ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД «УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПОГОРЄЛОВА ЗОЯ ОЛЕКСАНДРІВНА

Прим. № ____

УДК 340.1

ДИСЕРТАЦІЯ
НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ: ІСТОРИЧНА ГЕНЕЗА І СУЧАСНИЙ КОНЦЕПТ

12.00.01 «Теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____Погорєлова З.О.

Науковий консультант Заєць Анатолій Павлович, доктор юридичних наук, професор, член– кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України

Ужгород – 2024

АНОТАЦІЯ

Погорєлова З.О. Нормотворча діяльність Української держави: історична генеза і сучасний концепт. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» – Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2024.

Дисертацію присвячено розробці цілісної концепції нормотворчої діяльності Української держави. З цією метою було оцінено ступінь наукових розробок нормотворчої діяльності Української держави та встановлено, що на сучасному етапі розвитку права і держави цілісна теорія нормотворчої діяльності держави має ґрунтуватись на кристалізації розуміння сутності права і закону, встановленні правильного співвідношення цих понять, уточнення розуміння природи процесу правотворення, умов набуття приписами закону правового характеру. Визначено в цьому контексті нагальну потребу в додатковому осмисленні законотворчої діяльності парламенту та удосконаленні законотворчих процедур, поглибленого доктринального наукового осмислення і практичного удосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади.

Наголошено на тому, що формування наукової цілісної теорії і поняття нормотворчої діяльності держави можливе на основі розуміння нормотворчих повноважень держави, як повноважень, які делеговані народом. А відтак правовий характер законів та інших актів, які виходять в держави та її органів, лише презюмується, оскільки в кінцевому підсумку свій правовий характер вони отримають в процесі легітимації, тобто визнання та сприйняття їх правовими з боку цього народу. Чим більше їх зміст не буде відповідати

інтересам і потребам особи, тим більше вони ставатимуть формальним виразом державної волі, неправовим виразом сваволі.

Розкрито сутність і природу нормотворчої діяльності, як специфічної людської форми ставлення людей до навколишнього світу, змістом якої є доцільні зміни і перетворення речей і явищ залежно від людських потреб, формі активності, що характеризує здатність людини чи пов'язаних з нею систем бути причиною змін у бутті, а також виокремлені та проаналізовані її головні елементи, до яких віднесені мета (цілі), суб'єкти, предмет (об'єкти), засоби (форми виразу і технології), процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням.

Розкрито з сучасних методологічних позицій співвідношення понять правотворчої і нормотворчої діяльності, взаємозв'язку понять правотворення і законотворення, уточнити розуміння природи процесу правотворення, умов набуття приписами закону правового характеру. Визначено, що нормотворча діяльність держави є правовою формою реалізації функцій держави, а відтак є владною діяльністю. Нормотворча діяльність виступає в якості найголовнішого засобу і найголовнішої правової форми здійснення владно–організуючої представницької, управлінської і судової діяльності, оскільки полягає у розробці і прийнятті нормативних актів різної юридичної сили, за допомогою яких здійснюється реалізація функцій і завдань держави.

Обґрунтовано положення про те, що нормотворча діяльність отримує правову форму в силу того, що вона передбачена правом, оскільки фундаментальні засади цієї діяльності регулюються Конституцією і законами України, тобто ця діяльність отримує найвищий рівень легітимності, безпосередньо від парламенту, як представницького органу влади. результаті нормотворчої діяльності формується правове підґрунтя для функціонування державної влади і здійснення не тільки таких важливих галузевих чи предметних функцій держави (таких як захист держави, регулювання економічної діяльності, захист оточуючого середовища тощо) але й правова

основа для функціонування державних інститутів з точки зору поділу влади на законодавчу виконавчу, судову і контрольну (в рамках яких здійснюються функція державного управління і правоохоронна функція, функції правосуддя, установча і контрольно–наглядова функції). Саме тому нормотворча діяльність є однією із найважливіших правових форм діяльності держави, поряд із правозастосовною (практичною консультаційною, адвокатською, нотаріальною), правоохоронною (слідчою, прокурорською, судовою), установчою, контрольною правовими формами діяльності держави.

Правовою формою діяльності держави нормотворча діяльність розглядається в силу того, що фундаментальні засади цієї діяльності регулюються Конституцією і законами України, тобто ця діяльність отримує найвищий рівень легітимності, безпосередньо від парламенту, як представницького органу влади. Конституція, парламент і закони стають джерелом отримання повноважень органів державної влади на видання нормативних актів, меж такої діяльності, відповідальності за здійснення такої діяльності. Охарактеризовано такі ознаки нормотворчої діяльності як діяльності її уповноважених органів і посадових осіб, а також як юридичної діяльності і як форми реалізації владних повноважень органами державної влади. Обґрунтовано необхідність здійснення нормотворчої діяльності у відповідній процесуальній формі та відповідно до певних процедур, що знаходить свій вираз у понятті нормотворчого процесу як спеціальної організаційної процедурної юридичної діяльності уповноважених суб'єктів, системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по ініціюванню розробки, складанню, узгодженню, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) нормативно– правового акту.

Сформульовано оптимальний перелік принципів нормотворчої діяльності, здійснено їх ранжирування за ступенем їх загальності (значимості) для цієї діяльності, розкрито їх зміст та форми забезпечення.

Розкрито значення народного суверенітету як легітимної основи парламентаризму, взаємозв'язок установчої і законодавчої влади, законодавчої влади і законотворчої діяльності парламенту. Досліджено природу законотворчої діяльності українського парламенту – Верховної Ради України, як діяльності, що ґрунтується на законодавчій владі парламенту, в основі якої лежить теорія народного представництва, як «особлива форма народовладдя», що здійснюється виборним колегіальним органом – Верховною Радою України, на основі демократичних процедур і відповідальності за свої дії перед народом. Обґрунтовано висновок про те, що законотворча діяльність є формою реалізації делегованої народом Верховній Раді України законодавчої влади, в результаті чого парламент і його органи володіють першочерговим правом як на здійснення законотворчої діяльності, так і правом контролю за якістю законів, що подаються на її розгляд. Пояснено правомірність наділення законотворчими повноваженнями інших органів, яке має здійснюватися відповідно до статті 92 Конституції України та вимог інших положень Конституції України, які визначають повноваження органів державної влади, що стосуються законотворчої діяльності..

Обґрунтовано висновок про те, що продовження парламентської реформи, в цілому, і законотворчої діяльності, має здійснюватися з урахуванням комплексності і спиратися на концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця» на засадах посиленої координації між ініціаторами законопроектів, на наукову методологію і обґрунтування нормотворчої діяльності, необхідності переходу до електронного парламентаризму, розробки та схвалення всеохоплюючої комунікаційної стратегії, стратегії розбудови кадрового потенціалу парламенту, суттєвого підвищення фахового рівня законопроектувальників, значного посилення ролі наукового і експертного забезпечення законотворчого процесу.

Розкрито зміст нормотворчої діяльності Президента, виокремлено її процесуальні стадії, обґрунтовано необхідність формалізації і нормативного

упорядкування здійснення нормотворчої діяльності у відповідному процедурно–процесуальному порядку, з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, що має супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що приймаються Президентом України, а також дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження правових актів Президента України, фіксації її результатів.

Зроблено висновок про те, що процедура урегулювання нормотворчої діяльності Президента України, включаючи законодавче регулювання, де цього вимагає Конституція, не реалізована. Хоча доктрина inherent powers дає можливість більш гнучкого і більш виваженого підходу до встановлення і реалізації Президентом функцій у сфері державного управління (зокрема, гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави, здійснення зовнішньополітичної діяльності тощо), даючи можливість використовувати Президентом прямо не передбачені Конституцією України повноваження, однак які випливають із його статусу глави держави і виконуваних Президентом функцій, це не означає надання широкого простору для розсуду у питання здійснення Президентських повноважень. Це відноситься і до питань регулювання порядку підготовки, обговорення, погодження, прийняття, опублікування і вдень дію актів Президента, тобто питань порядку здійснення його нормотворчих повноважень. Хоча, подібно будь–якому органу державної влади, Президент користується правом на певну організаційну самостійність, що передбачає можливість самостійного вирішення питань внутрішньої організації і діяльності та здійснення повноважень, і в цій частині самостійно здійснює правове регулювання порядку реалізації нормотворчих повноважень в тому числі має право урегульовувати порядок розробки і прийняття власних нормативних актів за умови, якщо це не суперечить положенням Конституції і законів України) і в

цій частині організаційна самостійність Президента значно ширша за самостійність інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, однак вимоги статті 92 Конституції України (щодо виключного регулювання законами усіх ключових питань організації і діяльності органів державної влади, здійснення зовнішніх зносин, тощо) зумовлюють потребу законодавчого регулювання ключових питань нормотворчої діяльності і лише на цій основі можливостей Президента України самостійного встановлення певних процедур нормотворчої діяльності в тому чи іншому органі державної влади.

Розкрито повноваження органів виконавчої влади як невід'ємну частину правового статусу органів виконавчої влади, що слугують засобом здійснення ними державної влади і здійснюються самостійно, без неправомірного втручання, завжди і виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції.

Обґрунтовано необхідність посилення застосування відповідних засобів контролю за цією діяльністю, контролю за конституційністю і законністю актів, що приймаються органами виконавчої влади, з дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження нормативних актів органів виконавчої влади, фіксації її результатів, а також необхідність посилення моніторингу виконання нормативних актів Уряду. Досліджено розширення повноважень Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану та суттєве спрощення нормотворчих процедур у порівнянні з передбаченою Регламентом процедурою нормотворчої діяльності уряду в звичайних умовах, обґрунтовано необхідність збереження відповідних механізмів дотримання в цих умовах принципів верховенства права, захисту прав людини, збереження правової та інших видів експертизи урядових рішень у формі експертизи вже прийнятих рішень.

Розкрито напрямки удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та інших органів виконавчої влади, що

володіють нормотворчими повноваженнями, з огляду на нинішній стан цієї діяльності (поглиблення об'єктивного аналізу і оцінки відомчих проектів з урахуванням сучасного рівня наукових знань та використання передового зарубіжного досвіду, оптимізації порядку проведення публічних консультацій з громадськістю з питань підготовки і прийняття відомчих нормативних актів, інших рішень та їх законодавчого регулювання тощо).

Практичне значення і практична цінність одержаних результатів полягає у використанні розроблених дисертанткою у результаті дослідження пропозицій та висновків: у сфері нормотворчої діяльності органів державної влади – при визначенні меж нормотворчих повноважень та удосконалення усіх аспектів нормотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету міністрів України і центральних органів виконавчої влади;

у правозастосовній діяльності – при здійсненні нормотворчої діяльності органів державної влади, підготовці проектів їх нормативних актів; у науковій роботі — для подальших теоретичних розробок питань нормотворчої діяльності органів державної влади; в освітній діяльності – для використання у викладанні юридичних і політологічних дисциплін, а також у розробці науково–методичних і навчальних посібників.

Ключові слова: державна влада, нормативний акт, нормотворча діяльність органів державної влади, нормотворчі повноваження, нормотворчий процес, контроль за нормотворчою діяльністю, експертиза нормативних актів, військовий стан.

SUMMARY

Pogorelova Z.O. Normative activity of the Ukrainian state: historical genesis and modern concept. – Qualifying research paper on the rights of manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Legal Sciences, specialty 12.00.01 «Theory and history of the state and law; the history of political and legal students» – Uzhgorod National University, Uzhhorod, 2024.

The dissertation is devoted to the development of a holistic concept of the rule– making activity of the Ukrainian state. For this purpose, the degree of scientific development of the rule–making activity of the Ukrainian state was assessed and it was determined that at the current stage of the development of law and the state, a holistic theory of the rule-making activity of the state should be based on the crystallization of the understanding of the essence of law and the law, establishing the correct relationship between these concepts, clarifying the understanding of the nature of the law–making process, conditions of acquisition by prescriptions of the law of a legal nature. In this context, an urgent need for additional understanding of the law–making activity of the parliament and improvement of law-making procedures, in–depth doctrinal scientific understanding and practical improvement of the rule–making activity of the executive authorities was identified.

It is emphasized that the formation of a scientific holistic theory and the concept of rule-making activity of the state is possible on the basis of understanding the rule-making powers of the state as powers delegated by the people. And therefore, the legal nature of laws and other acts issued by the state and its bodies is only presumed, since ultimately, they will receive their legal nature in the process of legitimization, that is, recognition and acceptance of them as legal by this people. The more their content does not correspond to the interests and needs of the individual, the more they will become a formal expression of state will, an illegal expression of arbitrariness.

The essence and nature of norm-making activity is revealed as a specific human form of people's attitude to the surrounding world, the content of which is expedient changes and transformations of things and phenomena depending on human needs, a form of activity that characterizes the ability of a person or related systems to be the cause of changes in being, as well as its main elements are singled out and analyzed, which include the goal (goals), subjects, subject (objects), means (forms of expression and technology), procedural form of implementation, results, control over its implementation.

The relationship between the concepts of law-making and norm-making activity, the relationship between the concepts of law-making and law-making, and clarifying the understanding of the nature of the law-making process and the conditions for acquiring a legal nature by the prescriptions of the law are revealed from modern methodological positions. It was determined that the rule–making activity of the state is a legal form of implementation of the functions of the state, and therefore it is an activity of power. Normative activity acts as the most important means and the most important legal form of the implementation of power-organizing representative, managerial and judicial activities, since it consists in the development and adoption of normative acts of various legal force, with the help of which the functions and tasks of the state are implemented.

