



КОТ

Олексій Олександрович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, директор Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України



КОЛОДІЙ

Анатолій Миколайович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ПРАВОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ» ЯК НОРМАТИВНА ОСНОВА ПРАВОУТВОРЕННЯ, ПРАВОТВОРЧОСТІ, ЗАКОНОТВОРЧОСТІ ТА НОРМОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

20 вересня 2023 р. набув чинності Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-ІХ, який 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. Ця стаття є першим кроком на шляху до широкого громадського та наукового осмислення цього Закону, оскільки надалі він визначатиме правову політику нашої країни у сфері правоутворення, правотворчості, законотворчості та нормотворчості.

Починаючи розмову про Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-ІХ¹, слід насамперед зазначити, що він набуває чинності з дня, наступного за днем його опублікування, і вводиться в дію через один рік від дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 2102-ІХ. Проте вже сам факт ухвалення та опублікування цього Закону пов'язаний з необхідністю внесення певних корективів в ідеологію правоутворення, правотворчості, законотворчості та нормотворчості в Україні.

Зазначений Закон зумовлює внесення змін до багатьох нормативно-правових актів, зокрема до Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-ІV; Законів України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» від 30.10.1996 № 448/96-ВР, «Про обов'язковий примірник документів» від 09.04.1999 № 595-ХІV,

¹ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-ІХ. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

«Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР; Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI; Законів України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23.02.2012 № 4452-VI, «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 №795-VII, «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII та багатьох інших законодавчих актів.

Водночас цей Закон передбачає цілу низку конкретних завдань, адресованих Верховній Раді України; комітетам Верховної Ради України; апарату Верховної Ради України; Голові Верховної Ради України; погоджувальній раді Верховної Ради України; тимчасовим слідчим комісіям та тимчасовим спеціальним комісіям Верховної Ради України; депутатським фракціям та депутатським групам у Верховній Раді України; офіційним друкованим виданням Верховної Ради України; Кабінету Міністрів України; Міністерству юстиції України та іншим центральним органам виконавчої влади в Україні; Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку; Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Конституційному Суду України; Генеральному прокурору України; директору Державного бюро розслідувань; Єдиному державному реєстру нормативно-правових актів; Національній академії наук України та багатьом іншим органам державної влади, відповідним організаціям та інституціям в Україні.

Закон України «Про правотворчу діяльність» ґрунтується на теорії правоутворення, правотворчості, законотворчості та нормотворчості. Однією з його цілей визначено забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності, тобто в національному правоутворенні, а також забезпечення якості законодавства України. У преамбулі Закону йдеться також про визначення правил техніки нормопроєктування, тобто про структурну складову нормотворчості.

Дія цього Закону поширюється на суспільні відносини, що виникають у процесах:

- 1) планування правотворчої діяльності;
- 2) розроблення проєктів нормативно-правових актів;
- 3) прийняття (видання) нормативно-правових актів;
- 4) доведення нормативно-правових актів до відома населення;
- 5) набрання чинності нормативно-правовими актами;
- 6) ведення обліку нормативно-правових актів;
- 7) дії нормативно-правових актів, подолання колізій у них, усунення прогалин;
- 8) здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів.

Це є свідченням повноцінності зазначеного Закону, поширення викладених у ньому норм права на переважну більшість суспільних відносин, пов'язаних із правоутворенням, правотворчістю, законотворчістю та нормотворчістю.

Суб'єктами правотворчої діяльності проголошено органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та інші суб'єкти, наділені Конституцією України та Законом України «Про правотворчу діяльність» повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів, а саме:

- 1) Український народ на всеукраїнському референдумі;
- 2) Верховну Раду України;
- 3) Президента 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 і юрисдикція яких поширюється на територію України;
- 7) Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим;
- 8) голів місцевих державних адміністрацій та керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій;
- 9) територіальну громаду на місцевому референдумі;
- 10) органи місцевого самоврядування.

