

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.28.04>

ПРИНЦИПИ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД: ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Клещенко Наталія Олександрівна,
кандидат юридичних наук,
науковий співробітник відділу теорії
держави і права
(Інститут держави і права
імені В.М. Корецького
Національної академії наук України,
м. Київ, Україна)

Війна і як наслідок політична і соціально-економічна кризи в Україні та незмінність прагнень української держави інтегруватись до Європейського Союзу актуалізували питання правотворчої діяльності, зокрема тих керівних ідей, які покладені в основу ефективного правового розвитку. Сама правотворчість є фундаментальним процесом формування права, а її принципи – орієнтирами у формуванні змісту правотворчості, які виконують роль відправної точки в правотворчій діяльності при розробці та прийнятті нових нормативно-правових актів. Обґрунтовується, що цінність правотворчої діяльності, у будь-який період, безпосередньо залежить від гармонійного поєднання, з одного боку, інтересів окремої особи та суспільства в цілому, а з іншого – держави загалом, що характеризує право як унікальний феномен, здатний забезпечити організованість, узгодженість та ефективність суспільних відносин.

Наголошується, що проєкт Закону про «Правотворчу діяльність», який визначає засади та порядок здійснення правотворчої діяльності в Україні, зокрема принципів правотворчої діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням) та реалізацією нормативно-правових актів, є необхідним позитивним кроком задля удосконалення правотворчої діяльності. Аналізується стаття 3 даного законопроекту, яка закріплює принципи правотворчої діяльності. Зазначається, що розкриття деяких принципів, зокрема принципу пропорційності та принцип верховенства Конституції України, є не зовсім традиційними у контексті загальної теорії держави і права. Пропонується включити у законопроект принцип відповідності національного законодавства законодавству ЄС, який може бути поєднаний з принципом дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини.

Підсумовується, що в перспективі набуття нашою державою в повноправного членства в ЄС, як одного із вагомих складників української національної ідеї в цілому, та закономірному шляху і водночас засобу самоствердження України, як незалежної держави, правотворча діяльність займає чільне місце і має ґрунтуватись на раціональних і прагматичних принципах, визнаним міжнародним правом, які відображають правові цінності, що визнаються та поважаються у суспільстві.

Ключові слова: правотворча діяльність, принципи правотворчої діяльності, євроінтеграція, нормативно-правовий акт, правотворча політика, регулювання суспільних відносин.

**PRINCIPLES OF LEGISLATIVE ACTIVITY IN THE POST-WAR PERIOD:
DEVELOPMENT PROSPECTS**

Kleshchenko Nataliia Oleksandrivna,
Doctor of Law,
Researcher at the Department of Theory
of the State and Law
(V.M. Koretsky Institute of State and Law
of the National Academy of Sciences
of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

The war and, as a result, the political and socio-economic crisis in Ukraine and the unchanging aspirations of the Ukrainian state to integrate into the European Union have actualized the issue of law-making activity, in particular those guiding ideas that are the basis of effective legal development. Law-making itself is a fundamental process of the formation of law, and its principles are guidelines in the formation of the content of law-making, which play the role of a starting point in law-making activities in the development and adoption of new normative legal acts. It is substantiated that the value of law-making activity, in any period, directly depends on the harmonious combination, on the one hand, of the interests of an individual and society as a whole, and on the other – of the state in general, which characterizes law as a unique phenomenon capable of ensuring organization, coherence and the effectiveness of public relations.

It is emphasized that the project of the Law on “Law-making activity”, which defines the principles and procedure of law-making activity in Ukraine, in particular the principles of law-making activity and the regulation of relations related to its planning, development, adoption (issuance) and implementation of normative legal acts, is a necessary positive step for the improvement of law-making activity. Article 3 of this draft law, which establishes the principles of law-making activity, is analyzed. It is noted that the disclosure of some principles, in particular the principle of proportionality and the principle of supremacy of the Constitution of Ukraine, are not entirely traditional in the context of the general theory of the state and law. It is proposed to include in the draft law the principle of compliance of national legislation with EU legislation, which can be combined with the principle of compliance with international standards in the field of human rights.

It is concluded that in the perspective of our state gaining full membership in the EU, as one of the important components of the Ukrainian national idea as a whole, and a natural path and at the same time a means of self-affirmation of Ukraine as an independent state, law-making activity occupies a prominent place and should be based on rational and pragmatic principles recognized by international law, which reflect legal values recognized and respected in society.

Key words: law-making activity, principles of law-making activity, European integration, normative legal act, law-making policy, regulation of social relations.

Постановка проблеми. Воєнний час та його небезпека зумовили потребу ухвалювати владні рішення «тут і зараз». А ті руйнівні наслідки, спричинені воєнними злочинами Російської Федерації та її збройних сил в Україні, серед яких передусім знищення критичної інфраструктури, криза з переміщенням громадян, що змушені були покинути свої домівки, вже сьогодні засвідчують необхідність актуалізації правотворчої діяльності, а відтак і її принципів, як керівних засад у повоєнний період.