The proposition that the rule-making activity receives a legal form due to the fact that it is provided for by law, as the fundamental principles of this activity are regulated by the Constitution and laws of Ukraine, i.e. this activity receives the highest level of legitimacy, directly from the parliament, as a representative body of power, is substantiated. as a result of rule-making activity, the legal basis for the functioning of state power and the implementation of not only such important sectoral or substantive functions of the state (such as the protection of the state, regulation of economic activity, protection of the environment, etc.) but also the legal basis for the functioning of state institutions from the point of view of the division of power into legislative executive, judicial and control (within the framework of which the function of state administration and law enforcement, functions of justice, establishment and control and supervision functions are carried out). That is why rule–making activity is one of the most important legal forms of state activity, along with law-enforcement (practical consultation, advocacy, notary), law enforcement (investigative, prosecutorial, judicial), establishing, control legal forms of state activity.

Normative activity is considered a legal form of state activity due to the fact that the fundamental principles of this activity are regulated by the Constitution and

laws of Ukraine, that is, this activity receives the highest level of legitimacy, directly from the parliament, as a representative authority. The Constitution, Parliament and laws become the source of obtaining the authority of state authorities to issue normative acts, the limits of such activities, and the responsibility for carrying out such activities. The following features of law-making activity are characterized as the activity of its authorized bodies and officials, as well as legal activity and as a form of exercise of power by state authorities. The need to carry out rule-making activities in the appropriate procedural form and in accordance with certain procedures is substantiated, which finds its expression in the concept of the rule–making process as a special organizational procedural legal activity of authorized subjects, a system of independent, logically completed stages, stages, legal and technical actions to initiate the development, drafting, agreement, legal examination, review and acceptance (issuance), state registration, publication, entry into force (entry into force) of a normative legal act.

The optimal list of principles of rule-making activity was formulated, their ranking was carried out according to the degree of their generality (significance) for this activity, their content and forms of support were revealed.

The meaning of popular sovereignty as a legitimate basis of parliamentarism, the relationship between the constituent and legislative powers, the legislative power and the law–making activity of the parliament is revealed. The nature of the law–making activity of the Ukrainian parliament – the Verkhovna Rada of Ukraine, as an activity based on the legislative power of the parliament, which is based on the theory of popular representation, as a «special form of people's power», carried out by an elected collegial body – the Verkhovna Rada of Ukraine, on the basis of democratic procedures, has been studied and responsibility for one's actions before the people. The conclusion that law-making activity is a form of implementation of the legislative power delegated by the people to the Verkhovna Rada of Ukraine, as a result of which the parliament and its bodies have the primary right both to carry out law–making activity and the right to control the quality of laws submitted for

consideration. The legality of granting law-making powers to other bodies, which must be carried out in accordance with Article 92 of the Constitution of Ukraine and the requirements of other provisions of the Constitution of Ukraine, which determine the powers of state authorities related to law-making activity, has been explained.

The conclusion that the continuation of parliamentary reform, in general, and law–making activity, should be carried out taking into account the complexity and be based on the concept of the legislative process «from beginning to end» on the basis of enhanced coordination between the initiators of draft laws, on scientific methodology and the justification of rule–making activity, is substantiated. the need to transition to electronic parliamentarism, to develop and approve a comprehensive communication strategy, a strategy for building the personnel potential of the parliament, a significant increase in the professional level of drafters of legislation, a significant strengthening of the role of scientific and expert support for the law–making process.

The content of the President's rule-making activity is revealed, its procedural stages are distinguished, the need for formalization and normative ordering of the implementation of rule-making activities in the appropriate procedural and procedural order, with the use of appropriate means of control over this activity, which must be accompanied by control over the constitutionality and legality of acts adopted by the President of Ukraine, is substantiated, as well as compliance with the internal procedure of preparing and passing legal acts of the President of Ukraine, recording its results.

It was concluded that the procedure for regulating the rule-making activity of the President of Ukraine, including legislative regulation where required by the Constitution, has not been implemented. Although the doctrine of inherent powers enables a more flexible and balanced approach to the establishment and implementation by the President of functions in the sphere of state administration (in particular, guaranteeing state sovereignty, territorial integrity, rights and freedoms of man and citizen, ensuring state independence, national security and state

succession, implementing foreign policy activities, etc.), enabling the President to use powers not directly provided for by the Constitution of Ukraine, but which arise from his status as the head of state and the functions performed by the President, this does not mean giving wide scope for discretion in the exercise of Presidential powers. This also applies to matters of regulation of the order of preparation, discussion, approval, acceptance, publication and day-to-day effect of acts of the President, i.e. matters of the order of the exercise of his rule–making powers. Although, like anybody of state power, the President enjoys the right to a certain organizational independence, which provides for the possibility of independent resolution of internal organization and activity issues and the exercise of powers, and in this part independently carries out legal regulation of the procedure for the implementation of rule–making powers, including the right to regulate the procedure for the development and adoption of own regulatory acts provided that this does not contradict the provisions of the Constitution and laws of Ukraine) and in this part the organizational independence of the President is much wider than the independence of other state authorities and local self-government bodies, however, the requirements of Article 92 of the Constitution of Ukraine (regarding exclusive regulation laws on all key issues of organization and activity of state authorities, implementation of external communications, etc.) determine the need for legislative regulation of key issues of rule-making activity and only on this basis the ability of the President of Ukraine to independently establish certain procedures of rule–making activity in one or another body of state authority.

The powers of executive power bodies are disclosed as an integral part of the legal status of executive power bodies, which serve as a means of exercising state power by them and are carried out independently, without undue interference, always and exclusively for the purpose of performance by executive power bodies of their functions, tasks and powers, within the limits of competence.

The need to strengthen the use of appropriate means of control over this activity, control over the constitutionality and legality of acts adopted by executive

authorities, with compliance with the internal procedure for the preparation and passing of normative acts of executive authorities, recording of their results, as well as the need to strengthen monitoring of the implementation of normative acts of the Government is substantiated. The expansion of the powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the conditions of martial law and the significant simplification of rule-making procedures in comparison with the procedure for rule-making activities of the government under normal conditions, provided for by the Regulation, have been studied, the need to preserve the appropriate mechanisms for observing the principles of the rule of law, protection of human rights, preservation of legal and other types in these conditions has been substantiated examination of government decisions in the form of examination of already adopted decisions.

Directions for improving the rule-making activity of the central executive bodies and other executive bodies with rule-making powers, given the current state of this activity (deepening the objective analysis and evaluation of departmental projects taking into account the modern level of scientific knowledge and the use of advanced foreign experience, optimization procedure for holding public consultations with the public on preparation and adoption of departmental normative acts, other decisions and their legislative regulation, etc.).

The practical significance and practical value of the obtained results lies in the use of proposals and conclusions developed by the dissertation student as a result of the research: in the sphere of rule-making activity of state authorities – in determining the limits of rule-making powers and improving all aspects of the rule–making activity of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and central bodies of executive power; in law-enforcement activities – in the implementation of rule-making activities of state authorities, preparation of drafts of their normative acts; in scientific work – for further theoretical development of issues of rule-making activity of state authorities; in educational activities – for use in teaching legal and political science disciplines,

as well as in the development of scientific and methodological and educational manuals.

Key words: state power, normative act, rule-making activity of state authorities, rule-making powers, rule-making process, control over rule-making activity, examination of normative acts, martial law.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Наукові праці, опубліковані в журналах Scopus, Web of Science і наукових фахових виданнях категорії «А»:

1. Заєць А.П., Погорєлова З.О. Становлення ідеї природного права в древній Греції і древньому Римі. Вісник Національної академії правових наук України. 2021. №4. С. 15–28. Наукове фахове видання категорії «А». DOI: 10.37635/jnalsu.28(4).2021.15–28.

2. Popovych T., Zaborovskyy V., Baryska Ya., Pohoryelova Z., Maslyuk O. The nature and features of surrogacy as an assisted reproductive technology. Georgian Medical News. No 1 (334) 2023. P. 108–112. Видання Scopus.

3. Volodymyr I. Adamovsky, Danyila S. Chornenka, Olena U. Fonaryuk, Zoya O. Pohoryelova. Somatic (personal) human rights: the ratio of medical and legal categories. Wiadomości Lekarskie Medical Advances, Volume LXXVI, Issue 3, March 2023. P. 651–655. Видання Scopus. DOI: 10.36740/WLek202303131

4. Заєць А.П., Погорєлова З.О. Посилення наукової і фахової складової законотворчої діяльності Верховної Ради України – вимога часу. Вісник Національної академії правових наук України. 2023. 30. №1. С. 44–63. Наукове фахове видання категорії «А». DOI: 10.31359/1993-0909-2023-30-1-44

5. Zaiets A., Pohoryelova Z. Regulatory activities of the government of Ukraine during marital status conditions. *CUESTIONES POLÍTICAS*, Vol. 41 Nº 78 (2023): 541–553. Видання Web of science. DOI: https://doi.org/10.46398/cuestpol.4178.37

6. Popovych, T., Baryska, Ya., Maslyuk, O., Peresh, I., & Pohoryelova, Z. (2024). Restrictions on human rights and extraordinary legal regimes. *Social & Legal Studios*, 7(1), 106-115. DOI: 10.32518/sals1.2024.106. Видання Scopus. DOI: 10.32518/sals1.2024.106

Наукові праці, опубліковані в наукових фахових виданнях категорії «Б»:

7. Погорєлова З.О. Природа нормотворчої діяльності української держави. Правова держава. 2019. № 36. С. 19–26. DOI: http://dx.doi.org/10.18524/2411-2054.2019.36.184846

8. Погорєлова З.О. Історична ґенеза нормотворчої діяльності держави (Період ранніх держав) Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2020. Вип. 61. т.1. С. 39–43. DOI https://doi.org/10.32782/2307-3322.61-1.8

9. Погорєлова З.О. Історична ґенеза нормотворчої діяльності держави (Середні віки). Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2020. Т. 5. С. 51–56. DOI: 10.18523/2617-2607.2020.5.51-56

10. Погорєлова З.О. Історична ґенеза нормотворчої діяльності держави (Новий час). Порівняльно-аналітичне право. 2020. № 2. С.29–34.

11. Pogorelova Zoya. Constitusional bases of regulation of normative activity of state authorities in Ukraine. Recht der Osteuropäischen Staaten. 2020. № 6. P. 65–72.

12. Погорєлова З.О. Принципи нормотворчої діяльності органів державної влади. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2021. Т. 7. С. 52–60. DOI: 10.18523/2617-2607.2021.7.52–60.

13. Погорєлова З.О. Парламентаризм, народний суверенітет і законодавча влада: проблеми взаємозв’язків. Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2021. Вип. 65. т.1. С. 31 – 37. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.65.5

14. Погорєлова З.О. Законодавча влада як легітимна основа законотворчої діяльності. Науковий вісник УжНУ, 2021. Серія: Право. 2021. Вип. 66. т.1. С. 19 – 26. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.66.3

15. Zoya Pogorelova. Rule–making activity of the Ukrainian state as a legal form of activity of public authorities. Visegrad Journal on Human Rights. №1, 2021. P. 327–332.

16. Погорєлова З.О. Проблеми удосконалення законотворчої діяльності. Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2021. Випуск 68. С. 25–29. DOIhttps://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.4

17. Погорєлова З.О. Нормотворчі повноваження Президента України поняття і правова природа. Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2022. Випуск 72. Частина 1. С.67–72. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.72.11

18. Погорєлова З. Нормотворча діяльність Президента України як правова форма реалізації повноважень Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2022. Випуск 73: частина 1. С. 24–30. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.4

19. Погорєлова З.О. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2023. Випуск 75. Частина 1. С.47– 52. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.1.7

20. Погорєлова З.О. Організаційно–правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності центральних виконавчої влади Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2023. Випуск 76. Частина 1. С.54–59. DOI https://doi.org/10.24144/2307–3322.2022.76.1.8

21. Погорєлова З.О. Організаційно-правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки, 2023. Т. 11. С. 77–83. DOI: 10.18523/2617-2607.2023.11.77-83.

22. Поняття і структура нормотворчої діяльності держави як одного з видів людської діяльності. Науковий вісник УжНУ. Серія ПРАВО. Випуск 78: частина 1. С.52–57. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.8

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

23. Погорєлова З.О. Окремі аспекти парламентських слухань за участі громадськості / Матеріали 72-ї підсумкової наукової конференції професорсько–викладацького складу юридичного факультету (м. Ужгород, 26 лютого 2018 року) / Ужгородський національний університет; За заг. ред. С.Б. Булеци, Я.В. Лазура. Ужгород, 2018. 72 с. С. 35–38.

24. Погорєлова З.О. Які форми впливу громадськості на законотворення / З. О. Погорєлова // Закарпатські правові читання: матеріали X міжнародної науково–практичної конференції (Ужгород, 19–21 квітня 2018). Том 2. Ужгород, 2018. С. 31–36.

25. Погорєлова З.О. Конституційні основи і законодавче регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади. Проблеми нормотворення, реалізації та тлумачення норм права у світлі загальновизнаного принципу верховенства права : тези доп. та повідомл. учасн. IV Міжнар. наук.–практ. конф. (м. Івано–Франківськ, 3–4 жовт. 2019 р.) / за заг.ред. І. Д. Шутака. – Харків : Право, 2019. С.195-197.

26. Погорєлова З.О. Наукові підходи щодо правового моніторингу в Україні / Закарпатські правові читання : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Т. 1. 2019. С. 336–339.

27. Погорєлова З.О. Народний депутат як суб'єкт права законодавчої ініціативи / Матеріали 73-ї підсумкової наукової конференції професорсько–викладацького складу юридичного факультету (м. Ужгород, 28 лютого 2019 року)/ Ужгородський національний університет; за заг. ред. С.Б. Булеци, Я.В. Лазура. Ужгород, 2019. С.57–60.