Закон України «Про правотворчу діяльність» регламентує систему законодавства України, яка структурується від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили і включає:

- 1) Конституцію — Основний Закон України;
- 2) Закони України;
- 3) підзаконні нормативно-правові акти, такі як:
 - постанови Верховної Ради України, що містять норми права;
 - укази Президента України, що містять норми права;
 - постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права;
 - накази міністерств, що містять норми права;
 - акти інших державних органів, що містять норми права;
 - постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права;
 - розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права;
 - акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права;
 - чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
 - інші чинні міжнародні договори України.

У зв'язку з цим є всі підстави стверджувати, що Закон України «Про правотворчу діяльність» визначає систему нормативно-правових актів та систему законодавства, відповідно, істотно вдосконалюються правотворчість та законотворчість в Україні, створюються умови для стабільності, зрозумілості та подальшого розвитку законодавства.

Закон України «Про правотворчу діяльність» є перспективним та програмним нормативно-правовим актом, оскільки планування правотворчої діяльності здійснюється шляхом підготовки документів публічної політики з метою визначення проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного

розвитку правового регулювання суспільних відносин. Документи публічної політики поділяються на аналітичні, прогнозні та програмні.

Актуальними й новаторськими слід визнати положення Закону щодо концепції проекту нормативно-правового акта, оцінки впливу проекту нормативно-правового акта, техніки нормопроєктування, структури первинного закону, експертизи проекту нормативно-правового акта, обліку нормативно-правових актів, дії нормативно-правового акта в часі, усунення правових прогалин та їх подолання, подолання колізій норм права, правового моніторингу, звіту про результати правового моніторингу нормативно-правового акта та багато інших.

Отже, цілком обґрунтовано можна стверджувати, що Закон України «Про правотворчу діяльність» за своєю сутністю та змістом є базовим нормативним актом для правової системи України і передбачає її реформування, вдосконалення, впорядкування та оптимізацію, насамперед таких її підсистем, як правотворення, правотворчість, законотворчість, нормотворчість тощо.

Тому, зважаючи на прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність», доцільно дослідити співвідношення та розуміння представниками юридичної науки понять «правотворення», «правотворчість», «законотворчість», «нормотворчість».

Правоутворення — це відносно тривалий процес формування юридичних норм, що починається з визнання державою певних суспільних відносин, усвідомлення необхідності їх правового регулювання, формального закріплення і державного захисту юридичних приписів. Процес правоутворення складається з кількох етапів.

На першому етапі відбувається формування певних суспільних відносин, які в результаті багаторазового повторення набувають нормативного характеру.

На другому етапі, який можна назвати правозакріпленням, відбувається державне санкціонування суспільної та державної (в історичному аспекті — передусім судової) практики, її розгорнуте законодавче закріплення.

На третьому етапі уповноважений суб'єкт самостійно створює широке коло правових приписів. Саме цей етап ми називатимемо **правотворчістю**².

Потрібно відверто визнати, що стосовно правотворчості є різні, інколи навіть протилежні точки зору. З одного боку, це можна вважати недоліком сучасної юридичної науки, а з іншого — така ситуація свідчить про багатоманітність, масштабність та різновекторність цього поняття. Зокрема, під правотворчістю розуміють:

- процес створення законів як актів найвищої юридичної сили уповноваженими державними та недержавними суб'єктами;
- процес формування всієї сукупності нормативно-правових актів;
- діяльність людського розуму, спрямовану на створення законів;
- пізнавальну діяльність, спрямовану на вивчення суспільних відносин, що потребують правової регламентації;
- перший етап правоутворення;
- теорію, спрямовану на вивчення суспільної практики зі створення правових норм, тощо³.

