотворчості, серед яких принципи науковості, плановості, оперативності, системності, технічної досконалості [2, с. 213–214].

В. Плавич під принципами правотворчості розуміє положення та ідеї, що покладені в основу даної діяльності і реалізація яких забезпечує якість нормативно-правових актів, оптимальне нормативно-правове регулювання [3, с. 83].

Від якості підзаконних нормативно-правових актів залежить якість правового регулювання суспільних відносин, захист інтересів, прав і свобод громадян. Проте не можна категорично стверджувати, що в Україні сьогодні нормотворчий процес органів державної влади зовсім не врегульовано. Важливим кроком удосконалення та реформування законодавства стало ухвалення у 2023 році Закону України «Про правотворчу діяльність», яким були врегульовані питання нормотворчої діяльності органів державної влади. Згідно з п. 2 ст. 4 Закону суб'єктами правотворчої діяльності є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та інші суб'єкти, наділені Конституцією України та (або) законом повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів, а саме: Український народ на всеукраїнському референдумі; 2) Верховна Рада України; 3) Президент України; 4) Кабінет Міністрів України; 5) міністерства; 6) інші органи державної влади та інші суб'єкти публічного права, які згідно із законом здійснюють від імені держави правотворчу діяльність та юрисдикція яких поширюється на територію України (далі – інший державний орган); 7) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим; 8) голови місцевих державних адміністрацій і керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій [4].

У правовій науці виділяють: загальні принципи, що відображають специфіку нормотворчої діяльності (верховенства права, гуманізму, демократизму, законності, гласності, відповідальності); спеціальні, які деталізують і уточнюють загальні (динамізму та стабільності, оперативності, планування та прогнозування, системності та ієрархічності, застосування прийомів та засобів юридичної техніки, професіоналізму, наукової обґрунтованості міжнародного пріоритету, національних інтересів). Реалізація цих принципів та їх неухильне дотримання підвищує результативність нормотворчої діяльності, якість нормативно-правових актів у державі.

Ми погоджуємося з О. Дашковською, яка визначила такі види принципів нормотворчості, як: верховенство права, об'єктивність, демократизм, законність, професіоналізм, науковість, системність [5, с. 30].

Спинимося на з'ясуванні сутності принципу верховенства права у нормотворчій діяльності. Концепція верховенства права (Rule of Law – англ.) прийшла з національного права Великої Британії, що характеризується правовою формою існування та діяльності урядів і забезпечується існуванням неупередженої, незалежної і керованої на досягнення справедливості судової системи, що виключає будь-які прояви свавілля, беззаконня, авторитарних методів керівництва.

У новому Законі «Про правотворчу діяльність» у ст. 3 визначено принципи правотворчої діяльності: 1) верховенства права, що включає, але не виключно, принципи законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню повноваженнями, рівності перед законом і недискримінації, доступу до правосуддя; 2) пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини; 3) демократичності; 4) пропорційності; 5) необхідності та обґрунтованості; 6) системності; 7) наукового забезпечення; 8) ресурсної забезпеченості [4].

Найважливішим принципом, який наразі можна віднести до групи фундаментальних принципів сучасної нормотворчої діяльності органів державної влади, є принцип верховенства права, закріплений у ч. 1 ст. 8 Конституції України, згідно з яким в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Принцип верховенства права є фундаментальним принципом, який врегульовує різноманітні суспільні відносини, у тому числі у сфері нормотворчої діяльності органів державної влади. Дослідження питань, пов'язаних з принципом верховенства права, лежить у площині його

відмінності від таких близьких за змістом принципів, як верховенство закону й верховенство конституції.

Принцип верховенства права, вказує А. Гетьман, передбачає не лише визнання основоположних прав людини, а й обов'язковість їх додержання та забезпечення з боку уповноважених органів державної влади, передусім органів виконавчої влади [6].

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути пройняті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства [7].