28. Погорєлова З.О. Принципи нормотворчої діяльності / Закарпатські правові читання.: матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції (27–28 травня 2021 р., м. Ужгород) / За редакцією Я.В. Лазура, М.В. Савчина, М.В. Менджул, І.В. Хохлової. Том 2. Ужгород. С. 65–71.

29. Погорєлова З.О., Попович Т.П., Бариська Я.О. Практика нормотворення і правореалізації: навчально-методичний посібник. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2022. 58 с.

30. Погорєлова З.О. Правова регламентація порядку здійснення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану. Зовнішні зносини України: історико-правові аспекти міжнародного права і сучасність. Матеріали 15–тої всеукраїнської наукової конференції 1 грудня 2023 року. Вип. 15. Національний Університет «Львівська Політехніка». Навчально-Науковий інститут права, психології та інноваційної освіти, кафедра теорії права та конституціоналізму. Львів, 2023, С. 149–153.

31. Актуальні проблеми нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України/ Матеріали 77-ї підсумкової наукової конференції професорсько-викладацького складу юридичного факультету. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2023. С.21–14.

32. Погорєлова З.О. Центральні органи виконавчої влади як суб’єкти нормотворчої діяльності / Закарпатські правові читання. Право як інструмент стійкості та розвитку в умовах сучасних цивілізаційних викликів : Матеріали XV міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 27 квітня 2023 р. Частина ІІ. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С.83-85. DOI https://doi.org/10.36059/978-966-397-298-5-98.

33. Погорєлова З.О. Актуальні напрямки удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України / Особливості навчально-методичної роботи у вищій школі в умовах війни: досвід України: матеріали міжнародної правової школи, м. Ужгород, 26 квітня 2024 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2024. 52 с. С. 31 – 36.

ЗМІСТ

ВСТУП……23

РОЗДІЛ 1. СТУПІНЬ РОЗРОБКИ ТЕМИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВ І МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДОСЛІДЖЕННЯ ……40

1.1. Ступінь розробки теми нормотворчої діяльності держав ……40

1.2. Обґрунтування методологічного інструментарію дослідження …. 47

Висновки до розділу 1. ……60

РОЗДІЛ 2. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВ ТА ВЧЕННЯ ПРО ЇХ ПРИРОДУ ..…… 62

2.1.Історична генеза нормотворчої діяльності держав (ранній період).. 62

2.2. Історична генеза нормотворчої діяльності держав (середні віки) …70

2.3. Історична генеза нормотворчої діяльності держав (Новий час) 87

Висновки до розділу 2. …….. 99

РОЗДІЛ 3. НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ: ПОНЯТТЯ, ПРАВОВА ПРИРОДА, ВИДИ І ПРИНЦИПИ ……102

3.1. Поняття і правова природа нормотворчої діяльності Української держави …… 102

3.2. Нормотворча діяльність Української держави як правова форма діяльності публічної влади ……....107

3.3. Принципи нормотворчої діяльності Української держави …….. 116

Висновки до розділу 3. …….. 132

РОЗДІЛ 4. ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ І НАПРЯМКИ ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ ……. 139

4.1. Народний суверенітет як легітимна основа парламентаризму, установчої і законодавчої влади парламенту ……..… 139

4.2. Законодавча влада – як легітимна основа законотворчої діяльності парламенту ……151

4.3. Конституційні основи регулювання законотворчої діяльності Верховної Ради України. …… ……..164

4.4. Напрямки удосконалення законотворчої діяльності Верховної

Ради України …….. 171
Висновки до розділу 4. ……. 193
РОЗДІЛ 5. НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ..200
5.1. Нормотворчі повноваження Президента України: поняття і правова природа…….. 200
5.2. Нормотворча діяльність Президента України як правова форма реалізації його нормотворчих повноважень ……. 206
5.3. Конституційні основи регулювання нормотворчої діяльності Президента України та порядку її здійснення ……216
5.4. Право вето у нормотворчій діяльності Президента України……226
Висновки до розділу 5. ……. 262
РОЗДІЛ 6. НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ……... 266
6.1. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності ……. 266
6.2. Конституційні основи регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади …… 273
6.3. Стан і напрямки удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України ……. 283
6.4. Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану ……292
6.5. Організаційно-правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади …….. 307
Висновки до розділу 6. …… 323
ВИСНОВКИ …..…… 329
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ……348
Додаток. СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ……..…. 415

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Дослідження питань нормотворчої діяльності держави ніколи не втрачало своєї актуальності. Нормотворча діяльність, будучи формою реалізації найважливіших функцій держави, впливає на природу і сутність держави, через нормотворчу діяльність формується її нормативна основа і особливості здійснення державної влади, справляється значний вплив на дотримання прав і свобод людини і громадянина.

На сучасному етапі розвитку права і держави це питання не лише не втрачає своєї актуальності, а й набуває ще більшого значення у зв'язку із здобутками вітчизняної і світової правничої науки, пов'язаними з новими підходами до розуміння природи і сутності права і держави. Важливо продовжити розпочате в науці переосмислення значення влади народу не тільки як джерела влади, але й джерела права. На цій основі можливе формування цілісної теорії нормотворчої діяльності держави, яка б включала, насамперед, базові, вихідні положення вчення про сутність і природу нормотворчої діяльності держави, складовими елементами якої є подальша кристалізація розуміння сутності права і закону, встановлення правильного співвідношення цих понять, взаємозв'язку понять правотворення і законотворення, уточнення розуміння природи процесу правотворення, умов набуття приписами закону правового характеру.

Переосмислення сутності і характеру нормотворчої діяльності держави, її органів, меж і умов цієї нормотворчості є важливим для створення правильного методологічного підґрунтя для розуміння відмінностей, що існують між процесом правотворчості, законотворчості і нормотворчості.

Питанням дослідження нормотворчої діяльності держави та її органів присвячено чимало наукових праць відомих філософів, дослідників-правознавців Європи Ш. Монтеск'є, Ф. Савін'ї, Г.-Ф. Пухти, К.Безлера, Г.Кельзена, а також вітчизняних правознавців М. Баглая, Ю.Г.Барабаша, О.В.

Богачової, М. Воронова, О. Гаврилова, Л.М. Горбунової, Т.О.Дідича, А.П. Зайця, Р. Калюжного, М.І. Козюбри, В.М.Косовича, Н. Лати, Л.Маймескулова, А.Мерник, А. Олійник, М.І. Панова, А.М. Ришелюка, В.І.Риндюк, О.В. Скрипнюка, А.П. Ткача, В.Л.Федоренко, М.О. Теплюка, І.Д.Шутака та багатьох інших.

В цьому питанні на сьогодні переважає легістське розуміння сутності правотворчої, законотворчої і нормотворчої діяльності як спорідненої (як специфічної діяльності спеціально уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню правових норм у формі прийняття нормативно правових актів або ж як форму владної діяльності народу, органів держави, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів (наприклад, С. Л. Лисенков). Ці погляди не розкривають глибинних, сутнісних аспектів розуміння природи права, процесу його формування, ролі держави у процесі правотворення. А це відповідно впливає на розуміння вимог до нормотворчої діяльності органів державної влади, не даючи можливості обґрунтувати, розробити і запровадити належні механізми контролю за цією діяльністю з боку суспільства, утверджувати принцип верховенства права в діяльності органів державної влади, оптимізувати нормотворчі процедури, захищати права людини.

Враховуючи потребу удосконалення правових засад Української держави і національного права існує нагальна необхідність у додатковому осмисленні законотворчої діяльності парламенту, значна кількість проблемних питань, які потребують поглибленого доктринального наукового осмислення, пов'язана з нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади, включаючи Кабінет Міністрів України і місцеві органи виконавчої влади. Конституція України і чинне законодавство не урегульовує стадій і етапів нормотворчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб та не встановлює вимог до цієї діяльності. Більше того, на най час належним чином не реалізована вимога Конституції щодо урегулювання нормотворчої

діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій на основі закону. Окремі із цих вимог лише фрагментарно визначаються підзаконними актами Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України. Саме тому їх змістовне наповнення є надзвичайно важливим завданням правової науки.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до науково–дослідної теми кафедри теорії та історії держави і права ДНВЗ «Ужгородський національний університет» «Трансформація політико–правової системи країн Центральної та Східної Європи: гносеологічний та практичний аспект», що затверджена рішенням Вченої ради юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет» №7 від 28 березня 2019 р., номер державної реєстрації НДР: 0119U101973.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є розробка цілісної науково–методологічної концепції нормотворчої діяльності Української держави, включаючи розробку методологічних засад нормотворчої діяльності, з'ясування природи, сутності і напрямків удосконалення нормотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади.

Для досягнення мети дослідження планується вирішити такі завдання: 1) виявити ступінь наукових розробок нормотворчої діяльності Української держави, її історії і сучасного стану; 2) дослідити історію та еволюцію нормотворчої діяльності держав, в цілому, та Української держави, зокрема, в різні історичні періоди; 3) розкрити сутність і природу нормотворчої діяльності держави, дослідити її складові елементи; 4) розкрити з сучасних методологічних позицій співвідношення понять правотворчої і нормотворчої діяльності, взаємозв'язку понять правотворення і законотворення, уточнити розуміння природи процесу правотворення, умов набуття приписами закону правового характеру; 5) розкрити поняття

нормотворчої діяльності як правової форми реалізації нормотворчої функції держави; 5) виокремити принципи нормотворчої діяльності органів державної влади, здійснити їх ранжирування за ступенем їх загальності (значимості) для цієї діяльності, розкрити їх зміст та форми забезпечення; 6) дослідити правову природу і розкрити поняття законотворчих повноважень і законотворчої діяльності як спеціальної організаційної юридичної діяльності органів державної влади; 7) дослідити конституційні основи регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади та порядку її здійснення; окреслити напрямки її удосконалення; 8) розкрити значення народного суверенітету як легітимної основи парламентаризму, взаємозв'язок установчої і законодавчої влади, законодавчої влади і законотворчої діяльності парламенту.

Об'єктом дослідження виступає нормотворча діяльність Української держави в історичному європейському та сучасному контекстах, особливості нормотворчої діяльності органів державної влади в Україні, в тому числі Верховної Ради України, Президента України, органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади).

Предметом дослідження є доктринальні аспекти нормотворчої діяльності держави в особі її органів, особливості здійснення нормотворчої діяльності органами державної влади на основі Конституції України, системи нормативно–правових та правозастосовних актів, що регулюють нормотворчу діяльність; принципи та механізми здійснення нормотворчої діяльності органів державної влади; практика реалізації нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності органів державної влади.

Методологія дослідження. Методологічною основою даного дослідження слугують сучасні філософсько-світоглядні підходи до права, що грунтуються на природно-правовій доктрині, теорії народного суверенітету і визнання народу не лише джерелом, але й джерелом права, що дають можливість пояснити не тільки природу права і його роль у сучасному

суспільстві, відносну незалежність права від політики, а й більш точно зрозуміти сутність і співвідношення між такими юридичними категоріями як нормотворчість, правотворчість і законотворчість, нормотворча, правотворча і законотворча діяльність та сприяти їх більш коректному використанню у правовій доктрині, правових прикладних дослідженнях.

Мета, призначення і пошук шляхів удосконалення законотворчої діяльності розкривалися у даному дослідженні за допомогою таких загальнонаукових методів як аксіологічний, антропологічний, аналітичний і синтетичний, порівняльно-історичний, порівняльно-правовий, герменевтичний, а також формально-юридичний методи.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що з нових теоретичних і методологічних позицій вперше комплексно, виходячи із уточненого розуміння правової природи нормотворчої діяльності держави, простежена її історична генеза, розкриті її елементи (мета, суб'єкти, предмет, засоби, процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням), дана комплексна характеристика її сутності (як правової форми реалізації функцій держави, як владної діяльності, як діяльності її уповноважених органів і посадових осіб, як юридичної діяльності, що має відповідну процесуальну форму), розкриті її принципи, дана характеристика окремих видів нормотворчої діяльності, сформульовані пропозиції по їх удосконаленню, окреслені перспективні напрямки досліджень у цій сфері, зокрема:

– обґрунтовано висновок про історичну тенденцію переходу від соціального управління у формі індивідуальних наказів на основі адміністративного розсуду до соціального управління на основі нормативного регулювання, монополізації нормотворчої діяльності в руках правителів, концентрування повноважень в рамках спеціально уповноважених органів та професіоналізації нормотворчої діяльності;

– уточнено розуміння правової природи нормотворчої діяльності як діяльності, що здійснюється на основі нормотворчих повноважень, делегованих народом, а правовий характер приписів законів та інших актів, які виходять в держави та її органів, лише презюмується, оскільки в кінцевому підсумку свій правовий характер вони отримають в процесі легітимації, тобто визнання та сприйняття їх правовими з боку народу;

– уточнено поняття правотворчої і нормотворчої діяльності, взаємозв'язку понять правотворення і законотворення, уточнено розуміння природи процесу правотворення, умов набуття приписами закону правового характеру;

– розкрито поняття нормотворчої діяльності як правової форми реалізації нормотворчої функції держави, яка є владною діяльністю і поряд з представницькою, управлінською і судовою діяльністю забезпечує реалізацію функцій і завдань держави;

– сформульовано висновок про те, що в результаті нормотворчої діяльності формується правове підґрунтя для функціонування державної влади і здійснення не тільки таких важливих галузевих чи предметних функцій держави (таких як захист держави, регулювання економічної діяльності, захист оточуючого середовища тощо) але й правова основа для функціонування державних інститутів з точки зору поділу влади на законодавчу виконавчу, судову і контрольну (в рамках яких здійснюються функція державного управління і правоохоронна функція, функції правосуддя, установча і контрольно–наглядова функції);