Законотворчість — це процес творення закону від законотворчого замислу, прогнозування, розроблення законопроекту до введення його в дію, тлумачення та можливого подальшого коригування (змінення, доповнення)⁴. Інше визначення законотворчості формулюється так: це процес діяльності вищих органів державної влади щодо видання законодавчих актів, який складається з шести стадій:

- 1) прогнозування і планування законодавства;
- 2) внесення пропозицій про зміни в законі;
- 3) розроблення концепції закону і підготовка законопроекту;

² Цвік М.В., Ткаченко В.Д., Богачова Л.Л. та ін. *Загальна теорія держави і права*: підручник. За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришина. Харків: Право, 2002. С. 320.

³ Сурилов А.В. *Теорія государства и права*: учебное пособие. Киев, Одеса: Вища школа, 1989. С. 288—293.

⁴ Скакун О.Ф. *Теорія права і держави*: підручник. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. С. 345.

4) спеціальне та громадське обговорення проекту закону;

5) розгляд і прийняття закону;

6) опублікування закону і набуття ним чинності⁵.

Зі сказаного вище випливає, що *законотворчість* і *правотворчість* аж ніяк не є тотожними поняттями. Аналогічно тому, як розмежовують категорії «система права» і «система законодавства»; «нормативно-правовий акт», «закон» та «підзаконний нормативно-правовий акт», так само розрізняють і поняття «правотворчість» і «законотворчість», які співвідносяться одне з одним як загальне і конкретне. На відміну від правотворчості, метою законотворчості є створення закону (законодавчого акта). Тому законотворчість — це вид уповноваженої компетентної діяльності, за допомогою якої воля певного соціального суб'єкта підноситься до ступеня закону і виражається в нормі права.

Законотворчість є основою правотворчості, найважливішою її складовою, тому законотворчості притаманні ознаки, спільні для всіх видів правотворчості. Однак якщо правотворчість — це діяльність із підготовки, затвердження та оприлюднення нормативно-правових актів (законів та підзаконних нормативно-правових актів), що здійснюється компетентними суб'єктами, то законотворчість — це діяльність із підготовки, затвердження та оприлюднення тільки законодавчих актів.

Досить невизначеним у цьому категорійно-понятійному ряду є поняття «**нормотворчість**». Саме тому важливо наголосити, що під нормотворчістю найчастіше розуміють нормативно регламентовану сукупність послідовно здійснюваних дій щодо розроблення, прийняття (змінення) підзаконних нормативно-правових актів та їх оприлюднення. Саме так тлумачать цей термін автори колективної монографії «Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення»⁶. Водночас

⁵ Голубовська В.С. Законотворча діяльність в умовах розвитку інформаційного суспільства. *Правова інформатика*. 2013. № 4. С. 29—34.

⁶ Скрипнюк О.В., Федоренко В.Л., Барабаш Ю.Г., Берназюк Я.О. та ін. *Нормотворча діяльність Президен-*

у «Юридичній енциклопедії» зазначено, що «правотворчість тісно пов'язана із законотворчістю. Остання, проте, є вузким поняттям, оскільки стосується прийняття лише законів, а правотворчість охоплюється процес прийняття як законів, так і інших нормативно-правових актів»⁷. Цю точку зору на співвідношення правотворчості, законотворчості і нормотворчості поділяють багато інших вчених, у тому числі й М.С. Кельман, який у своєму навчальному посібнику виокремлює параграфи «Законодавчий процес у парламенті України і його етапи» та «Нормотворчий процес в Уряді України»⁸.

Проте заради об'єктивності слід визнати, що така позиція не є загальноприйнятою. Наприклад, уже згадана «Юридична енциклопедія» при визначенні поняття «нормотворчість» відсилає до поняття «правотворчість», що свідчить про те, що її автори не розрізняють ці поняття⁹.

Крім того, в деяких доктринальних джерелах стверджується, що «у сучасній юридичній літературі спостерігається заміна терміна «правотворчість» терміном «нормотворчість», або ж дискутується питання про співвідношення термінів «правотворення», «правотворчість», «нормотворчість». Проте не зазначаються генетичні їх корені та не висвітлюється належність цих категорій до відповідних типів праворозуміння»¹⁰.