Ефективність правового розвитку, безумовно, залежить від того, які саме відправні ідеї покладені в його основу. На правосвідомість людей впливають не так конкретні

правові приписи, як загальні правові ідеї, положення, постулати, які закріплюють певну ієрархію цінностей, низку фундаментальних цінностей, які має оберігати та на які має орієнтуватись суспільство. Правові принципи є базовими ідеями і положеннями, які з одного боку, відображають усталені погляди на право, його суть, розкривають його змістовно-сміслові характеристики, фіксують правові цінності; з іншого боку, – вони є загальноприйнятими вимогами, які виражені в узагальненій формі і адресовані суб'єктам права [1].

Актуальність теми цього наукового дослідження пояснюється такими обставинами: по-перше, в умовах триваючої політичної та соціально-економічної кризи в Україні, викликаній повномасштабним вторгненням Російської Федерації, питання правотворчості, як основи правого регулювання набуває нової актуальності для нашої держави. По-друге, у нашій державі на сьогоднішній день активно здійснюється реформування діючого законодавства у відповідності до демократичних тенденцій та загально визнаного курсу на євроінтеграцію. Все це актуалізує питання принципів правотворчості як базису для формування демократичної, соціальної, правової держави і громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Необхідно зазначити, що питання принципів правотворчості не є новою для загальної теорії права. Дослідженням даного питання займалися такі вчені правознавці як: А. Колодій, А. Міцкевич, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, А. Піголкін, В. Плавич, П. Рабінович, Ю. Шемшученко тощо. Проте, враховуючи що принципи правотворчості залежать від конкретних умов розвитку суспільства, у повоєнний період набудуть нової актуалізації та потребують наукового дослідження.

Метою статті є обґрунтування актуалізації питання принципів правотворчої діяльності у повоєнний період та окреслити їх перспективи розвитку.

Виклад основного матеріалу. Питання пов'язані з повномасштабною війною розв'язаною РФ та стратегічний курс України на європейську інтеграцію сьогодні є імперативом її зовнішньої та внутрішньої політики. А правотворча діяльність в умовах воєнного та післявоєнного часу визначає спроможність держави ефективно відповісти на виклики та забезпечувати регулювання у різних суспільних сферах. Не менш важливу роль відіграє і здатність впроваджувати законодавчі зміни для наближення України до стандартів та норм законодавства ЄС, що є одним з основних завдань в умовах отримання Україною статусу кандидата в ЄС.

Саму ж правотворчість слід розглядати як фундаментальний процес формування права. Нормативно-правові приписи як результат правотворчої форми правової діяльності об'єктивуються в інших інституційних формах, наприклад законотворчій діяльності, що є елементом чи основним видом правотворчої діяльності, та завершується виданням закону. З огляду на вказане, правотворча форма, правової діяльність виступає основним фундаментом для інших форм здійснення функцій держави та базисом формування права, фактором впливу на її форми виразу [2, с. 8]. Л. Андрусів зазначає такі основні ознаки правотворчості як: 1) основу правотворчості становлять пізнання й оцінка потреб суспільства та регулювання, охорони, захисту тих чи інших суспільних відносин; 2) джерелами (підставами) правотворчості є об'єктивна потреба в правовому оформленні відповідних суспільних відносин (мотив), а також реалізація права правотворчої ініціативи; 3) правотворчість спрямована на створення та підтримання системи права в стані, який відповідає потребам правового регулювання суспільних відносин у конкретних історичних умовах; 4) правотворчість – це завжди процесуальна діяльність, що повинна здійснюватись у законодавчо встановленому порядку та яка складається із низки послідовних стадій; 5) правотворчість завжди

носить офіційний характер; 6) результатом правотворчості є норма права, що об'єктивована у певну форму [3, с. 4].

Правотворча діяльність ґрунтується на принципах – вихідних ідеях, які є орієнтирами у формуванні змісту правотворчості. Поділяємо точку зору А. Колодія відносно того, що «принципи права є ідеологічною категорією, а це означає, що вони, як і право загалом, є формою суспільної свідомості, яка здійснює ідейний, інформаційно-виховний вплив загального характеру, тобто виконує функцію загального закріплення суспільних відносин, що і дає можливість розглядати їх з позиції певних ідей, керівних засад» [4, с. 43].