– визначено нормотворчу діяльність як одну із найважливіших правових форм діяльності держави, поряд із правозастосовною (практичною консультаційною, адвокатською, нотаріальною), правоохоронною (слідчою, прокурорською, судовою), установчою, контрольною правовими формами діяльності держави;

– поглиблено розкрито владну природу і зміст нормотворчої діяльності діяльність держави, як владну діяльність її уповноважених органів і посадових осіб, пов'язану із функцією здійснення влади, що полягає у встановленні правил поведінки шляхом прийняття нормативних актів, які мають загальнообов'язковий характер, встановлюють обов'язки громадян та їх відповідальність;

– охарактеризовано розуміння нормотворчої діяльності як юридичної діяльності, оскільки на законодавчому і підзаконному рівні здійснюється її детальна регламентація, з встановленням процедур, прав і обов'язків повноважних суб'єктів права, визначенням їх відповідальності за порушення процедур, умов і вимог до здійснення нормотворчої діяльності;

– обґрунтовано висновок про необхідність здійснення нормотворчої діяльності, метою якої є нормативне урегулювання суспільних відносин, правознавцями–фахівцями задля отримання якісного результату у вигляді нормативного акту;

– обґрунтовано висновок про те, що нормотворча діяльність має мати відповідну процесуальну форму і здійснюватися відповідно до певних процедур, що зумовлюється, з одного боку, природою нормотворчої діяльності як владної, легальної діяльності, яка потребує відповідного дозволу, санкціонування (за допомогою нормотворчості здійснюється принцип поділу влади, реалізується демократична природа держави і взаємозв'язок держави і суспільства, формуються правила поведінки та діяльності органів державної влади, що забезпечує унормованість суспільного і державного життя), а з іншого боку – потребою упередження свавілля, упередження від прийняття помилкових рішень, досягнення мети створення ефективних, раціональних та справедливих норм;

– уточнено поняття нормотворчого процесу, як спеціальної організаційної процедурної юридичної діяльності уповноважених суб'єктів, що відображається у системі самостійних, логічно завершених етапів, стадій,

юридико–технічних дій по ініціюванню розробки, складанню, узгодженню, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) нормативно–правового акту; уточнено перелік принципів нормотворчої діяльності;

– додатково обґрунтовано розуміння народного суверенітету як легітимної основи парламентаризму, установчої і законодавчої влади парламенту (одне з найголовніших призначень парламенту – здійснювати законодавчу владу, відповідно до конституційного принципу поділу влади, закріпленого у статті 6 Конституції України), що дає можливість чітко визначити межі законодавчих повноважень і, відповідно, природу і межі законотворчих повноважень парламенту та інших суб'єктів;

– обґрунтовано розуміння законодавчої влади як легітимної основи законодавчої і законотворчої діяльності парламенту: досягнення цілей законодавчої влади відбувається через законодавчу діяльність парламенту, що є основною, ключовою функцією парламенту і організаційним способом реалізації законодавчої влади держави та полягає у прийнятті від імені народу законів, як актів вищої юридичної сили, та введенні їх в дію, а також уточнено розуміння законотворчої діяльності як форми реалізації делегованої народом Верховній Раді України законодавчої влади, в результаті чого парламент і його органи володіють першочерговим правом як на здійснення законотворчої діяльності, так і правом контролю за якістю законів, що подаються на її розгляд;

– уточнено поняття законотворчої діяльності, як спеціальної організаційної юридичної діяльності парламенту, його комітетів, народних депутатів та інших уповноважених суб'єктів, по визначенню потреб у регулюванні суспільних відносин законом, ініціюванні розробки, складанні, узгодженні, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) законів, дослідження їх ефективності і перегляду;

– сформульовано висновок про те, що законотворчими повноваженнями можуть володіти також і інші органи, однак наділення такими повноваженнями та встановлення порядку здійснення такої діяльності має здійснюватися відповідно до статті 92 Конституції України та вимог інших положень Конституції України, які визначають повноваження органів державної влади, що стосуються законотворчої діяльності;

– обґрунтовано необхідність реалізації нормотворчих повноважень Президента України у межах компетенції і у особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності, що передбачає необхідність дотримання відповідного способу і процедурно–процесуального порядку, відображатися у певній системі взаємозалежних, організаційно упорядкованих та послідовних дій, що підпорядковані загальній меті і спрямовані на отримання конкретного результату; нормотворча діяльність має здійснюватися також не тільки з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю та супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що приймаються Президентом України, а також дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження правових актів Президента України, фіксації її результатів;

– додатково обґрунтовано певну організаційну самостійність нормотворчої діяльності Президента України, що є ширшою за організаційну самостійність інших органів державної влади, яка передбачає можливість самостійного вирішення питань внутрішньої організації нормотворчої діяльності та здійснення нормотворчих повноважень, і в цій частині самостійного здійснення Президентом правового регулювання порядку реалізації нормотворчих повноважень;

– запропоновано у нормотворчій діяльності Президента України виокремлювати процесуальні стадії, що пов’язані з послідовністю здійснення дій, а також процесуальні провадження, що відображають юридично фіксовані обставини нормотворчої ініціативи, матеріали справи законопроекту, офіційне

документальне закріплення процесуальних результатів, і процесуальний режим, як відображення дії відповідних принципів, що створює належну правову атмосферу і гарантує ефективне здійснення цієї діяльності;

– обґрунтовано положення про те, що процесуальна форма, процесуальні стадії, процесуальне провадження і процесуальний режим складають інтегральну характеристику нормотворчого процесу Президента України, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів Президента України і що належна правова регламентація усіх складових нормотворчого процесу Президента України сприятиме утвердженню верховенства права в Українській державі;

– обґрунтовано положення про те, що нормотворчі повноваження органів виконавчої влади, які повноваження по встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів, є невід'ємною частиною правового статусу органів виконавчої влади, слугують засобом здійснення ними державної влади і здійснюються самостійно, без неправомірного втручання, завжди і виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції;

– сформульовано висновок про те, що нормотворчі повноваження органів виконавчої влади складають правову основу для їх нормотворчої діяльності, яка, в свою чергу, є правовою процесуальною формою здійснення нормотворчих повноважень і що правова процесуальна форма нормотворчої діяльності у сукупності з процесуальними стадіями, процесуальним провадженням і процесуальним режимом складають інтегральну характеристику поняття нормотворчого процесу органу виконавчої влади, як

системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органу виконавчої влади;

– обґрунтовано положення про те, що нормотворча діяльність органів виконавчої влади має здійснюватися з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що ними приймаються, з дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження нормативних актів органів виконавчої влади, фіксації її результатів;

– розроблено ряд пропозицій щодо удосконалення організаційно–правових і прикладних аспектів нормотворчої діяльності органів державної влади, зокрема, посилення консенсусної природи парламенту і рівня політичного узгодження законопроєктів і урегулювання статусу парламентської меншості, посилення системності, плановості законотворчої діяльності парламенту, покращення взаємодії з громадськістю та громадським експертним середовищем, підвищення ролі публічних консультацій з громадськістю і ретельне врахування їх у законотворчій роботі з метою реалізації принципів відкритості та гласності у правотворчій діяльності, підвищення ролі комітетів парламенту у законодавчому процесі, посилення механізмів взаємодії головного комітету по законопроекту із іншими комітетами, забезпечення прозорості у діяльності парламентських комітетів і парламенту в цілому, підвищення тих складових якості закону, які пов'язуються з мінімальною достатністю законодавчого регулювання, усунення дублювання, підвищення фахового рівня законопроектувальників середньої ланки (міністерств, державних і національних служб, державних і національних агентств, інших центральних органів виконавчої влади),

посилення значення усіх видів експертиз проектів законодавчих актів, що проводяться на різних етапах підготовки і проходження законопроектів, зокрема, загально–правової, антикорупційної, гендерної, на відповідність праву ЄС (acquis communautaire), на відповідність Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, фінансово–економічній, екологічній, на відповідність Регламенту Верховної Ради України та іншим, необхідності урегулювання на рівні Регламенту статусу висновків експертних підрозділів Апарату Верховної Ради України, закріплення обов'язкової участі їх представників при розгляді законопроектів у комітетах, необхідності урегулювання правового статусу експерта, що здійснює фахову експертизу законопроекту, як учасника нормотворчого процесу, законодавчо встановивши відповідні гарантії незалежності експерта, його прав і обов'язків в процесі здійснення такої експертизи;

– обґрунтовані напрямки удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема, посилення ролі правової експертизи Мінюстом проєктів актів на етапі погодження проєктів перед поданням розробником до Кабінету Міністрів, необхідності законодавчого унормування порядку здійснення експертизи проектів актів Кабінету Міністрів України, а також статусу такої експертизи задля того, щоб її висновки не могли бути проігноровані та залишені без розгляду, розширення практики здійснення експертизи проектів урядових актів громадськими організаціями та незалежними експертами, посилення моніторингу виконання нормативних актів Уряду і контрольного механізму впливу на якість нормативних актів, складовими частинами якого мають стати діяльність урядових комітетів, надання більшої ваги і значимості публічних консультацій з представниками заінтересованих сторін щодо проектів актів Кабінету Міністрів, діяльність Громадської ради при Кабінеті Міністрів України, більш повного забезпечення вільного доступу до інформації щодо урядових рішень, що готуються для розгляду, включаючи оприлюднення проєктів урядових актів

на сайті Кабінету Міністрів України для їх громадського апробування, ретельне узагальнення висловлених критичних оцінок цих проєктів і врахування їх у фінальних проектах, що передаються на розгляд Кабінету Міністрів України;

– обґрунтовано правомірність і доцільність суттєвого спрощення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України в умовах запровадження воєнного стану, в тому числі скасування публічних консультацій з важливих питань урядової політики, закріплення можливості призупинки діяльності урядових комітетів, відміни необхідності проведення правових та інших видів експертиз, зі збереженням правової та інших видів експертиз вже прийнятих рішень з метою дотримання принципів верховенства права, захисту прав людини; Запропоновано запровадити на постійній основі, крім експертизи Мінюсту під час реєстрації нормативних актів, також наукову експертизу найбільш важливих відомчих законопроектів відповідно до законодавства України, що регулює питання наукової та науково–технічної експертизи стосовно статусу, повноважень та відповідальності експертів, значення їх експертних висновків, посилення ролі і значення громадської експертизи, що здійснюється відповідними Громадськими радами при центральних органах виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства. Запропоновано також оптимізувати порядок проведення публічних консультацій з громадськістю з питань підготовки і прийняття відомчих нормативних актів, інших рішень, а також діяльність Громадських рад при міністерствах та врахування результатів цих консультації, законодавчо регулювати процес публічних консультацій з громадськістю і забезпечити відповідні правові гарантії урахування результатів цих консультацій.

Практичне значення одержаних результатів. Практична цінність роботи полягатиме у використанні розроблених дисертантом у результаті дослідження пропозицій та висновків:

у сфері нормотворчої діяльності органів державної влади – при визначенні меж нормотворчих повноважень та удосконалення усіх аспектів нормотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету міністрів України і центральних органів виконавчої влади;

у правозастосовній діяльності – при здійсненні нормотворчої діяльності органів державної влади, підготовці проектів їх нормативних актів;

у науковій роботі — для подальших теоретичних розробок питань нормотворчої діяльності органів державної влади;

в освітній діяльності — для використання у викладанні юридичних і політологічних дисциплін, а також у розробці науково–методичних і навчальних посібників.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є кваліфікаційною науковою працею, наукова новизна, висновки та пропозиції сформульовані авторкою самостійно й обґрунтовані на підставі особистих досліджень.

Деякі статті, що відображають результати роботи, написані у співавторстві. Особистий внесок здобувачки у цих статтях полягає:

– «Становлення ідеї природного права в древній Греції і Древньому Римі» – у розробці методології дослідження, опису результатів і стану дискусії по питаннях становлення ідеї природного права в Древній Греції і Древньому Римі, викладу Платонових ідей створення ідеальної держави та ролі у ній законодавства;

– «The nature and features of surrogacy as an assisted reproductive technology» – оцінці повноти правового регулювання відповідних відносин і його закріплення у нормативних актах, теоретичній оцінці процесу формування спеціальної термінології, що використовується для характеристики відповідних відносин; розробці теоретичного підґрунтя формування обов'язків сторін, що визначають їх статус;

– «Somatic (personal) human rights: the ratio of medical and legal categories» – обґрунтуванні потреби правового регулювання соматичних прав як прав

нового покоління, оцінка цілей і можливостей права, досягнення балансу між медициною і законом у сфері соматичних прав, визначення, на основі загальнотеоретичних уявлень про формування юридичних понять, підходів до формування центральної категорії у досліджуваному питанні, а саме категорії «соматичних прав»; обґрунтуванні віднесення соматичних прав до особистих прав людини, їх невідчужуваності з точки зору поняття сучасної правової держави;

– «Посилення наукової і фахової складової законотворчої діяльності Верховної Ради України – вимога часу» – описі методології дослідження, характеристиці законотворчої діяльності як виду нормотворчої діяльності, що вимагає реалізації загальнолюдських цінностей, обґрунтуванні висновку про необхідність суттєвого підвищення фахового рівня законопроектувальників середньої ланки;

– «Regulatory activities of the government of Ukraine during marital status conditions» – характеристиці процедури нормотворчої діяльності уряду в звичайних умовах і умовах воєнного стану, обґрунтуванні меж нормотворчих повноважень Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану;

«Обмеження прав людини та екстраординарні юридичні режими» – у висвітленні відмінностей між державами щодо процедур обмежень прав людини в умовах Covid–19 та правового режиму воєнного стану та їх регулювання окремими законодавчими актами.