Загалом, аналізуючи різноманітні точки зору на розуміння нормотворчості, можна констатувати, що найбільш поширеним є твердження, що нормотворчість — це:

1) діяльність, спрямована на створення будь-яких соціальних норм (політичних, пра-

вових, релігійних, звичаєвих, етичних, корпоративних тощо);

2) діяльність уповноважених суб'єктів (народу, держави, органів місцевого самоврядування, громадських організацій), орієнтована на створення правових норм та нормативно-правових актів;

3) діяльність компетентних державних органів (законодавчих, виконавчих, судових) стосовно розроблення та прийняття нормативно-правових актів;

4) діяльність уповноважених суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, що регламентується нормотворчою процедурою;

5) діяльність, спрямована на створення, доповнення, внесення змін та скасування норм права;

6) діяльність, що є основою, головним елементом правотворчості;

7) діяльність, яка є формою правотворчості;

8) діяльність, спрямована на більш спрощену процедуру прийняття нормативно-правових актів;

9) діяльність, яка полягає в офіційному встановленні, зміні та скасуванні правових норм, що становлять зміст чинних джерел права;

10) наукова та організаційна діяльність з підготовки, експертизи, змінення, доповнення, прийняття (видання) чи скасування нормативно-правових актів;

11) діяльність, що є різновидом правотворчості;

12) діяльність, що є підзаконною, державно-владною формою прийняття норм права;

13) діяльність, завдяки якій створюються правила, нормативи, регламенти;

14) діяльність, що є формою і методом в адміністративному праві;

15) діяльність посадових осіб органів виконавчої влади з розроблення нормативно-правових актів¹¹.

та України та її нормопроектне забезпечення: монографія. За ред. О.В. Скрипнюка і В.Л. Федоренка. Київ: НАДУ, 2011.

⁷ *Юридична енциклопедія.* В 6 т. Голова редколегії Ю.С. Шемшученко. Т. 5: П—С. Київ, 2003. С. 51.

⁸ Кельман М.С. *Теорія права: навчальний посібник.* Тернопіль: Поліграфіст, 1998. С. 83—91.

⁹ *Юридична енциклопедія.* В 6 т. Голова редколегії Ю.С. Шемшученко. Т. 4: Н—П. Київ, 2002. С. 193.

¹⁰ *Велика українська юридична енциклопедія.* В 20 т. Т. 3: Загальна теорія права. Голова редколегії О.В. Петришин. Харків: Право, 2017. С. 359—365.

¹¹ Риндюк В.І. *Нормотворча діяльність: навчальний посібник.* Київ: КНЕУ, 2015; *Велика українська юридична енциклопедія.* У 20 т. Т. 3: Загальна теорія права. Голова редколегії О.В. Петришин. Харків: Право, 2017. С. 359—365.

Отже, з викладеного вище можна зробити такі висновки.

По-перше, сучасна вітчизняна юридична доктрина дуже далека від моністичного або хоча б більш-менш одноманітного (наскільки це можливо в гуманітарній науці) розуміння понять «правоутворення», «правотворчість», «законотворчість» і, особливо, «нормотворчість», їх співвідношення та взаємопроникнення.

По-друге, на відміну від правотворчості, метою якої є створення нормативно-правового акта (закону або підзаконного акта), та законотворчості, метою якої є створення законодавчого акта (конституційного закону, конституційного договору, кодексу, органічного, поточного та спеціального закону, декларації), метою нормотворчості є створення нормативно-правових приписів (статей, частин статей, пунктів, підпунктів, абзаців, речень), у яких викладено окремі норми права.

Принагідно слід підкреслити, що неоднозначне, різноманітне, а інколи навіть абсолютно полярне тлумачення нормотворчості великою мірою зумовлено відсутністю об'єктивного та повноцінного розуміння нормативно-правового припису як кінцевого результату нормотворчості.

