

I. Впорядкування правотворчої діяльності як передумова створення якісного законодавства

DOI: 10.33498/Юшн-2021-12-011



Руслан Стефанчук

доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
Голова Верховної Ради України,
голова Редакційної ради юридичного журналу
“Право України”
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3202-2848>
Scopus Author ID: 57219313896
stefanchuk-r@rada.gov.ua

УДК 340.115

ПРО ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

АНОТАЦІЯ. Враховуючи величезну кількість сфер суспільних відносин, які потребують правового регулювання на різних рівнях реалізації державної влади та місцевого самоврядування, правотворчість вимагає визначення єдиних, насамперед концептуальних, засад такої діяльності. У сучасних умовах правове регулювання правотворчої діяльності повинно охоплювати значно ширше коло питань, ніж це передбачено окремими нормативно-правовими актами зараз.

Передусім варто створити систему базових понять і категорій, які б мали однозначне тлумачення для всіх рівнів та видів правотворчості, сприяли чіткому розумінню змісту нормативно-правових актів, а також могли використовуватись як відправні точки для розвитку понятійно-категоріального апарату. Належного правового закріплення вимагають сучасні принципи правотворчості. Саме ці принципи утворюють концептуальну основу правового регулювання правотворчої діяльності. Оскільки правотворча діяльність є засадничою з точки зору побудови і системи права й правової системи загалом, фундаментальні правові принципи мають бути сформульовані й відносно цього виду діяльності.

Проекція усезагального принципу верховенства права, на якому має будуватися будь-яка державна діяльність, на правотворчу діяльність дає можливість сформулювати такі її фундаментальні принципи, як правова визначеність, пропорційність, обґрунтованість, доцільність, системність тощо. Людиноцентристська концепція правотворчості вимагає не тільки дотримання міжнародних стандартів прав людини, а й залучення громадян до правотворчої діяльності. У цьому контексті абсолютно необхідним є принцип відкритості та гласності правотворчої діяльності.

Правове регулювання правотворчої діяльності має розгортатися навколо механізмів реалізації правотворчих повноважень суб'єктів правотворчої діяльності та реалізації прав інших учасників такої діяльності.

Важливим моментом правового регулювання правотворчої діяльності є законодавче визначення видів нормативно-правових актів через їх основні характеристики

© Руслан Стефанчук, 2021

ки. Зокрема, йдеться про такі категорії, як “нормативно-правовий акт”, “підзаконний нормативно-правовий акт”, “закон”, “кодекс” тощо. Доцільним є запровадження у практичний обіг напрацьованих юридичною наукою, але таких, які поки що не мають нормативного закріплення категорій. Слід звернути увагу на визначення основних і похідних нормативно-правових актів, модельних та програмних нормативно-правових актів тощо.

Правового визначення потребують і питання структури правотворчої діяльності. У цьому контексті варто насамперед звернути увагу на планування, зокрема визначити правову основу планування правотворчої діяльності, що забезпечить передбачуваність державної політики, єдність, безперервність, гнучкість процесу підготовки й ухвалення нормативно-правових актів, координацію діяльності суб'єктів правотворчої діяльності.

Однією із найбільших проблем правотворчої діяльності є забезпечення зворотного зв'язку через канали оцінювання ефективності використання чи застосування нормативно-правових актів, особливо на вищих рівнях законодавства. Такий зворотний зв'язок є необхідним із точки зору визначення потреб у подоланні прогалин у правовому регулюванні або його удосконалення. Вирішити відповідне завдання можливо через використання інституту правового моніторингу.

Власне, ці концептуальні положення вже майже стали реальністю з ухваленням Верховною Радою України у першому читанні проекту Закону України “Про правотворчу діяльність”.

Ключові слова: правотворча діяльність; принципи правотворчої діяльності; планування правотворчої діяльності; правовий моніторинг.