Апробація результатів дисертації. Основні висновки були представлені на міжнародних, всеукраїнських конференціях, семінарах, круглих столах та вебінарах: Погорєлова З.О. Окремі аспекти парламентських слухань за участі громадськості / Матеріали 72-ї підсумкової наукової конференції професорсько–викладацького складу юридичного факультету (м. Ужгород, 26 лютого 2018 року) / Ужгородський національний університет; За заг. ред. С.Б. Булеци, Я.В. Лазура. Ужгород, 2018. 72 с. С. 35–38; Погорєлова З.О. Які форми впливу громадськості на законотворення / З. О. Погорєлова //

Закарпатські правові читання: матеріали X міжнародної науково–практичної конференції (Ужгород, 19–21 квітня 2018). Том 2. – Ужгород, 2018. – С. 31–36; Погорєлова З.О. Конституційні основи і законодавче регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади. Проблеми нормотворення, реалізації та тлумачення норм права у світлі загальновизнаного принципу верховенства права : тези доп. та повідомл. учасн. IV Міжнар. наук.–практ. конф. (м. Івано–Франківськ, 3–4 жовт. 2019 р.) / за заг.ред. І. Д. Шутака. – Харків : Право, 2019. –330 с. С.195-197; Погорєлова З.О. Наукові підходи щодо правового моніторингу в Україні / Закарпатські правові читання : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Т. 1. 2019. С. 336–339; Погорєлова З.О. Народний депутат як суб'єкт права законодавчої ініціативи / Матеріали 73-ї підсумкової наукової конференції професорсько–викладацького складу юридичного факультету (м. Ужгород, 28 лютого 2019 року)/ Ужгородський національний університет; за заг. ред. С.Б. Булеци, Я.В. Лазура. Ужгород, 2019. С.57–60; Погорєлова З.О. Принципи нормотворчої діяльності / Закарпатські правові читання.: матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції (27–28 травня 2021 р., м. Ужгород) / За редакцією Я.В. Лазура, М.В. Савчина, М.В. Менджул, І.В. Хохлової. Том 2. Ужгород. С. 65–71; Погорєлова З.О., Попович Т.П., Бариська Я.О. Практика нормотворення і правореалізації: навчально-методичний посібник. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2022. 58 с.; Погорєлова З.О. Правова регламентація порядку здійснення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану. Зовнішні зносини України: історико-правові аспекти міжнародного права і сучасність. Матеріали 15–тої всеукраїнської наукової конференції 1 грудня 2023 року. Вип. 15. Національний Університет «Львівська Політехніка». Навчально-Науковий інститут права, психології та інноваційної освіти, кафедра теорії права та конституціоналізму. Львів, 2023, с. 149–153; Погорєлова З.О. Центральні органи виконавчої влади як суб’єкти нормотворчої діяльності / Закарпатські

правові читання. Право як інструмент стійкості та розвитку в умовах сучасних цивілізаційних викликів : Матеріали XV міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 27 квітня 2023 р. Частина ІІ. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С.83-85; Погорєлова З.О. Актуальні проблеми нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України / Матеріали 77-ї підсумкової наукової конференції професорсько-викладацького складу юридичного факультету. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2023. с. 21–24; Погорєлова З.О. Актуальні напрямки удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України / Особливості навчально-методичної роботи у вищій школі в умовах війни: досвід України: матеріали міжнародної правової школи, м. Ужгород, 26 квітня 2024 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2024. – 52 с. С. 31 – 36.

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження викладені у 33 наукових працях, зокрема, у 22 статтях, опублікованих у фахових виданнях, в тому числі 3 статтях, опублікованих у наукових виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних Scopus, 1 статті – у Web of Science, 2 статей – у фахових виданнях з юридичних наук України категорії «А», а також у 11 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації зумовлена метою та завданнями дисертаційного дослідження. Дисертація складається із вступу, шести розділів, що поділені на 21 підрозділ, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 419 сторінок, із них основний текст викладено на 327 сторінках, список використаних джерел – на 66 сторінках, що складає 529 найменувань.

РОЗДІЛ 1. СТУПІНЬ РОЗРОБКИ ТЕМИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВ І МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Ступінь розробки теми нормотворчої діяльності держав

Питання дослідження філософських, історичних, моральних, правових аспектів виникнення права і формування держав привертало пильну увагу філософів Древньої Греції і Древнього Риму, країн Західної Європи епохи Середніх віків, Відродження і Реформації, європейського Просвітництва. Серед них всесвітньо відомі імена Демокрита [1], Платона [2], Аристотеля [3], Цицерона [4], Ф. Аквінського [5], Г. Гроція [6], Т. Гобса [7], І. Канта, Ф. Гегеля, Ж–Ж. Руссо [8, с. 363–385], Д. Лока [9, с. 327–351], Ш. Монтеск'є [10, с. 387–443]. В їх працях не тільки пояснювались причини походження права і держави та обґрунтовувались найбільш правильні форми держави, але й були сформовані основні наукові теорії і доктрини, які лягли в основу переустрою держав та розуміння феномену права, зокрема, доктрина природних прав людини, доктрина народного суверенітету, теорія суспільного договору, доктрина свободи, доктрина обмеженої політичної влади, теорія поділу влади, теорія власності, право на опір та інші. Ці здобутки політичної і правової теорій не залишилися теоретичним надбанням, а були імплементовані у Декларацію незалежності США 1776 р. і Французьку Декларацію прав людини і громадянина 1789 р.

Чимало уваги приділялось дослідженню теоретико-правових і прикладних аспектів нормотворчої діяльності держав в рамках європейських шкіл і концепцій права і держави XVIII – XIX ст.

Значний внесок у розвиток вчення про нормотворчу діяльність держави зробили представники історичної школи права XVIII століття Г. Гуго, Ф. Савіньї, Ф. Ю. Штоль, Г. Ф. Пухта [11]. Право, стверджували представники історичної школи, є продуктом народних переконань, а його істинним джерелом – історично усталений звичай, в якому відображається «народний дух». Тому слід вважати, що законодавець не створює право, а сприяє розкриттю цього «народного духу».

Фундатори вчення про правову державу К. Велькер, Р. Моль, І. Х. Фрайхер фон Аретин в якості основних постулатів визнавали виключним джерелом права державу, яка є об'єднанням багатьох людей, що підпорядковуються правовому закону, який є також основою державного устрою і стану миру в ній і об'єктивного порядку державної діяльності. Вчення про правову державу багато уваги приділяє формальній визначеності закону, засобам викладу законодавчих норм, розподілу повноважень між суб'єктами держави тощо, орієнтуючись на високі ідеали нормотворчості та зв'язуючи законодавство конституційними принципами [12].

Чільне місце в поглибленні розуміння сутності нормотворчої діяльності держави займає прізвище видатного англійського юриста, конституціоналіста А.В. Дайсі, котрий обґрунтував повноцінну доктрину верховенства права, що лежить в основі сучасного європейського конституціоналізму і законодавчої та нормотворчої діяльності держави.

В царині історичних, правових і державознавчих досліджень активно працювали такі відомі українські історики різних часів як С. Десницький, С. Оріховський-роксолан [15], М. Драгоманов [16], державознавці та історики права Б.О. Кістяківський [17], М.П. Василенко [18], М.Ф. Владимирський–Буданов [19], Ігнатій Данилович [20], Ф.І. Леонтович [21], М.О. Максимейко [22], О.О. Малиновський [23], М. І. Палієнко [11], Ф.В. Тарановський [24], які обгрутовували прогресивні ідеї природного права, верховенства права,

правової держави, ролі закону у суспільстві і державі, який має бути справедливим і саме тому усі мають йому підпорядковуватись.

Історичні і теоретичні питання нормотворчої діяльності, її кращих практик, функціонування окремих державних інститутів сучасної України, парламентаризму досліджувались у працях таких вітчизняних правознавців як В.Д. Бакуменко [25], Г.В, Берченко [26], Ю.Г. Барабаш [27], С.Я. Вавженчук [28], М. Воронов [29], А.З. Георгіца [30], Е.Л, Гладкова [31], В.С. Голубовська [32], Є.А. Гетьман [33], Л.М. Горбунова [34], С. Горьова [35], О. Дашковська [36], А.П. Заєць [37], В.С. Ковальський [38], В.Б, Ковальчук [39], М.І. Козюбра [40], О.Л. Копиленко [41], Н.Ф. Лата [42], Л.М. Лєгін [43], Ю. Лепех [44], І.В.Лозинська [45], Л. Маймескулов [46], С. Науменко [47], А. Нечипоренко [48], Ю. Ничка [49], О.М. Лощихін [50], С. Олєйніков [51], М.І. Панов [52], Ю. Сисоєв [53], Н.В. Стецик [54], О.В. Скрипнюк [55], А.П.Ткач [56], В.Л.Федоренко [57], В.М. Косович [58], А.Ю. Олійник [59], Н.М. Пархоменко [60], Ю.М. Перерва [61], С.В. Плавич [62], А.М. Ришелюк [63], О.Д. Тихомиров [64], М.О. Теплюк [65], Ю.А. Шпак [66], Р. Ященко [68] та багатьох інших.

Серед правознавців та спеціалістів у сфері правознавства і державного управління, які досліджували питання удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України, слід назвати О.В. Богачову [68], Л.Л. Богачову [69], А.Єзерова [70], Ю. Лихач [71], О.І. Зозулю [72], Л. Горьового [73], Д. Ковраженко [74], О.Л. Копиленка [75], І. М. Мищака [76], Є. Піддубну [77], Н.С. Погребняк [78], Р. Радейко [79], Н.В. Щербак [80], О.І. Ющика [81] та багатьох інших.

Історичні і теоретичні аспекти законотворчої діяльності досліджувалися також авторкою даного дисертаційного дослідження, зокрема, розглядались питання становлення нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності держав у Ранній період [82], Середні віки [83] і Новий час [84], природу [85] і конституційні основи нормотворчої діяльності органів державної влади в

Україні [86] та її принципи [87], питання поняття та структури нормотворчої діяльності [88], особливості нормотворчої діяльності як легальної форми діяльності публічної влади [89], сутності законодавчої влади [90], законодавчої влади як легітимної основи законотворчої діяльності і її впливів на законотворчу діяльність [91], проблем удосконалення законотворчої діяльності парламенту [92].

Чимало праць у сфері теорії права і держави, конституційного та адміністративного права присвячено з'ясуванню правової природи нормотворчої діяльності Президента України та його місця і ролі в організації державної влади, а також питанню нормотворчих повноважень президента в зарубіжних країнах та Президента України.

Серед авторів цих праць С. А. Агафонов [93], В.М. Андріїв [94], С.К. Бостан [95], Д. М. Бєлов [96], Я. О. Берназюк [97], Ю.М. Бисага [98], Ю. О. Волошин [99], В. Головатенко [100], Ю.С. Лепех [101], Г. В. Макаров [102], Д. В. Мазур [103], Н.Г. Плахотнюк [104], Н. О. Рибалка [105], С. Г. Серьогіна [106], Т. В. Скомороха [107], О.В. Скрипнюк [108], Р.В. Чорнолуцький [109] В.М. Шаповал [110], В. А. Шатіло [111] та багато інших. Авторка також досліджувала у своїх наукових працях питання нормотворчих повноважень [112] та нормотворчої діяльності Президента України [113].

Тематика нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності органів виконавчої влади займає також вагоме місце серед напрямків правових досліджень. Серед авторів відповідних наукових праць Н. В. Александрова, Д.В. Бараненко, Є.А. Гетьман [116], Л.М. Горбунова [117], В.В. Жидецька, Ю.В. Ничка [119], М.І. Ославський [120], М.М. Потіп [121], А.О. Расюк [122] та інші. Авторка даного дослідження також розглядала питання нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України в звичайних умовах [123] і умовах воєнного стану [124], особливості обмеження прав людини в умовах воєнного стану [125].

Слід підкреслити, що вивченню теоретико–правових аспектів здійснення нормотворчої діяльності в умовах введення воєнного стану присвячено чимало наукових праць, як в Україні, так і за кордоном. Вивчались, зокрема, надзвичайне законодавство в закордонних країнах (С.О. Кузніченко) [126], питання адміністративно–правового режиму надзвичайного стану (Басов А.В.) [127], закордонний досвід і українська модель воєнного стану (С. О. Кузніченко і В.О. Голуб) [128], проблеми правового регулювання «воєнного стану», «стану війни» та «воєнного часу» (Топольніцький В.В. і Тична Б.М.) [129], окремі аспекти порядку введення та припинення дії правового режиму воєнного стану в Україні (М.М. Лобко, В.М. Семененко, А.Й. Фучко) [130], дотримання прав людини в умовах воєнного стану (В.І. Гвоздь) [131] тощо.

Вчені інших країн розглядали, зокрема, використання надзвичайних повноважень в мирний час (Д. Боннер) [132], надзвичайні повноваження Президента США (Е. Гойтейн), умови використання надзвичайних повноважень в демократичних країнах і міжнародних конфліктах (Б. Рутні) [134], практичні і теоретичні аспекти надзвичайних повноважень (М. Хед) [135], типологію надзвичайних повноважень (Д. Фереджон і П. Паскіно) [136], надзвичайні повноваження виконавчої влади (Д. Фрідман) тощо.

Досить обширною є тематика дослідження шляхів удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів як з точки зору загальних питань, так і діяльності окремих центральних органів виконавчої влади. Вона притягла увагу багатьох вчених–правознавців, серед яких О.І. Беспалова [138], Л.О. Бондаренко [139], І.М. Вороніна [140], О.Л. Дзюбенко [141], В.В. Жидецька [142], Ю. О. Загуменна, В. В. Лазарєв, А.Т. Комзюк [143], І. М. Коропатнік [144], А.О. Нечипоренко [145], Н.М. Охріменко [146], Н.В. Рибалко [147], А.О. Рибалкін [148], Я.В. Романов [149], О. Ю. Салманова [150], Д.В. Слинько [151], А. Ю. Сидоренко [152], О.А. Шевчук [153], Л. Шестопалова [154].