Зауважимо, що нормативно-правовий припис — це нормативне, регулятивне, обов'язкове, прийняте уповноваженим суб'єктом, елементарне, логічно завершене, мінімальне правило поведінки, безпосередньо виражене в тексті нормативно-правового акта, що відображає єдність змісту права та форми його вираження.

Тому можна стверджувати, що первинним елементом системи нормативно-правових актів є не стаття нормативно-правового акта, а нормативно-правовий припис. Однак нормативно-правові приписи по-різному викладаються у статтях нормативно-правових актів. Наприклад, в одній статті нормативно-правового акта викладено один нормативно-правовий припис, а отже, норма права, відображенням якої є нормативно-правовий припис, та стаття нормативно-правового акта збігаються. Однак законодавець чи нормотворець можуть подати їх і в інший спосіб, зокрема виклавши в

одній і тій самій статті нормативно-правового акта кілька нормативно-правових приписів.

Прикладом, коли в одній статті нормативно-правового акта викладено один нормативно-правовий припис, є частина 1 ст. 5 Конституції України, в якій стверджується, що «Україна є республікою». Зовсім іншу конструкцію реалізовано в частині 1 ст. 1 Конституції України, в якій регламентовано, що «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава», адже в цьому разі в одній статті вміщено п'ять нормативно-правових приписів, а саме: «Україна є суверенна держава», «Україна є незалежна держава», «Україна є демократична держава», «Україна є соціальна держава», «Україна є правова держава».

По-третє, щодо співвідношення термінів «правоутворення», «правотворчість», «законотворчість» та «нормотворчість» можна стверджувати, що «правоутворення» є найбільш широким поняттям, яке означає зародження права в надрах суспільства, поступове виявлення його сутності, усвідомлення необхідності правового врегулювання певних суспільних відносин.

Правотворчість та законотворчість є завершальними стадіями правоутворення, адже їх сутність полягає у створенні нормативно-правових актів.

Нормотворчість відіграє певну обслуговувальну роль щодо правотворчості та законотворчості, оскільки вона спрямована на створення, конструювання та коригування нормативно-правових приписів, елементарних, одиничних правил поведінки, які викладено в нормативно-правових актах.

Тобто якщо правотворчість і законотворчість є складовими правоутворення, то нормотворчість є основною змістовою частиною правотворчості й законотворчості.

На завершення слід зауважити, що ця стаття є першим кроком на шляху до широкого громадського та наукового осмислення Закону України «Про правотворчу діяльність», який, безперечно, визначатиме надалі правову політику нашої країни у сфері правоутворення, правотворчості, законотворчості та нормотворчості.

Oleksiy O. Kot

Institute of Lawmaking and Scientific Legal Expertises of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7284-4507>

Anatoliy M. Kolodiy

Institute of Lawmaking and Scientific Legal Expertises of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6647-700X>

THE LAW OF UKRAINE “ON LAWMAKING” AS A REGULATORY FRAMEWORK FOR LAW FORMATION, LAWMAKING, LEX MAKING AND RULEMAKING IN UKRAINE

On September 20, 2023, the Law of Ukraine “On Lawmaking” No. 3354-IX dated August 24, 2023 came into force, which defines the legal and organizational framework for lawmaking, principles and procedure for its implementation, participants in lawmaking, principles of rulemaking techniques, procedure for accounting for regulatory acts, as well as rules for the operation of regulatory acts, elimination of gaps, overcoming conflicts in regulatory acts and control over the implementation of regulatory acts. This article is the first step towards a broad public and scientific understanding of this Law, as it will further determine the legal policy of our country in the field of law formation, lawmaking, Lex making, and rulemaking.

Cite this article: Kot O.O., Kolodiy A.M. The Law of Ukraine “On Lawmaking” as a regulatory framework for law formation, lawmaking, Lex making and rulemaking in Ukraine. *Visn. Nac. Akad. Nauk Ukr.* 2024. (8): 51–57.
<https://doi.org/10.15407/visn2024.08.051>