Правотворча діяльність є невід'ємною складовою функціонування держави і здійснюється у межах реалізації як законодавчої, так і виконавчої влади. Якщо для парламенту правотворчість є основною формою реалізації законодавчої влади, то для органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування правотворчість є однією із найважливіших функцій поряд із правозастосуванням. Враховуючи величезну кількість сфер суспільних відносин, які потребують правового регулювання на різних рівнях реалізації державної влади та місцевого самоврядування, правотворчість потребує визначення єдиних, насамперед концептуальних засад такої діяльності.

Це завдання є вкрай необхідним і складним. На жаль, правотворча діяльність в Україні значною мірою є безсистемною: в одних випадках здійснюється поспіхом, без урахування усіх необхідних для створення якісних нормативно-правових актів факторів, а в інших – навпаки, дуже повільно із виконанням непотрібної роботи. Усе це в результаті впливає на якість та ефективність нормативно-правових актів, призводить до виникнення прогалин у законодавстві, неоднозначності у змісті правових норм та їх конкуренції, ускладнення правозастосовної діяльності, зокрема й судової.

Метою статті є окреслення концептуальних засад правового регулювання правотворчої діяльності в Україні.

Наслідком безсистемної правотворчості, зокрема, є те, що переважна більшість законопроектів, які розглядаються Верховною Радою України, – це зміни та доповнення до чинного законодавства. Лише 12 % поданих до Верховної Ради законопроектів стають законами, а 80 % – не можуть бути рекомендовані до взяття навіть за основу. Загалом же кількість чинних нормативно-правових актів в Україні набагато перевищила мільйон.

Як зазначає Ю. Шемшученко, система законодавства є елементом правової системи і формою зовнішньої об'єктивації правових норм. Значення законодавства в правовій системі є надзвичайно важливим, оскільки саме воно є інструментом забезпечення регулюючого впливу правової системи на суспільні відносини. Говорячи про законодавство на етапі трансформації правової системи, необхідно підкреслити важливість забезпечення адекватного балансу між його стабільністю і динамізмом, здатністю повністю відповідати суспільним потребам і вимогам часу¹.

Безумовно, в Україні є нормативні акти, які певним чином регламентують правотворчу діяльність. Серед таких можна згадати Регламент Верховної Ради України, Регламент Кабінету Міністрів України чи Бюджетний кодекс України. Проте у цих нормативних актах головну увагу зосереджено здебільшого на відповідних процедурах розгляду та ухвалення відповідних нормативно-правових актів, тобто, так би мовити, на “грубій технології” без урахування концептуальних, змістовних питань правотворчої діяльності.

Натомість у сучасних умовах правове регулювання правотворчої діяльності повинно охоплювати значно ширше коло питань. Перше, на що слід звернути увагу, це створення єдиного понятійно-категоріального апарату, який має стати своєрідною “абеткою правотворчості”. Тут варто створити систему базових понять і категорій, які б мали однозначне тлумачення для усіх рівнів та видів правотворчості, сприяли чіткому розумінню змісту нормативно-правових актів, а також могли використовуватись як відправні точки для розвитку понятійно-категоріального апарату. На нашу думку, сучасна теорія права взагалі та галузеві правові науки зокрема створили достатньо вагоме наукове підґрунтя для вирішення такого важливого завдання.

Крім того, належного правового закріплення потребують сучасні принципи правотворчості. Саме ці принципи утворюють концептуальну основу правового регулювання правотворчої діяльності. Оскільки правотворча діяльність є засадничою із точки зору побудови й системи права і правової системи загалом, фундаментальні правові принципи мають бути сформульовані й відносно цього виду діяльності.

¹ Проблеми застосування міжнародних стандартів у правовій системі України (Кубко Є ред, Юридична практика 2013) 24.

Першим і головним положенням тут є те, що емпіричною основою правотворчості має бути насамперед Конституція України², тобто правотворча діяльність має здійснюватися виключно відповідно до положень Конституції України. У цьому випадку йдеться і про конституційне закріплення повноважень деяких суб'єктів правотворчої діяльності, і про певні процедурні моменти правотворчості, і найголовніше, про змістовні пріоритети правотворчості, її ціннісне наповнення.