У цих роботах аналізувались різноманітні аспекти сутності і поняття нормотворчої діяльності і нормотворчого процесу міністерств, характеристика актів, які ухвалюються міністерствами, розглядалися пропозиції по удосконаленню такої діяльності. Оскільки ця проблематика є важливою складовою нормотворчої діяльності органів державної влади загалом, дисертантка також приділила увагу дослідженню її теоретичним [155], організаційно–правовим та прикладним [156] аспектам.

Слід підкреслити, що в західній філософській і правовій літературі, поряд із світоглядними і загальнотеоретичними питаннями, важливого значення набув пошук шляхів посилення демократичного урядування і практичного удосконалення діяльності державних інститутів. На початку 1920–х років в США ряд відомих американських філософів, психологів, журналістів (М. Ліпман [157], Дж. Д'юї [158], В. Джеймс [159] розробив теорію критичного мислення, яка основним завданням демократії визначала формування, вплив і врахування громадської думки в усіх сферах управління і політики розумно і раціонально. Нові ідеї наукової експертизи були покладені в основу реформування наукових експертних установ і створення на їх основі нової моделі наукового консультування [160].

Ще більш актуального звучання це питання набуває на сучасному етапі розвитку парламентаризму у зв'язку з інтенсифікацією законодавчої діяльності і проникненням законодавчого регулювання у різні сфери, що потребує серйозного наукового осмислення, наукової оцінки, експертизи проектів законів, що розробляються і подаються на розгляд парламентів (включаючи навіть експертизу законопроектів з точки зору моралі [161]). Тому різноманітні аспекти наукової експертизи як проектів законів, так і вже прийнятих законів досліджуються із посиленою увагою. Зокрема, мова йде про сферу економіки [162], медицини [163], культури [164], політики [165], судової експертизи [166], міжнаціональних відносин [167], різноманітних аспектів міжнародних відносин [168].

Як засвідчують наведені дослідження, на сучасному етапі розвитку права і держави питання природи, сутності і призначення нормотворчої діяльності не лише не втрачає своєї актуальності, а й набуває ще більшого значення. Важливим є розгляд цих питань в контексті здобутків вітчизняної і світової правничої науки щодо природи і сутності права, переосмислення значення влади народу не тільки як джерела влади, але й джерела права. На цій основі можливе формування цілісної теорії нормотворчої діяльності держави, яка б включала, насамперед, базові, вихідні положення вчення про сутність і природу нормотворчої діяльності держави, складовими елементами якої є подальша кристалізація розуміння сутності права і закону, встановлення правильного співвідношення цих понять, взаємозв'язку понять правотворення і законотворення, уточнення розуміння природи процесу правотворення, умов набуття приписами закону правового характеру.

Виходячи із потреби удосконалення правових засад Української держави і національного права існує нагальна потреба в додатковому осмисленні законотворчої діяльності парламенту та удосконаленні процедур ініціювання, розробки, внесення на розгляд Верховної Ради України, обговорення, прийняття, підписання, опублікування та введення в дію законів України.

Практика роботи Верховної Ради України упродовж VIII скликань засвідчила наявність багатьох прогалин і неузгодженостей у парламентських процедурах, відсутність механізмів, які унеможливлювали б порушення базових принципів нормотворчої діяльності або ж зводили їх до мінімуму, ставили заслін неякісним законопроектам, зловживанням процедурою, упереджували порушення депутатської етики при прийнятті законів чи ефективно боролись би з недобросовісною лобістською діяльністю.

Широке коло проблемних питань, які потребують поглибленого доктринального наукового осмислення пов'язане з нормотворчістю органів виконавчої влади, в тому числі Кабінету Міністрів України і місцевих органів

виконавчої влади. Конституція України і чинне законодавство не визначає стадій і етапів нормотворчості органів державної влади та їх посадових осіб та не встановлює вимоги до цієї діяльності. Більше того, на сьогодні не реалізована належним чином вимога Конституції щодо урегулювання нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій на основі закону. Окремі із цих вимог фрагментарно визначаються підзаконними актами Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України. І тому їх змістовне наповнення є важливим завданням правової науки.

Зокрема, необхідне подальше наукове осмислення і нормативне урегулювання на основі закону питань юридичної природи актів органів державної влади, відповідних процедурних і техніко–юридичних вимог до підготовки проектів, процедури проведення належних експертиз, питань планування і розробки проектів, внесення їх на розгляд відповідних органів державної влади і їх сам розгляд, їх прийняття, реєстрацію, опублікування і введення в дію.

1.2. Обґрунтування методологічного інструментарію дослідження

Серед компонентів методології правознавства одна із провідних ролей належить світогляду. Світоглядною методологічною основою даного дослідження слугують сучасні філософсько-світоглядні підходи до права, що грунтуються на природно–правовій доктрині, теорії народного суверенітету і визнання народу не лише джерелом, але й джерелом права, що дають можливість пояснити не тільки природу права і його роль у сучасному суспільстві, відносну незалежність права від політики, а й більш точно зрозуміти сутність і співвідношення між такими юридичними категоріями як нормотворчість, правотворчість і законотворчість, нормотворча, правотворча

і законотворча діяльність та сприяти їх більш коректному використанню у правовій доктрині, правових прикладних дослідженнях.

Такий світогляд передбачає вибір правової теорії, що формує методологічне підґрунтя для розуміння тих чи інших правових явищ, отримання нового знання. Однією з таких теорій є теорія правотворчості.

У вітчизняній юридичній науці в розумінні сутності і характеру правотворчої діяльності держави переважає на сьогодні легістське розуміння. Така правотворча діяльність зазвичай визначається як «діяльність компетентних органів і посадових осіб, спрямована на видання або санкціонування, зміну або скасування норм права, що завершується оприлюдненням нормативно–правових актів, а також їх систематизацією» [169]. За такою логікою правотворча діяльність охоплює і законотворчість і нормотворчість [169, с. 121]. Тим самим нормою права, самим правом визнається положення нормативного акту будь-якого органу державної влади, починаючи від парламенту і закінчуючи нормативним актом органу місцевого самоврядування [169, с. 133].

Переосмислення сутності і характеру нормотворчої діяльності держави, її органів, а також меж та умов цієї нормотворчості є важливим для створення правильного методологічного підґрунтя для розуміння відмінностей, що існують між процесом правотворчості, законотворчості і нормотворчості.

Такий підхід не розкриває глибинних, сутнісних аспектів розуміння природи права, процесу його формування, ролі держави у процесі правотворення. А це відповідно впливає на розуміння правотворчої діяльності органів державної влади, її відмежування від нормотворчої діяльності, не дає можливості обґрунтувати, розробити, а зрештою, впровадити належні механізми контролю за цією діяльністю з боку суспільства, утвердити принцип верховенства права і його складової – верховенства Конституції і закону в діяльності органів державної влади, оптимізувати нормотворчі процедури, створити умови для захисту права людини.

Розуміння правотворчості і правотворчої діяльності, правотворчого процесу пов'язане також з розмежуванням зі спорідненими, але не тотожними поняттями нормотворчості, нормотворчої діяльності, нормотворчого процесу.

Відсутність чіткого розмежування між названими поняттями викликає складнощі у їх сприйнятті і не сприяє правильному їх використанню. Наприклад, укладачі посібника «Законотворчість: Участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу» вже в самій назві заклали один термінологічний ряд (законотворчість, законотворчий процес, законодавчий процес) [170], але в самому посібнику, на додаток до вже названих термінів, використовують без пояснення також терміни «законодавча влад», законодавча діяльність» [170, с. 102, 106], що, як мінімум, викликає потребу їх змістовного наповнення і розмежування.

Всі позиції зазначених вчених щодо поняття нормотворчості, нормотворчої діяльності і її відмежування від споріднених понять, зокрема, правотворчості, правотворчої діяльності, можна звести до кількох основних.

В юридичній літературі поширена думка про те, що нормотворчість стосується, головним чином, процедури прийняття нормативних актів. Однак далі нормотворчість ототожнюється з правотворчістю та правотворчим процесом, оскільки, як стверджується, вона вимагає вивчення реальних зв'язків між явищами, які впливають на формування права і перехід від матеріальних факторів до свідомості та від неї – до самих правових норм. Правотворчий процес, за досить поширеним визначенням, означає порядок здійснення юридично значимих дій по підготовці, прийнятті, опублікуванню нормативного акту, які процесуально оформлені, юридично опосередковані і носять офіційний характер. Відтак результатом правотворчої діяльності є прийняття нормативно-правового акту.

Такий підхід, як вже підкреслювалось, є позитивістським і домінуючим в юридичній науці до цього часу. Він розглядає поняття нормотворчої діяльності виключно як виду юридичної діяльності, що здійснюється

«внаслідок свідомої цілеспрямованої діяльності суб'єктів нормотворення», суть якої полягає у виробленні юридичних норм спрямованих на регламентацію суспільних відносин [171]. В свою чергу, нормотворчість – це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана зі встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм [171, с. 21–22]. Як бачимо, поняття нормотворчої діяльності та правотворчої діяльності ототожнюються.

Узагальнюючим виразом такого підходу може бути позиція Гетьмана Є.А., який підкреслює у цьому зв'язку, що «поняття нормотворення та правотворення можуть бути визнані ідентичними поняттями та застосовуватися для визначення процесуальної діяльності уповноважених органів із реалізації функцій держави щодо формування законодавства шляхом створення, відміни, зміни, доповнення нормативно-правових актів. Саме таким чином державна воля втілюється у законодавстві (законах, підзаконних нормативних актах тощо) і набуває загальнообов'язкового характеру» [172, с. 45].

В рамках такого підходу пропонується розрізняти не поняття нормотворчості (нормотворення) і правотворчості (правотворення), а поняття нормотворчості і нормоутворення та поняття правотворчості і правоутворення.

Так, на думку Є. Гетьмана «поняття правотворення є більш узагальнюючим поняттям, під яким треба розуміти діяльність усіх уповноважених органів із формування права. Враховуючи, що результатами діяльності органів виконавчої влади зі створення нормативно-правових актів є підзаконні нормативно-правові акти, вважаємо за доцільне щодо цієї діяльності використовувати термін нормотворча діяльність, що має більшою мірою відображати зміст цього виду процесуальної діяльності системи органів виконавчої влади в Україні» [172, с. 45].

На думку Риндюк, «нормотворчість – це завжди офіційно оформлений процес діяльності держави, посадових осіб, органів місцевого самоврядування, а нормоутворення (формування права) – це неоформлений соціальний процес становлення правових ідей про необхідність упорядкування суспільних відносин, зумовлений різними факторами і поглядами. Головною відмінністю нормотворчості від нормоутворення є те, що творчість права здійснюється державними органами або з їх санкції, дозволу. Нормоутворення відбувається і поза нормотворчості держави, у рамках громадянського суспільства – у правосвідомості, конкретних правовідносинах, правомірній поведінці, правових теоріях і т. ін.» [171, с. 32].

Подібної думки притримується і О.А. Шевчук, вважаючи «за доцільне розуміти правоутворення як повний процес формування правової дійсності, що об’єктивується у нормах права з метою врегулювання різних видів суспільних відносин, та реалізації прав і обов’язків учасників таких відносин, і крім того цей процес включає як створення правових норм, так і їх дію. При цьому, оскільки норми можуть існувати не тільки у вигляді правових приписів, а також мати етичний, релігійний та ін. характер, вважаємо, що нормотворчість у широкому сенсі передбачає формування будь–якої норми, втім, коли мова йде про офіційне закріплення норм на рівні нормативно-правових актів уповноваженими державою суб’єктами, то мова йде про нормо творчість таких суб’єктів» [153, с. 32]. Отже, підсумовує О.А. Шевчук, «зв ажаючи на те, що в Україні основним результатом діяльності у сфері створення норм права виступає нормативно-правовий акт, то правотворчість об’єктивується саме у створенні норм, і ухваленні у визначеному порядку таких актів. В найбільш загальному значенні поняття «нормотворчість» буквально означає «творення норми», і таким чином кінцевою її метою є створення правових норм, що визначають правила поведінки у суспільстві. Для набуття офіційного статусу норма права має бути закріплена на рівні

нормативно-правового акта, який ухвалюється за чітко визначною процедурою залежно від його виду» [153, с. 34].

Особливості такого підходу зумовили значною мірою переважаючу проблематику досліджень, в центрі яких виявилися поняття та ознаки нормативно-правових актів та їх юридичної сили, чинності та дії, правила нормотворчої техніки (система прийомів, методів, засобів та процедур юридичної діяльності державного апарату, що спрямована на вироблення та реалізацію юридичних норм), питання систематизації законодавства і стадій нормотворчого процесу [171, с. 46].

Отже, ці точки зору зводяться до розуміння того, що «творчість права здійснюється державними органами або з їх санкції, дозволу», а результатом цієї творчості стає «прийняття нормативно-правового акту», хоча допускають також й інші форми і інший процес нормоутворення «у вигляді реалізації права», що знаходить відображення «у правосвідомості, конкретних правовідносинах, правомірній поведінці, правових теоріях». Ці точки зору не дають цілісного розуміння природи і процесу правотворення, не відповідають на питання чому слід вважати правом норми, що санкціонуються державою, і чи є реально діючим правом норми, що виникли в процесі так званого нормоутворення.

Відповідь на це питання лежить в площині розуміння права з загальної точки зору. Позитивістська точка зору розглядає джерело права державу, що в особі державних органів ухвалює нормативно-правові акти, що містять правові норми. Відтак правові норми отримують державне походження.