Правові принципи повинні виконувати роль відправної точки в правотворчій діяльності при розробці та прийнятті нових законів та кодексів і внесенні змін в діючі. Керівництво вимогами принципів права, їх врахування в процесі формування законодавства і реалізація в нормах галузевого законодавства буде сприяти підвищенню ефективності правотворчої діяльності, забезпечить системність і єдність правових норм. Законодавець повинен постійно вирішувати проблему досягнення оптимального поєднання стабільності правового регулювання та його гнучкості, здатність адекватно регулювати нововиниклі суспільні відносини. В ідеалі це дасть змогу законодавцеві під час нормотворчого процесу збалансувати інтереси всіх суб'єктів правовідносин, прийняті норми поведінки відповідатимуть критеріям справедливості, а обмеження прав допускатиметься тільки в суспільних інтересах [1].

У контексті зазначеної проблематики, позитивним моментом є прийнятий за основу проєкт Закону «Про правотворчу діяльність» від 25.06.2021 р. [5], який наразі готується до другого читання у парламенті і є доопрацьованим варіантом загальновідомого законопроекту «Про нормативно-правові акти». Даний законопроект визначає засади та порядок здійснення правотворчої діяльності в Україні, зокрема принципів правотворчої діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням) та реалізацією нормативно-правових актів. Слід зазначити, що у вітчизняному законодавстві відсутнє визначення як принципів правотворчості так і принципів права, що породжує відмінності у пропонованих вченими дефініціях та створює труднощі ефективного застосування принципів у правотворчій і правозастосовній діяльності. Дану проблему можна було б врегулювати шляхом введення в вищезазначений законопроект (у ст.3) визначення «принципи правотворчої діяльності» – це найбільш загальні керівні ідеї, реалізація яких забезпечить якість та ефективність правотворчого процесу та напями його подальшого розвитку, а також оптимальне нормативно-правове регулювання.

Вже згаданий законопроект «Про правотворчу діяльність», визначає такі принципи правотворчої діяльності:

1) принцип верховенства Конституції України – правотворча діяльність здійснюється виключно відповідно до положень Конституції України;

2) принцип дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини – правотворча діяльність здійснюється, зокрема, з урахуванням положень Загальної декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Протоколів до неї і практики Європейського суду з прав людини;

3) принцип демократичності – 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;

4) принцип відкритості та гласності – 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;

5) принцип правової визначеності – норми права, викладені у нормативно-правових актах, мають бути чіткими та достатньо зрозумілими, не припускати різного тлумачення, бути забезпечені механізмами їх реалізації, а також забезпечувати суб'єктам правовідносин можливість передбачати правові наслідки реалізації норм права;

6) принцип пропорційності – обмеження, передбачені нормативно-правовими актами для суб'єктів правовідносин, повинні бути необхідними та достатніми для досягнення легітимної мети правового регулювання;

7) принцип доцільності та обґрунтованості – правотворча діяльність має здійснюватися лише у разі існування об'єктивної необхідності в правовому регулюванні та/або охороні відповідних суспільних відносин, якщо така необхідність може бути обґрунтована;

8) принцип системності та комплексності – 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 прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів на виконання норм законів України;

9) принцип наукового забезпечення – результати правотворчої діяльності мають враховувати досягнення науки у сфері, в якій здійснюється правове регулювання, у тому числі за рахунок залучення до правотворчої діяльності представників наукових установ та визнаних фахівців у відповідних галузях науки;

10) принцип ресурсної забезпеченості – правотворча діяльність має бути забезпечена відповідним фінансово-економічним, матеріально-технічним, адміністративно-організаційним, людським, часовим та іншим необхідним ресурсом [5].

Більшість принципів є класикою загальної теорії держави і права, проте, наприклад, не зовсім традиційним є розкриття принципу пропорційності (п. 6). Якщо розглядати даний принцип в контексті гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС, у найзагальнішому вигляді він означає, що заходи Співтовариства не повинні виходити за межі того, що потрібно для досягнення цілей Договору про заснування Європейського Співтовариства. Також відсутній принцип верховенства права, який означає панування права в суспільстві, і саме в цій сфері мав би розкриватися відповідно до практики Європейського Суду з прав людини, натомість включення нетипового принципу – верховенства Конституції України. Адже і так зрозуміло, що Конституція, як Основний Закон, має вищу юридичну силу і всі інші закони та підзаконні нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні їй відповідати.

Крім вищезазначених принципів, які вже включені у законопроект важливим вбачається принцип відповідності національного законодавства законодавству ЄС, який може бути поєднаний з принципом дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини (п. 2). Він є важливим в контексті взятих на себе зобов'язань нашої державою гармонізувати національне законодавство із законодавством ЄС в рамках асоціації з ЄС (2014 р.) та отримання статусу кандидата на члени в ЄС (2022 р.), тобто відображає загальнополітичний курс держави. Застосування даного принципу у правотворчій діяльності сприятиме забезпеченню єдиних підходів та дотриманню європейських стандартів, що допоможе новим нормативно-правовим актам відповідати загальноєвропейським вимогам. Що стосується вже чинного законодавства, наразі відбувається його поступове приведення до змісту та цілей, закріплених у нормах

права Євросоюзу, тобто забезпечити охоплення національним законодавством сфери, що входять до *acquis* ЄС.