Таке тлумачення норм Конституції України найповніше характеризує розуміння сутності принципу верховенства права. Принцип юридичної визначеності є одним із суттєвих елементів принципу верховенства права. Принцип правової визначеності передбачає наявність злагодженого механізму, здатного забезпечувати верховенство права і слугувати стандартом для законодавства та судочинства.

Дотримання принципу верховенства права, наголошує Я. Берназюк, можливе лише за умови застосування судами під час розгляду та вирішення справ законодавчого акта, який відповідає критерію «якості закону». Однак на практиці трапляються непоодинокі випадки, коли закон не повною мірою відповідає таким критеріям [8, с. 9].

Важливе значення для розуміння принципу верховенства права має доповідь Венеціанської комісії під назвою «Верховенство права», схвалена 25–26 березня 2011 року. У п. 16 ч. II доповіді зазначається, що принцип верховенства права необхідно розуміти як невід'ємну складову демократичного суспільства. Тому особи, які наділені владними повноваженнями ухвалювати рішення, повинні ставитися до кожного з повагою, на основі рівності та розумності, відповідно до закону. Кожна особа повинна мати можливість оскаржити незаконність рішень у незалежному та незаангажованому суді відповідно до справедливих процедур [9].

Запровадження в національному законодавстві оновлених доктринальних засад розуміння принципу верховенства права з урахуванням положень сучасних західних європейських правових доктрин створить необхідні передумови для приведення базових засад діяльності органів державної влади до сучасних вимог європейського законодавства. У континентальній Європі підготовкою законів займаються, як правило, адміністратори уповноважених міністерств, які часто відповідають за розроблення концепції в галузі, що аналізується. За погодженням з іншими зацікавленими міністерствами функції підготовки проекту виконує головним чином один і той адміністратор або команда адміністраторів. Такий елемент, як юридична кваліфікація полегшує виконання такої роботи. Звернення до досвідченого укладача вигідне тим, що на етапі підготовки законів він здатний помітити тонкощі, які впливають з концепції. У країнах Центральної та Східної Європи підготовка законів покладена переважно на адміністратора або робочу групу уповноваженого міністерства. Іноді юристи, які не працюють у міністерстві, можуть бути уповноважені виконувати цю функцію. Але в обох випадках спостерігається тенденція розпочинати роботу над проектом без належного вивчення наукової концепції, яку проєкт повинен конкретизувати. Це може призвести до появи законопроекту, що відображає погляди юриста-спеціаліста, вони є результатом його власного досвіду та знань, а не всебічної оцінки місцевих потреб і специфічних умов. Часто в такому випадку нормопроектувальник керується вже існуючими законами, у тому числі інших країн, не аналізуючи, як останній діятиме в місцевих умовах. Окрім втрати часу робочими групами і парламентом, які можуть розпочати роботу з нуля, це стримує ведення необхідних правових реформ, що може підірвати довіру всіх тих, кого цей законопроект стосується.

Комплексне використання принципів нормотворчості забезпечить ефективність відомчої нормотворчості, дасть змогу не тільки створювати якісні норми, а й передбачати результат відомчого правового регулювання, належне їх правозастосування [10].

Практичне слідування в ході нормотворчості зазначеним принципам – це невелика, але гарантія якості прийнятих правових рішень. А особливість нормативних правових актів, поряд із належним

правозастосуванням, як відомо, є гарантією якості суспільного буття як у цілому, так і в різних його галузях. Право виступає найважливішою гарантією свободи і рівності громадян у суспільстві. За допомогою принципу верховенства права забезпечуються невід’ємні права людини і громадянина на свободу, рівність, справедливість, повагу до її честі та гідності. Отже, нормотворча діяльність повинна здійснюватися з неухильним дотриманням цієї умови, а метою нормотворчого процесу повинно бути забезпечення та захист невід’ємних прав громадян. Нормотворчість органів державної влади спирається на систему принципів, що має певні особливості, у процесі чого забезпечується оптимальне поєднання інтересів державної влади та окремих громадян; принципи нормотворчості органів державної влади взаємопов’язані, можуть працювати лише в тісній взаємодії для досягнення максимального результату.