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. З огляду на це положення правотворча діяльність має здійснюватися з урахуванням положень Загальної декларації прав людини³, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁴ та Протоколів до неї, а також практики Європейського суду з прав людини. Цей принцип можна позначити як принцип дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини.

Надзвичайно важливе місце у правовому регулюванні правотворчої діяльності посідає принцип верховенства права. Як “основоположний і спільний європейський стандарт”, призначення якого полягає у тому, щоб “скеровувати та стримувати здійснення демократичної влади”, верховенство права у своєму практичному юридичному вимірі нині – це зв'язок стрижневих елементів⁵.

Проекція принципу верховенства права на правотворчу діяльність дає можливість сформулювати ще декілька її фундаментальних принципів. Ці принципи свого часу були сформульовані у спеціальній доповіді з верховенства права, схваленій на 86-му пленарному засіданні (25–26 березня 2011 р.) Європейською комісією “За демократію через право” (Венеційська комісія)⁶. Насамперед варто згадати принцип правової визначеності. Принцип правової визначеності є загальновизнаним принципом будь-якої правової діяльності. Однак стосовно правотворчості він має свої особливості, обумовлені специфічним предметом такої діяльності. Принцип правової визначеності у правотворчій діяльності означає, що норми права, викладені у нормативно-правових актах, мають бути чіткими та достатньо зрозумілими, не припускати різного тлумачення, бути

² Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 13.11.2021).

³ Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text> (дата звернення: 13.11.2021).

⁴ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text> (дата звернення: 13.11.2021).

⁵ С Головатий ‘Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія’ (2011) 10 Право України 162.

⁶ ‘Верховенство права. Доповідь схвалена на 86 пленарному засіданні Венеційської комісії 25–26 березня 2011 р.’ (2011) 10 Право України 168–84.

забезпечені механізмами їх реалізації, а також забезпечувати суб'єктам правовідносин можливість передбачати правові наслідки реалізації норм права. Безумовно, реалізація цього принципу на практиці є достатньо складною справою, потребує від суб'єктів правотворчої діяльності належних фахових здібностей, але результат того вартий.

Власну специфіку при його реалізації у сфері правотворчої діяльності має і добре відомий принцип пропорційності. Цей принцип не є абсолютно новим, але його використання тривалий час обмежувалося сферою адміністративного права, куди він прийшов разом із імплементацією європейських принципів належного урядування. Але змістовно цей принцип може бути реалізований і на рівні правотворчої діяльності, створюючи реальні можливості для реалізації пропорційності у правозастосуванні. Пропорційність у правотворчій діяльності передбачає, що обмеження, передбачені нормативно-правовими актами для суб'єктів правовідносин, повинні бути необхідними та достатніми для досягнення легітимної мети правового регулювання.

Логічно пов'язаним із принципом пропорційності є принцип доцільності й обґрунтованості у правотворчій діяльності. Згідно з цим принципом правотворча діяльність має здійснюватися лише у разі існування об'єктивної необхідності в правовому регулюванні відповідних суспільних відносин, якщо така необхідність може бути обґрунтована. Більш точно цей принцип можна було б навіть назвати принципом обґрунтованої доцільності, що у подальшому має розвиватися у положеннях про створення концепцій нормативно-правових актів.

Оскільки вітчизняна правова система перебуває у постійному розвитку та містить велику кількість чинних нормативно-правових актів, правотворча діяльність має враховувати існуючий стан правового регулювання. Ця особливість правотворчої діяльності означає, що ця діяльність, поряд з іншим, має спиратися на принцип системності та комплексності. Тобто правотворча діяльність має гарантувати узгодженість правових норм між собою та відповідність нормативно-правових актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, пріоритетність правових норм спеціального законодавства над правовими нормами загального законодавства, забезпечувати своєчасне ухвалення (видання) підзаконних нормативно-правових актів на виконання норм законів України.

Складна за змістом правотворча діяльність передбачає і створення належних організаційно-технічних засад для свого здійснення. Перш за все правотворча діяльність має здійснюватися виходячи із засад демократичного ладу в Україні з дотриманням визначених процедур за умови взаємодії представників різних гілок влади відповідно до наданих їм Конституцією та законами України повноважень.