Таким чином, правотворча діяльність у повоєнний період повинна ґрунтуватися на раціональних і прагматичних принципах, визнаним міжнародним правом, які відображають правові цінності, що визнаються та поважаються у суспільстві. Адже оптимально і збалансовано виражати потреби і інтереси всіх класів і соціальних груп обов'язок демократичної, правової держави.

В контексті аналізу даного законопроекту хотілося б наголосити на важливості визначення видів нормативно-правових актів та їх ієрархії, а також питання подолання колізій та усунення прогалин під час застосування нормативно-правових актів. Так як відсутність єдиного законодавчого підходу до вищезазначених питань, а також ігнорування принципів при здійсненні правотворчої діяльності призводить до ряду негативних наслідків від колізій та прийняття так званих «мертвих норм», до суперечливої практики правозастосування і, як результат, до численних порушень прав та свобод громадян.

Науковці відзначають, що дієвість принципів права можна перевірити практикою. Якщо вони не є орієнтиром для суб'єктів правових відносин, то у суспільстві принципи не відображають реальну ціннісну систему. Особливо це проявляється під час їхнього застосування судами. Крім того, основними напрямками реалізації принципів права під час здійснення судочинства є такі: застосування правових принципів для усунення прогалин в законодавстві; застосування принципів у разі винесення рішення у конкретних справах; наповнення сформульованого в законодавстві принципу конкретним юридичним змістом; пряма вказівка на невідповідність конкретних правових норм вимогам принципів права [6, с. 51].

На сучасному етапі основним завданням органів державної влади України у сфері правотворчості є виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що є умовою набуття нашою державою в перспективі повноправного членства у Співтоваристві. Вихідним пунктом цього завдання є ті керівні ідеї, які покладені в основу його реалізації. При цьому цінність правотворчої діяльності, у будь-який період, безпосередньо залежить від гармонійного поєднання, з одного боку, інтересів окремої особи та суспільства в цілому, а з іншого – держави загалом, що характеризує право як унікальний феномен, здатний забезпечити організованість, узгодженість та ефективність суспільних відносин. Таким чином реалізується правотворча політика, яка спрямована на продукування ефективного та якісного правового інструментарію задля регулювання суспільних відносин.

Правотворча політика та правотворчість – явища взаємозумовлені: з одного боку, правотворча політика покликана сприяти ефективній та позитивно результативній правотворчій діяльності, а з іншого – правотворча політика формується у процесі правотворчої діяльності [7, с. 14]. Основними важелями правової політики в контексті реалізації принципів у повоєнний період є утвердження України як сильного незалежного суб'єкта міжнародних відносин, а також залучення інвестицій для відновлення інфраструктури та розвитку промисловості для чого також необхідна орієнтація на стандарти Євросоюзу в рамках інтеграції (запровадити європейську систему сертифікації, продовжити антикорупційну і судову реформи тощо).

Висновки. Отже, метою правотворчої діяльності є формування норм права, що об'єктивовані у джерелах права, та здійснюється уповноваженими суб'єктами у відповідності до процесуально визначених меж. Успішність виконання завдання щодо гармонізації національної правової системи, в рамках інтеграції, опосередковується не тільки наявністю стратегії правового розвитку суспільства і держави, а ще

й безпосередньо тими ціннісно-правовими засадами, на яких ґрунтується зміст правотворчої діяльності. Тому фундаментальне значення правотворчої діяльності відіграють керівні засади на яких вони побудовані, адже від того, на яких принципах побудований правовий порядок, можна значною мірою судити про характер самої держави.

Список використаних джерел:

1. Осадчук С.С. Застосування принципів права у правотворчому та правозастосовному процесах. *Наше право*. 2012. № 3. Ч. 3. С. 32–37. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/8897/1/7.pdf>
2. Мельничук С.М. Правотворча діяльність – провідна правова форма здійснення функцій держави: теоретико-прикладний аспект. *Інформація і право*. 2016. № 1 (16). С. 5–11. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/3.pdf>
3. Андрусів Л.М. Оприлюднення нормативно-правових актів як стадія правотворчості. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 3. С. 3–5. URL: https://www.dnu.dp.ua/docs/visnik/fjur/program_5c47218ace2a5.pdf
4. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42–46.
5. Проект Закону про правотворчу діяльність: від 23.06.2021 р. № 5707. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/II05571A> (дата звернення: 25.03.2023).
6. Менджул М. Застосування принципів сімейного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 49–53. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/11/9.pdf>
7. Тернавська В.М. Правотворча політика України : монографія. Одеса : «Гельветика», 2022. 120 с.