**Висновки.** На основі проведеного дослідження можна зробити такі висновки. Нормотворчість органів державної влади – діяльність уповноважених органів (державної влади України та їх посадових осіб) зі створення нормативно-правових актів у порядку, суворо регламентованому законодавством (залежно від органу нормотворення та виду створюваного нормативно-правового акта). Процес нормотворчості потребує досконалого нормативно-правового регулювання, оскільки він і процес його створення є основою законодавчої, нормативної стабільності держави. Принцип верховенства права є найважливішим принципом нормотворчості, його мають дотримуватися органи виконавчої влади та їх посадові особи у процесі здійснення нормотворчої діяльності з метою удосконалення законодавства. Дотримання принципу верховенства права в нормотворчій діяльності органів державної влади є показником належної реалізації та захисту прав, свобод і інтересів людини і громадянина. Отже, дотримання принципу верховенства права в законодавчих актах України свідчить про рівень розвитку демократії в державі, передбачуваності норм законів, їх відповідності нормам Конституції, а також сприяє ефективному захисту прав та свобод людини і громадянина, зменшує кількість заяв до Європейського Суду з прав людини тощо. Крім того, цей принцип закладається в основу правового порядку держави та вказує на розвиток довіри до органів державної влади, єдності в правозастосовній діяльності.

#### Список використаних джерел

1. Лата Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 19 с.
2. Петришин О. В. Верховенство права в системі дії права. *Проблеми законності: респ. міжвід. наук. зб.* Харків: Нац. юрид. акад. України, 2009. Вип. 100. С. 18–30.
3. Плавич В. П. Зasadничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності. *Альманах права.* 2012. Вип. 3. С. 83–87.
4. Дашковська О. С. Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2015. Ч. II, т. 1. С. 29–32.
5. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08. 2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 24.03.2024)
6. Гетьман Є. А. Принцип верховенства права у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади. *Проблеми законності.* 2016. Вип. 134. С. 61–69.
7. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava>
8. Берназюк Я. О. Особливості застосування критерію «якість закону» під час вирішення публічно-правових спорів. *Право і суспільство.* 2020. № 5. С. 6–14.
9. Report on the rule of law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev2-ukr) (дата звернення: 19.04.2024)
10. Лапка О. Я., Пікуля Т. О. Принципи відомчої нормотворчості. *Київський часопис права.* 2021. № 2. С. 23–30. С. 29.

#### References

1. Lata N. F. Administratyvno-pravove rehuliuвання normotvorchoi diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Irpin, 2004. 19 s.
2. Petryshyn O. V. Verkhovenstvo prava v systemi dii prava. *Problemy zakonnosti: resp. mizhvid. nauk. zb.* Kharkiv: Nats. yuryd. akad. Ukrainy, 2009. Vyp. 100. S. 18–30.

3. Plavych V. P. Zasadnychi pryntsypy pravotvorchoi diialnosti yak osnova yii efektyvnosti. *Almanakh prava*. 2012. Vyp. 3. S. 83–87.
4. Dashkovska O. S. Pryntsypy normotvorchoi diialnosti: zahalna kharakterystyka. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya: Pravo*. 2015. Ch. II, t. 1. S. 29–32.
5. Pro pravotvorchu diialnist. Zakon Ukrainy vid 24.08. 2023 № 3354-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (data zvernennia: 24.03.2024)
6. Hetman e. A. Pryntsyp verkhovenstva prava u normotvorchii diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady. *Problemy zakonnosti*. 2016. Vyp. 134. S. 61–69.
7. Konstytutsiinyi sud Ukrainy. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava>
8. Bernaziuk Ya. O. Osoblyvosti zastosuvannia kryteriiu «iakist zakonu» pid chas vyrishennia publichno-pravovykh sporiv. *Pravo i suspilstvo*. 2020. № 5. S. 6–14.
9. Report on the rule of law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev2-ukr) (data zvernennia: 19.04.2024)
10. Lapka O. Ya., Pikulia T. O. Pryntsypy vidomchoi normotvorchosti. *Kyivskiy chasopys prava*. 2021. № 2. S. 23–30. S. 29.