Вимоги до фаховості правотворчої діяльності обумовлюють необхідність реалізації принципу її наукового забезпечення, тобто результати правотворчої діяльності мають враховувати досягнення науки у сфері, в якій здійснюється правове регулювання, зокрема й завдяки залученню до правотворчої діяльності представників наукових установ і визнаних фахівців у відповідних галузях науки.

Людиноцентристська концепція правотворчості вимагає не тільки дотримання міжнародних стандартів прав людини, а й залучення громадян до правотворчої діяльності. У цьому контексті абсолютно необхідним є принцип відкритості та гласності правотворчої діяльності, згідно з яким правотворча діяльність має здійснюватися із забезпеченням належної обізнаності суспільства щодо її мети та результатів за умови надання всім учасникам правотворчої діяльності можливості подати свої пропозиції щодо предмета та змісту правового регулювання на відповідних стадіях правотворчої діяльності.

Нарешті, як і будь-яка інша державницька діяльність, правотворчість потребує забезпечення відповідними ресурсами, які зроблять можливим її належне здійснення. У зв'язку з цим принцип ресурсної забезпеченості правотворчої діяльності передбачає, що правотворча діяльність має бути забезпечена відповідним фінансово-економічним, матеріально-технічним, адміністративно-організаційним, людським, часовим та іншими необхідними ресурсами.

Правове регулювання будь-якої діяльності потребує визначення правового статусу учасників такої діяльності чи, принаймні, основ такого правового статусу. Серед учасників правотворчої діяльності можна виділити три категорії суб'єктів. Це, власне, суб'єкти правотворчої діяльності, суб'єкти забезпечення правотворчої діяльності та заінтересовані особи. Під суб'єктами правотворчої діяльності слід розуміти органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, наділених повноваженнями щодо ухвалення (видання) нормативно-правових актів. Суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності є особи, що беруть участь у правотворчому процесі й виконують функції наукового, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу. Заінтересованими особами можна вважати 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 й релігійні організації, асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, непідприємницькі товариства, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, організації роботодавців, їх об'єднання, саморегульвні організації, на яких вплине ухвалення (видання) нормативно-правово-

го акта, інших осіб, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується нормативно-правовий акт.

Відповідно, правове регулювання правотворчої діяльності має розгортатися навколо механізмів реалізації правотворчих повноважень суб'єктів правотворчої діяльності та реалізації прав інших учасників такої діяльності.

Важливим моментом правового регулювання правотворчої діяльності є законодавче визначення видів нормативно-правових актів через їх основні характеристики. Зокрема, йдеться про такі категорії, як "нормативно-правовий акт", "підзаконний нормативно-правовий акт", "закон", "кодекс" тощо. Доцільним є запровадження у практичний обіг напрацьованих юридичною наукою, але таких, що поки що не мають нормативного закріплення категорій. Насамперед слід звернути увагу на визначення основних і похідних нормативно-правових актів, модельних і програмних нормативно-правових актів тощо.

Так, модельним є нормативно-правовий акт, яким встановлено модельні норми та принципи, що розраховані на регулювання найбільш загальних і типових правил поведінки, відповідно до яких розробляються нормативно-правові акти однакової або нижчої юридичної сили. Модельний нормативно-правовий акт може ухвалюватися (видаватися) у формі зразкового документа, типового документа, типової угоди або в іншій формі, визначеній Конституцією та законами України.

Зі свого боку програмним правовим актом є документ програмно-цільового характеру, в якому відображаються основні напрями розвитку публічної політики. У програмному правовому акті формулюються та обґрунтовуються стратегічні цілі і пріоритети публічної політики, що формується та реалізується органами державної влади й органами місцевого самоврядування, способи досягнення цих цілей, а також найважливіші завдання, що потребують вирішення у визначений період. Програмні правові акти можуть прийматися у формі доктрин, стратегій, концепцій, програм, планів, в іншій формі, встановленій Конституцією та законами України.