Природно-правова доктрина ґрунтується на ідеї, що право має об’єктивні (надприродні) витоки, повинне відповідати моральним засадам суспільства та не може бути зведеним до формальних установлень держави. У випадку виникнення протиріч між позитивним і природним правом перевагу, безсумнівно, необхідно надати таким природним нормам. Що ж до соціологічної концепції, то вона пропонує вважати правом не формально

встановлені державою норми, а «живе» право, що є фактично існуючим явищем. Відтак правові норми, що діють у реальному житті, знаходять свою конкретизацію у вільному розсуді суддів.

Соціологічна концепція в цілому тяжіє до позитивістського розуміння права, адже зводиться до відкритого реально існуючого права. Втім, у правничій літературі висловлена думка, що ключові концепції праворозуміння, а саме природно–правова і позитивістська, містять сутнісно відмінні підходи, а, отже, не можуть бути поєднані. Львівські автори монографії, що присвячена питанням принципу верховенства права, вважають, що «попри те, що науковий інтерес до інтегративної юриспруденції на пострадянському просторі помітно зріс, про що свідчить, зокрема, включення відповідних підрозділів до низки підручників із загальної теорії права та філософії права, питання про те, чи можливо поєднати основні типи праворозуміння не має однозначної відповіді. Тут варто погодитися з думкою М. Козюбри, який вважає, що в межах поширених поглядів на праворозуміння як на виключно наукову категорію це питання навряд чи можна вирішити» [172, с. 56].

Втім, не припиняються тривалий час спроби об'єднати вказані концепції в рамках так званого синтетичного підходу, що ґрунтується на пошуку критеріїв правового характеру закону.

Знаходить все більше прихильників думка про те, що фундаментальні права людини є безпосередньо діючим правом незалежно від того, чи вони закріплені в законах, що вони є елементарними передумовами гідного людського існування [173, с. 53].

Радбрух визнавав існування правового і неправового закону, підкреслював наявність більш високого права, ніж закон, природного права, божественного права, розумного права, коротко кажучи, надпозитивного права, згідно з яким неправо в будь–якому разі залишається неправом навіть у випадку, коли йому надати форму закону, бо якщо «закони свідомо нехтують

правом (право – це воля, яка прагне до справедливості), наприклад, надаючи тій чи іншій особі права людини чи відмовляючи в них виключно свавільно, то у цих випадках подібні закони не дійсні, народ не зобов'язаний коритися їм, а юристи мусять знайти у собі мужність не визнавати їх правовий характер» [174].

М.І. Козюбра в якості критеріїв правового характеру визнає загальновизнані сучасним цивілізованим світом принципи права, міжнародні пакти про права людини, міжнародну судову практику, тенденції розвитку правових засобів захисту прав людини у європейському та міжнародному співтовариствах [175, с. 83–95].

Вартим уваги є розуміння правового характеру закону Л. Дюгі, який стверджував, що «закон є вираження не спільної волі, якої не існує, і не волі держави, якої теж нема, а волі декількох голосуючих людей. У Франції закон є воля 350 депутатів і 200 сенаторів, що утворюють звичайну більшість у палаті депутатів і в Сенаті. Поза цим існують лише фікції і пусті формули» [176, с. 233]. За такого підходу втрачається об'єктивна основа для розуміння істинного джерела права, а відтак пошук неминуче акцентується на суб'єктивних, тобто довільних критеріях.

Проблематика визначення критеріїв правового характеру закону в сучасних умовах розвитку суспільства не лише не тільки не втрачає своєї актуальності, а й набуває ще більшого значення у зв'язку з огляду на переосмислення розуміння природи і сутності права і держави. Втім суттєвий приріст у визнанні правового характеру державних установлень лежить у площині розуміння того, що є справжнім джерелом права.

У вітчизняній правничій науці це стає можливим завдяки переосмисленню значення влади народу не лише як джерела влади, але й джерела права. Вперше таку спробу здійснив А.П. Заєць у роботі «Правова держава у контексті сучасного українського досвіду». [38] В основі цього підходу кілька обґрунтованих ним ключових ідей, які коротко викладемо.

Це, в першу чергу, **визнання додержавного і позадержавного існування права**, що доводиться на історичних прикладах, наявності правових систем звичаєвого права, існування паралельних правових систем у суспільстві [38, с. 21].

В такому разі розуміння **створення права слід розуміти як процес формування правових норм у суспільстві від індивідуального уявлення про необхідне до загального суспільного уявлення про належне та створення на цій основі загальнообов'язкових правових норм, які набувають не лише суспільного визнання, об'єктивуючись у цьому суспільстві, а й здатність бути впровадженими за допомогою суспільних інститутів розсуду, примусового впровадження, а далі, на більш високому суспільному рівні, – судову владу**.

Зі створенням держави нею здійснюються **спроби монополізації процесу правотворення**. Влада ранніх і середньовічних монархічних, авторитарних чи диктаторських держав трималась на насиллі, підкоренні чи завоюванні народів, а продуковані ними закони – на авторитеті правителя, силі чи необхідності. Саме в той час і відбулась **підміна понять, коли закон подавався як вираз загальної правди і справедливості, хоча таким і не був**.

Обґрунтування ідеї народного суверенітету і створення на цій основі сучасних держав створило підстави для розгляду **сутності сучасної держави як публічно–правового союзу народу**, як держави, що формується на основі волі народу і зобов'язана діяти в інтересах людей та захищати їх права і свободи.

За умов представницької демократії **суверенна влада народом добровільно відчужується державі, однак цілковито ніколи державою не поглинається**. Оскільки держава отримує від народу повноваження також на правотворчу діяльність, то делегування цих повноважень також не є абсолютним і остаточним. Саме тому правовий характер приписів держави

лише презюмується; остаточний правовий характер приписам, що продукує держава, надає саме суспільство шляхом їх визнання, свідомого додержання, підтримки.

Цей феномен А.П. Заєць назвав відомим в соціологічній науці терміном легітимація, яка тут здійснюється не щодо влади, а щодо права. Поки така легітимація (визнання) не здійсниться, приписи нормативних актів держави є нічим іншим, як ідеологічними приписами державної політики, що супроводжуються формальними вимогами органів державної влади. Справжній правовий характер надається їм лише самим суспільством [38, с. 28–42].

На наш погляд, така концепція розуміння сутності права дає підстави правильно зрозуміти істинну роль держави в процесі правотворення, значення і сутність її нормотворчої функції. Одначе значення такого підходу цим не вичерпується. На його основі **можливе формування цілісної теорії нормотворчої діяльності держави,** яка б охоплювала, насамперед, базові, вихідні положення вчення щодо сутності і природи нормотворчої діяльності держави, в основі якої лежить оновлене розуміння сутності права і закону, розуміння їх правильного співвідношення, а відповідно і оновлене розуміння співвідношення правотворення і законотворення, сутності і природи процесу правотворення, умов набуття правового характеру приписами закону.

Формування цілісної теорії нормотворчої діяльності держави, що включає її поняття, можливе через розуміння нормотворчих повноважень держави, як повноважень на створення права, делегованих народом. Але всяке делегування передбачає дію відповідно до волі того, хто делегує ці повноваження. Тому результати нормотворчості, правовий характер приписів держави не є остаточними, доведеними. Цей правовий характер законів та інших актів, які виходять в держави та її органів є умовним, лише презюмується, оскільки в кінцевому підсумку свій правовий характер вони отримають в процесі легітимації, тобто сприйняття та визнання їх правовими

з боку народу. Чим більше їх зміст не відповідатиме інтересам і потребам особи, тим більше вони ставатимуть формальним виразом державної волі, неправовим виразом сваволі.

При цьому слід враховувати ще одну обставину. Найближче природі права відповідають норми законів, що ухвалюються парламентом, як представницьким органом усього народу. Однак і в цьому випадку їх легітимний характер лише презюмується і вони мають пройти процедуру легітимації з тим, щоб повністю відповідати правовому змісту. Нормативні акти усіх інших нормотворчих органів містять не норми права, а нормативні приписи, правила поведінки, які теж, щоб розглядатися в якості правових мають бути визнані такими з боку народу. Це не применшує обов'язковість такого роду правил поведінки і не веде до легальності відмови від їх виконання (за винятком відмови від виконання явно злочинного розпорядження чи наказу відповідно до статті 60 Конституції України), однак дає уявлення про необхідність використання усіх демократичних засобів впливу на відповідний нормотворчий орган з метою зміни неправового акту).

Досягнення мети дослідження, а саме дослідження історії та еволюції нормотворчої діяльності держав, в цілому, та Української держави, зокрема, в різні історичні періоди, зумовлює потребу розкрити поняття нормотворчої діяльності як правової форми реалізації нормотворчої функції держави, виокремити та розкрити зміст принципів нормотворчої діяльності органів державної влади, дослідити правову природу і розкрити поняття законотворчої діяльності, обгрунтувати нормотворчу діяльність Президента України, дослідити конституційні основи регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади та порядку її здійснення. Це також потребує переосмислення світоглядних та загальнонаукових методів дослідження.

Мета, призначення і пошук шляхів удосконалення нормотворчої діяльності розкривалися у даному дослідженні за допомогою таких

загальнонаукових методів як аксіологічний, антропологічний, аналітичний і синтетичний, порівняльно-історичний, порівняльно-правовий, герменевтичний, а також формально-юридичного методу. Аксіологічний метод дав можливість акцентувати увагу у проведеному дослідженні на ціннісних аспектах нормотворчої діяльності, що полягають у потребі забезпечення високого рівня досконалості масиву нормативних актів, ухвалюваних органами державної влади, на засадах людської гідності, свободи, справедливості, рівності, забезпечення вільного підприємництва, з використанням при цьому сучасних досягнень економічних, соціальних, технічних і природничих наук.

Слідуючи таким вихідним методологічним засадам, нормотворча діяльність з точки зору соціального призначення розглядається в якості потужного засобу досягнення високих стандартів у гарантуванні прав людини, забезпечення її потреб, цінностей та інтересів, реформування економіки і соціальної сфери, реалізації завдань і функцій держави. Вона пов’язана із діяльністю уповноважених суб’єктів по визначенню потреб у нормативному регулюванні суспільних відносин, ініціюванням, розробкою, складанням нормативних актів, їх узгодженням, правовою експертизою, розглядом та прийняттям (виданням), державною реєстрацією, опублікуванням, вступом їх в силу (набранням чинності), дослідженням їх ефективності і переглядом.

Важливе місце у методології дослідження займали аналітичний і синтетичний методи, що спрямовувались, з одного боку, на якісний комплексний і багатовимірний синтез нормотворчої діяльності, її наукового забезпечення шляхом мисленнєвого або практичного розчленування на складові елементи, а з іншого боку, – на відповідний аналіз їх складових у єдності, цілісності і взаємному зв’язку. Аналізувалась також роль, мета і шляхи удосконалення наукової експертизи і її видів, як важливого засобу забезпечення високого рівня досконалості нормативних актів. В якості інструментарію аналітичного і синтетичного методів використовувались

також інституціональний, функціональний, структурний та інші аспекти нормотворчої діяльності органів державної влади. До арсеналу інструментарію аналітичного та синтетичного методів слід віднести використану також у даному дослідженні методику експертних оцінок громадських організацій стосовно реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності окремих органів державної влади (зокрема, Верховної Ради України) України з використанням відповідних індикаторів, що дало можливість більш глибоко з'ясувати стан реформування законотворчої діяльності парламенту на сучасному етапі.

Порівняльно-історичний, порівняльно-правовий, герменевтичний методи були використані для критичної оцінки стану нормотворчої діяльності українського парламенту, органів виконавчої влади у його порівнянні з сучасними досягненнями європейських країн, оцінки процесу історичного становлення експертних установ і інститутів в Україні, починаючи з часів проголошення її незалежності, пошуку кращих практик нормотворчої діяльності та їх значення для України. Це дало можливість оцінити зусилля, зокрема, Верховної Ради України і Європейського парламенту по підвищенню інституційної спроможності, підвищенню прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості діяльності українського парламенту, по модернізації і реформуванню тих його підрозділів, які зорієнтовані на його організаційне, інформаційне та науково–експертне забезпечення.

Формально-юридичний метод був використаний для оцінки стану належної реалізації юридичних заходів, в тому числі розробки і ухвалення відповідних нормативних актів, спрямованих на реформи та підвищення інституційної спроможності органів державної влади.

Авторкою переосмислено існуючі уявлення про триєдине розуміння діалектики як універсального методу філософської свідомості, теорії розвитку і методу пізнання світу. Натомість діалектика у роботі розглядається як один із загальнонаукових методів пізнання, що допоміг розглянути досліджувані

питання становлення ідеї природного права з точки зору її об'єктивності, всебічності, конкретності, несуперечності і історизму.

Висновки до розділу 1.

На сучасному етапі розвитку права і держави дослідження питань природи, сутності і призначення нормотворчої діяльності на основі розуміння влади народу не тільки як джерела влади, але й джерела права може створити наукове підґрунтя для формування цілісної теорії нормотворчої діяльності держави.

Вихідними ідеями цієї теорії є розуміння нормотворчих повноважень держави, як повноважень на створення права, делегованих народом. Але всяке делегування передбачає дію відповідно до волі того, хто делегує ці повноваження. Тому результати нормотворчості, правовий характер приписів держави не є остаточними, доведеними. Цей правовий характер законів та інших актів, які виходять в держави та її органів є умовним, лише презюмується, оскільки в кінцевому підсумку свій правовий характер вони отримають в процесі легітимації, тобто сприйняття та визнання їх правовими з боку народу. Чим більше їх зміст не відповідатиме інтересам і потребам особи, тим більше вони ставатимуть формальним виразом державної волі, неправовим виразом сваволі.