### **Макеєва О. М. Принцип верховенства права в нормотворчій діяльності органів державної влади**

У статті досліджено сутність і роль принципу верховенства права у нормотворчій діяльності органів державної влади. Обґрунтовано тезу про те, що нормотворчість органів державної влади – це діяльність уповноважених органів (державної влади України та їх посадових осіб) зі створення нормативно-правових актів у порядку, суворо регламентованому законодавством (залежно від органу нормотворення та виду створюваного нормативно-правового акта). Зроблено висновок про те, що принцип верховенства права є найважливішим принципом нормотворчості, його мають дотримуватися органи виконавчої влади та їх посадові особи у процесі здійснення нормотворчої діяльності з метою удосконалення законодавства. Дотримання принципу верховенства права в нормотворчій діяльності органів державної влади є ознакою належної реалізації та захисту прав, свобод і інтересів людини і громадянина. Доведено, що дотримання принципу верховенства права в законодавчих актах України вказує на рівень розвитку демократії в державі та довіри до органів державної влади, єдності в правозастосовній діяльності, передбачуваності норм законів, їх відповідності нормам Конституції, а також сприяє ефективному захисту прав та свобод людини і громадянина, зменшує кількість заяв до Європейського суду з прав людини тощо.

*Ключові слова:* нормотворчість, органи державної влади, принципи, право, верховенство права.

### **Makeieva O. M. The principle of the rule of law in the rule-making activity of state authorities**

Increasing the efficiency and quality of rule-making activities of state authorities requires scientific study and solutions. Recently, Ukraine received the status of a candidate for membership of the European Union, so this principle becomes especially relevant. The formation of the democratic foundations of the Ukrainian state requires a special interpretation of the principles of law, the search for new approaches taking into account European values and directions for reforming legislation, in particular, rule-making activities. The need for scientific research of the rule of law principle in rule-making activity is currently relevant. The article examines the essence and role of the principle of the rule of law in the rule-making activity of state authorities. Practical adherence to the specified principles in the course of rulemaking is a small but guarantee of the quality of the legal decisions made. And the peculiarity of normative legal acts, along with proper law enforcement, is, as is known, a guarantee of the quality of social life both in general and in its various branches. Law acts as the most important guarantee of freedom and equality of citizens in society. The principle of the rule of law ensures the inalienable rights of a person and a citizen to freedom, equality, justice, respect for his honor and dignity. Therefore, rule-making activity should be carried out with strict observance of this condition, and the goal of the rule-making process should be to ensure and protect the inalienable rights of citizens. Rule-making by state authorities is based on a system of principles that has certain features, in the process of which an optimal combination of the interests of state authorities and individual citizens is ensured; the principles of rule-making by state authorities disclosed above are interconnected and can work only in close cooperation to achieve the maximum result. The thesis that rule-making by state authorities is the activity of authorized bodies (the state authorities of Ukraine and their officials) to create normative-legal acts in a manner strictly regulated by legislation (depending on the rule-making body and the type of normative-legal act being created). It was concluded that the principle of the rule of law is the most important principle of rule-making, it must be observed by the executive authorities and their officials in the process of carrying out rule-making activities with the aim of improving the legislation. Compliance with the principle of the rule of law in the rule-making activity of

state authorities is an indicator of the proper implementation and protection of the rights, freedoms and interests of a person and a citizen. It has been proven that compliance with the principle of the rule of law in the legislative acts of Ukraine indicates the level of development of democracy in the state and trust in state authorities, unity in law enforcement activities, the predictability of the norms of laws, their compliance with the norms of the Constitution, and also contributes to the effective protection of human and citizen rights and freedoms, reduces the number of applications to the European Court of Human Rights, etc.

*Key words:* rule-making, state authorities, principles, law, rule of law.

**DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-345-350**