Належного правового регулювання потребують і деякі моменти, які досі розглядалися здебільшого у межах наукових досліджень, але практика застосування нормативно-правових актів, та пов'язана із цим судова практика довели, що на нормативному рівні потребують свого закріплення, зокрема, правила визначення дії нормативно-правових актів у часі, правила визначення ієрархії нормативно-правових актів залежно від їх юридичної сили, правила співвідношення норм загального та спеціального законодавства, правила вирішення різноманітних колізій тощо.

Правового визначення потребують і питання структури правотворчої діяльності. У цьому контексті варто звернути увагу на планування. Зараз

в Україні відсутнє довгострокове планування правотворчої діяльності. Це проявляється у проблемах із системністю законотворчої роботи, відсутністю належної фахової комунікації та проблемах у регламентації взаємодії між суб'єктами правотворчої діяльності, зокрема й координації цієї роботи. Ініціювання абсолютно різних законодавчих ініціатив, що часто є неузгодженими між собою або з програмними документами, апіорі не може забезпечити сталий і поступовий розвиток України у визначеному напрямку. Для вирішення цього завдання необхідно визначити правову основу планування правотворчої діяльності, що забезпечить передбачуваність державної політики, єдність, безперервність, гнучкість процесу підготовки та ухвалення нормативно-правових актів, координацію діяльності суб'єктів правотворчої діяльності. Крім того, необхідно привести у відповідність строки й покращити процес планування законопроектної роботи: змістити акцент з орієнтовної назви законопроекту на його цілі та завдання, закріпити обов'язкову пріоритетизацію питань Плану законопроектної роботи Верховної Ради України, забезпечити можливість вносити до нього зміни, враховувати цей документ під час планування роботи комітетів, покращити процедуру звітування про його виконання, підвищити прозорість і відкритість процесу законодавчого планування.

Суттєвою складовою правотворчого процесу, яка здатна покращити якість нормопроектних робіт та підвищити ефективність правового регулювання, має стати діяльність із розроблення концепцій нормативно-правових актів, на підставі яких і мають розроблятися відповідні проекти. У найзагальнішому вигляді, концепція проекту нормативно-правового акта має відображати принциповий підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, нові права й обов'язки учасників правовідносин, а також передбачувані соціально-економічні та інші результати його реалізації у разі подальшого ухвалення (видання) нормативно-правового акта.

Якщо казати про законотворчу діяльність, то концепція має розроблятися насамперед для найважливіших за змістом і значних за обсягом проектів законів, наприклад, проектів кодексів, законів у новій редакції, великих за змістом проектів законів з очікуваною кількістю статей не менше 100, проектів законів зі значними за ступенем важливості регульованими суспільними відносинами, проектів законів, якими здійснюється систематизація законодавства тощо.

Безумовно, концепції потребують не всі проекти нормативно-правових актів. Так, наприклад, проекти підзаконних нормативно-правових актів, що ухвалюються на виконання нормативно-правового акта вищої юридичної сили, або підготовка нормативно-правового акта про внесення змін і доповнень не потребують розроблення відповідної концепції.

Розроблення концепцій нормативно-правових актів фактично являє собою діяльність із реалізації таких фундаментальних принципів правотворчості, як правова визначеність, доцільність та обґрунтованість, пропорційність. Саме на етапі підготовки концепції нормативно-правового акта необхідно здійснити аналіз суспільних відносин та стану їх правового регулювання, дослідити можливість врегулювання відповідних суспільних відносин без ухвалення (видання) нормативно-правового акта, обґрунтувати причини необхідності та правові підстави розроблення проєкту нормативно-правового акта, визначити мету проєкту нормативно-правового акта, предмета правового регулювання, основних правових механізмів реалізації нормативно-правового акта з обґрунтуванням їхньої ефективності. Крім того, у межах розроблення концепції нормативно-правового акта необхідно зробити належні фінансово-економічні розрахунки, якщо реалізація нормативно-правового акта потребує фінансування з державного та/або місцевих бюджетів. Так само у концепції можна визначити орієнтовну структуру проєкту нормативно-правового акта та зміст його основних положень, оцінити відповідність запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України, а саме двостороннім і багатостороннім угодам та договорам держави у сфері європейської інтеграції та щодо приєднання до міжнародних організацій, зокрема й положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини тощо.

Принципово важливим моментом для правового регулювання правотворчої діяльності є запровадження у межах цієї діяльності інституту публічних консультацій. Публічні консультації мають бути запроваджені з метою реалізації принципів відкритості та гласності у правотворчій діяльності. За результатами публічних консультацій суб'єкт правотворчої діяльності готує та оприлюднює звіт про всі заходи, здійснені у межах публічних консультацій, отримані пропозиції та результати їх опрацювання. Без публічних консультацій можливі розроблення та ухвалення проєктів нормативно-правових актів з питань запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідації їх наслідків та інших питань, пов'язаних із виникненням загрози життю, здоров'ю, свободі, безпеці людини.

Однією із найбільших проблем правотворчої діяльності є забезпечення зворотного зв'язку через канали оцінювання ефективності використання чи застосування нормативно-правових актів, особливо на вищих рівнях законодавства. Такий зворотний зв'язок є вкрай необхідним із точки зору необхідності визначення потреб у подоланні прогалин у правовому регулюванні або його удосконалення. Вирішити відповідне завдання можливо завдяки використанню інституту правового моніторингу.

Правовий моніторинг має являти собою систематичну, комплексну діяльність суб'єктів правотворчої діяльності, спрямовану на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою вдосконалення та прогнозування розвитку. Правовий моніторинг здійснюється також із метою виявлення необхідності та можливості удосконалення чи скасування чинного або підготовки нового нормативно-правового акта, усунення колізій та прогалин у правовому регулюванні.

Правовий моніторинг чинних нормативно-правових актів полягає, зокрема, у виявленні в них під час реалізації недоліків, неоднозначності сприйняття суспільством, проблем із ефективністю правового регулювання, а також спливання строку дії нормативно-правового акта тимчасової дії або акта, пов'язаного з настанням певного юридичного факту.

Зокрема, правовий моніторинг, що має здійснюватися Верховною Радою України, повинен включати проведення комітетами Верховної Ради України оцінювання ефективності застосування законодавства з питань, віднесених до предметів їх відання. За результатами такого оцінювання комітети Верховної Ради України мають готувати звіт, висновки та рекомендації якого мають подаватися на розгляд Верховної Ради України.

Власне, ці концептуальні положення вже майже стали реальністю з ухваленням Верховною Радою України у першому читанні проекту Закону України “Про правотворчу діяльність”⁷. Важливість цього полягає й у тому, що він пропонує механізми, покликані стимулювати до уникнення помилок під час нормопроєктування, розроблення стандартів, удосконалення правової системи.

Орієнтиром для нас є країни розвинутої демократії, які впровадили кращий досвід вироблення державної політики із забезпеченням проведення консультацій, залученням заінтересованих осіб та належним рівнем прозорості роботи державних інституцій. У цьому законопроекті враховано міжнародний досвід, практику Європейської Комісії, окремих держав – членів Європейського Союзу, висновки та рекомендації Венеційської комісії та рекомендації аналітичних матеріалів, що розроблялися незалежними експертами Офісу парламентської реформи для Верховної Ради України у межах Проекту з парламентської реформи, який впроваджувався Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Висновки. У разі остаточного ухвалення проекту Закону України “Про правотворчу діяльність” будуть вдосконалені законодавча база щодо правотворчої діяльності, її планування та моніторингу результатів, механізми ухвалення та застосування нормативно-правових актів; планування правотворчої діяльності забезпечить передбачуваність розвитку

⁷ Проект Закону про правотворчу діяльність від 25 червня 2021 р. № 5707 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355> (дата звернення: 09.12.2021).

державної політики; юридичне прогнозування дасть змогу підвищити ефективність планування правотворчої діяльності, якість нормативно-правових актів; реєстрації проектів нормативно-правових актів передуватиме проведення публічних консультацій, обов'язковими стануть розроблення концепцій проектів нормативно-правових актів та проведення оцінки впливу; правовий моніторинг та оцінювання ефективності застосування законодавства допоможуть зрозуміти, чи досягли ухвалені нормативно-правові акти бажаного результату тощо.

При доопрацюванні проекту Закону України "Про правотворчу діяльність" перед нами стоїть завдання забезпечити реалізацію фундаментальних принципів правотворчості для того, щоб Україна отримала єдині універсальні та системні правила провадження правотворчої діяльності.

REFERENCES

Bibliography

Edited books

1. *Problemy zastosuvannia mizhnarodnykh standartiv u pravoviy systemi Ukrainy* (Kubko Ie red, Yurydychna praktyka 2013) (in Ukrainian).

Journal articles

2. Holovathy S, 'Verhovenstvo prava (pravovladdia): yak yogo tlumachit Venecyiska komisija' (2011) 10 *Pravo Ukrainy* 162 (in Ukrainian).
3. 'Verhovenstvo prava. Dopovid skhvalena na 86 plenarnomu zasidanni Venecyiskoi komisii 25–26 bereznia 2011 r.' (2011) 10 *Pravo Ukrainy* 168–84 (in Ukrainian).

Ruslan Stefanchuk

ON THE LEGAL REGULATION FOUNDATIONS OF THE LAWMAKING IN UKRAINE

ABSTRACT. Given the substantial number of spheres of public relations that require legal regulation at various levels of power exercising by the government and local self-government, law-making requires the designation of common, primarily conceptual principles of such activities. In modern conditions, the legal regulation of law-making activities should cover a much wider range of issues than it is envisaged by the regulations currently in force.

First of all, it is necessary to create a system of basic notions and categories that would have unambiguous interpretation for all levels and types of law-making, contribute to a clear understanding of the content of regulations, and could be used as starting points for developing conceptual and categorical apparatus. Modern principles of law-making shall be properly enshrined in the law. It is these principles that form the conceptual basis of the legal regulation of law-making activities. Since law-making is fundamental in terms of building both the national legal system and the system of law as a whole, fundamental legal principles must be formulated in relation to this type of activity as well.

Руслан Стефанчук

The projection of the general principle of the rule of law – on which any state activity should be based – on law-making allows formulating such fundamental principles of law-making as legal certainty, proportionality, reasonableness, appropriateness, and systemic approach, etc. Human-centred concept of law-making requires not only compliance with international human rights standards, but also the involvement of citizens in law-making activities. In this context, the principles of openness and transparency of law-making are absolutely necessary.

Legal regulation of the law-making activity should evolve around mechanisms for realization of law-making powers by respective actors in charge of making laws and realization of the rights of other participants of law-making activities.

An important aspect of the legal regulation of law-making is legislative designation of the types of normative legal acts through their main characteristics. In particular, this concerns such categories as “normative legal act”, “by-law”, “law”, “code”, etc. It would be beneficial to introduce into practice the legal concepts elaborated by legal scholars and not yet enshrined in the legal regulations. In particular, it is worth utilizing the definitions of basic and derivative regulations, model and program regulations, etc.

Issues of law-making structure also require legal definition. In this regard, it is worth paying attention to, first of all, planning. Specifically, there is a need to determine a legal basis for planning of any law-making activity, which will ensure predictability of public policy, uniformity, continuity, and flexibility of the process of preparation and adoption of the normative legal acts, and the coordination of law-making actors’ activities.

One of the biggest challenges in law-making is to ensure provision of feedback through channels for assessment of the effectiveness of use or application of regulations, especially at higher levels of legislation. Such feedback is necessary for identifying the need to close loopholes in legal regulation or to improve such regulation in any other way. It is possible to tackle respective challenges through the use of the institute of legal monitoring.

In fact, these conceptual provisions have almost become a reality with the adoption by the Verkhona Rada of the draft Law of Ukraine “On Law-making” in the first reading.

KEYWORDS: law-making; principles of law-making; planning of law-making; legal monitoring.