Такий підхід створює можливості для додаткового осмислення законотворчої діяльності парламенту і відповідного удосконалення законодавчих процедур проходження законопроєктів, поглибленого доктринального осмислення нормотворчості органів виконавчої влади, в тому числі Кабінету Міністрів України і місцевих органів виконавчої влади.

На цій основі може бути продовжене наукове дослідження і нормативне урегулювання на основі закону питань юридичної природи актів органів державної влади, відповідних процедурних і техніко–юридичних вимог до

підготовки проектів відповідних нормативних актів, процедури проведення належних експертиз і їх прийняття, реєстрації, опублікування і введення в дію.

РОЗДІЛ 2. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВ ТА ВЧЕННЯ ПРО ЇХ ПРИРОДУ

2.1. Історична генеза нормотворчої діяльності держав в Ранній період

Ведучи мову про історичну генезу нормотворчих повноважень держави, слід мати на увазі три найголовніші аспекти цього питання. Насамперед, мова йде про необхідність з'ясування джерела нормотворчих повноважень держави на прийняття нормативних актів, а саме обґрунтування влади держави (в особі її органів, що репрезентують цю владу) на регулювання відносин між людьми, зміну уявлень про це в ході історичного розвитку держави. По–друге, це дослідження зовнішніх форм, в яких здійснюється це регулювання. І, по третє, це характер процедурних правил, що супроводжують нормотворчу діяльність держави та її органів.

Спробуємо проаналізувати історичний розвиток держав з цих трьох точок зору, розпочавши із з'ясування питання про причини створення держав і місця серед цих причин потреби нормативно-правового регулювання суспільних відносин.

Причини, що ведуть до створення держави, в різні часи розумілись по-різному. Так, ними визнавалась потреба забезпечення безпеки людей (Епікур), досягнення загального блага (Сократ), моральність (Платон), етичні цілі (Аристотель), взаємодопомога і справедливість правління, охорона майнових інтересів (Цицерон), природна необхідність (Аквінський), забезпечення свободи (Монтеск'є, Руссо), здійснення морального закону (Гегель), організація соціального примусу (Ієрінг), охорона існуючого способу виробництва (марксизм) [176] та ін. Одначе неодмінно однією з найважливіших функцій і іманентно необхідних для держав після їх

формування стає функція регулювання поведінки людей з метою підпорядкування її загальним цілям. Платон вважав, що державу створюють потреби, в якій кожен виконує свою працю для спільного добра [2, с. 8–9]. Цього можна досягти, на його думку через закон, який має на меті «утвердження добробуту для цілої держави; то силою, то переконанням згуртовуючи громадян, він робить так, щоб вони одні одним приносили користь настільки, наскільки кожен спроможний бути корисним для спільного добра. Закон сам витворює таких мужів не для того, щоб потім дозволити їм розбрідатися куди хто захоче, а для того, щоб послуговуватись ними для зміцнення держави» [2, с. 214–215].

Ранні держави та їх правителі перебирають на себе цю функцію, прагнучи надати своєму правлінню священного характеру. За умов нерозвинутої системи нормативного регулювання, управління на початкових стадіях існування держави здійснюється у формі індивідуальних наказів, розпорядчих дій. Але з плином часу ця форма соціального управління перестає задовольняти людей, оскільки перестає відповідати вимогам соціального регулювання через широкий розсуд правителя. Тому повільно, але вже невблаганно формується нова форма державного управління на основі нормативного регулювання, яка згодом стане домінуючою. З винайденням писемності вона набуває писаної форми, а згодом оформлюється у вигляді нормативних актів. У подальшому таку діяльність відносять до повноважень спеціально уповноважених органів, а сама вона все більше набуває професійного характеру.

Таку загальну тенденцію можна прослідкувати в усіх країнах. Так, цар Першої Вавилонської династії Хаммурапі (1792 –1750 рр до н.е.) стверджував, що «боги Ану та Енліль обрали його»… «Мардук прикликав його його, щоб «справедливо керувати людьми і дати країні щастя», а для цього Хаммурапі «вклав в уста країни істину і справедливість» [177, с. 44].

Законодавча влада була зосереджена в руках царя, як зрештою, вся верховна влада (виконавча, судова, релігійна). Жреці і титуловані чиновники відали підготовкою законів, судові функції покладались на суддів округу і суди найстаріших та іменитих людей міста. Кодекс Хаммурапі, як кодифікація древньошумерійських законів поєднував норми древнього звичаєвого та рабовласницького права з властивими тому часу з елементами самосуду, «таліонного права», диференціацією покарань в залежності від станового положення, владою глави сім'ї над її членами, підневільним положенням жінки тощо.

В Стародавньому Китаї перші закони, зокрема, бронзовий триножник – Огляд законів з'явився в 536 р. до н.е., згодом «Книга законів царства Вей» Лі Куя – IV ст. до н.е. Розвиток нормативного регулювання набуває особливого значення у зв'язку з потребою централізації Стародавнього Китаю.

Це відбувається на основі вчення фа цзя (легістів), основоположником якого є Шан Ян (близько 390–338 до н.е.). відмова від звичаїв, єдині, загальні для всіх закони, творцем яких є правитель, їх ясність, доступність, призначення вищих і нижчих чиновників, здатних зрозуміти суть законів – умови їх неухильного дотримання, перетворення розумних і хитрих, мудрих і здібних в доброчинних та спрямування їх сил загальній справі.

Шан Ян також описав вимоги до роботи з законами. Так, син Неба (імператор – З. Погорєлова) призначав трьох «чиновників–законників»: до палацу, до відомства *юйші* (аналог прокуратури) і до першого радника сина Неба. Викладались і вимоги до поводження з прийнятими законами.

Чиновник, який відав законами, повинен був оповістити чиновників і народ про прийняті закони, інакше мав бути покараний згідно цих законів. У разі отримання запиту від котрогось із чиновників щодо існуючого закону, він мав також невідкладно передати ліву частину документа чиновнику, який робив запит, в той час як праву частину зберігати в дерев'яних ящиках в

спеціальному опечатаному приміщенні. Один примірник закону мав зберігатись у «палаці сина Неба» [178, с. 322–327].

В Стародавній Індії першими древніми законами, відкритими за легендою людям Ману божественним істотами, були священні книги Ману. Серед таких джерел згадуються також священні книги Кальна–Сутрась, Манава–Дгарма–Шастра. Але всі вони є результатом праці духовних керівників народу – вчених–брамінів (жреців), які підносяться над усіма. Цар як верховний воєначальник, спочатку є помічником браміна у забезпеченні дотримання правил покаяння, в якому полягає суть покарання. Однак з приданням царській владі божественного характеру влада і закони оголошуються священними, освяченими богами, цар визнається верховним суддею нації, а закон, що міститься у священному писані, визнається цивільним законом.

Посади верховного воєначальника, жреця і судді поєднуються. Браміни (серед яких не тільки юристи, але й професори, знавці правил пристойності, або ж просто освічені люди) продовжують впливати на владу, намагаючись бути її учасниками разом із царями, виступати їх радниками і помічниками, користуючись особливими почестями і впливом. Вони опікуються питаннями підготовки текстів законів, а у згодом, з розвитком системи судочинства більшість із них отримує професійні суддівські функції [179, с. 1–37].

В Афінській державі перші писані закони з’явилися на вимогу населення встановити чіткі правила та усунути свавілля суддів із числа аристократів у застосуванні права та визначенні ступеня покарань. Тому в 621 році до н.е. на архонта Дракона було покладено написання і обнародування права. Під час правління Солона природне право, за винятком кримінального (в цій сфері Драконові закони, очевидно, зберігали силу ще довго після його епохи) було піддане корінному перегляду, накреслене «бустрофедоном» на чотирикутних дерев’яних стовпах (аксонах), які знаходились в Акрополі, а згодом були перенесені Ефіальтом в будинок ради [180, с. 145–153].

У заснованому на Апеннінському півострові у X столітті до н.е. Стародавньому Римі з древності правом опікувались жреці (понтифіки), які зберігали, тлумачили та застосовували сакральне право. Саме їх у Дигестах Юстиніана називають древніми мудрецями, яким «священні принцепси надавали владу складання і тлумачення законів» [181]. Закон з'явився пізніше. Історично першими згадуються так звані куріатні закони Ромула, який вважається засновником Риму (зібрані в книзі Секста Папірія). Однак, після вигнання царів вони втратили силу і певний час управління здійснювалось переважно за допомогою звичаєвого права.

На вимогу широких прошарків населення як реакція на незгоду з недоліками неписаного права, яке допускало широкий розсуд при його застосуванні, було сформовано спеціальну делегацію, яка познайомилась із правовою системою Афінської держави. Комісія із 10 децемвірів з консульською владою для написання законів представила в 451 році до н.е. – 10, а в 450 році до н.е. – ще 2 таблиці на затвердження Народними зборами. Так з'явився найстаріший кодифікований письмовий правовий пам'ятник від народу – Закони XII таблиць (451–450 роки до н.е.), що дійшов до нас у відносно цілісному вигляді [182].

У період республіки і принципату (509 р. до н.е. – 284 р. н.е.) вища державна влада, включаючи законодавчу, належала сенату. З IV ст. до н. е. до складу сенату після завершення строку служби та складання повноважень включаються магістрати. Від Гая Юлія Цезаря Октавіана Августа сенат стає єдиним законодавчим органом, а його склад повністю формує принцепс. Всі інші форми правотворчості в цей період фактично припинилися. Воля принцепсу набула значення закону і вносилась до сенату у вигляді проекту, де згодом отримувала формальне затвердження. Ульпіан в 1–й книзі «Інституцій» стверджував, що принцепс вільний від обов'язку додержуватися закону: Те, що вирішив принцепс, має силу закону, оскільки народ через царський закон, прийнятий з приводу вищої влади принцепса, надав

принцепсу всю свою вищу владу і міць. …Таким чином, те, що імператор постановив шляхом письма і підпису, або приписав, дослідивши справу, або взагалі висловлював, або приписав шляхом едикту, як відомо, є законом. Це є те, що ми зазвичай називаємо конституціями [183]. У візантійську епоху, зазначає Ерік Аннерс, започаткування законів імператорської влади використовувалося як твердження тієї думки, що влада римського народу остаточно і безповоротно передається в руки імператора на підставі закону. У Кодексі 1.17.7 (Кодекс Ульпіана – З. Погорєлова) це звучить так: «lege antiqa, quae regia nuncubatur omne ius omnisque potestas populi Romani in imperatoriam tanslata sunt potestatem» («Згідно з старим законом, який називався законом короля, право і влада всього римського народу імператорської влади».).

Необмежене право імператора на виконання ним законодавчих функцій – особливо після того, як християнство набуло статусу державної релігії – отримало ще й релігійне обґрунтування. Однак після низки перемог, здобутих християнством, статус імператора як особистості, наділеної божественною волею, зрозуміло, мав похитнутись. Але нічого подібного не сталося. Натомість на світ з'явилася нова містифікація, іншими словами, був створений новий міф – міф, який формував у громадян уявлення про якусь, самим Богом послану милість, а саме уявлення про те, що в особі імператора сам Бог послав людям владику, особистість якого являє собою одухотворений закон (lex animata).

Необмежена влада візантійського імператора, а разом із нею право встановлення законів, що виходили з його особистого волевиявлення, мали, отже, двоїсте коріння. З одного боку, імператор на ім'я Бога наділявся владою, яка давала йому можливість керувати своїм народом. З іншого боку, сам народ відповідно до закону про імператорську владу (lex regia) раз і назавжди передавав свою владу та свій суверенітет до рук імператора. Як уже добре відомо, обидва ці фактори відіграли значну роль у державно–правових поглядах пізнішого періоду історії.

Уявлення про добровільну передачу самим народом всієї влади верховному володареві пізніше будуть дуже широко дебатуватися під час обговорення державно-правових питань у період Середньовіччя. Уявлення про божественний початок імператорської влади, посланої від самого Бога, ще довго прикрашатимуть державне право багатьох європейських держав [184].

Що ж до розвитку науки юриспруденції у стародавньому Римі, то вона з третього століття до н.е. вивільняється від впливу понтифіків, набуває світського і більш професійного характеру. Покладення початку світського характеру юриспруденції пов’язується з іменем Гнея Флавія, сина вільновідпущеника, писаря державного діяча, цензора Аппія Клавдія Красса (після втрати зору отримав прізвисько на прізвисько Цек – сліпий), який вкрав та опублікував збірник юридичних формул (legis actiones) під своїм іменем. Знання цих формул вважалось у ті часи прерогативою жреців.

У подальшому вони здобули широке визнання під назвою jus civile Flavium, а сам автор на знак визнання його заслуг, незважаючи на походження, був обраний едилом. Вже згодом, з 253 р. до н.е. понтифік Тіберій Корункарій почав в присутності учнів розбирати юридичні питання і висловлювати свої думки [185, с. 103–104].

Діяльність юристів в той час спрямовувалась на задоволення потреб правової практики, розв'язання правових питань у трьох напрямках: 1) respondere – підготовка відповідей на юридичні питання окремих приватних осіб, 2) cavere – повідомлення необхідних для укладення угод між окремими особами формул, надання відповідної допомоги при укладенні таких угод, 3) agere – повідомлення правових формул для ведення справ в суді.

До кінця ІІІ століття н.е. формами нормотворчості в Римській імперії, поряд з діяльністю юристів, є рескрипти (слугуючи певним видом прецедентів, в рескриптах вирішувалися окремі проблеми приватного права), конституції і едикти імператорів.

Важливими віхами кодифікації римського законодавства, після XII таблиць, стали Інституції Гая (біля 160 року н.е.), затим наступила черга неофіційної кодифікації Костянтина Великого (272–337 роки н.е.). В часи імператора Феодосія в 438 році був підготовлений перший офіційний кодекс, який охоплював публічне, приватне та церковне право.

Після розпаду Римської імперії її Західна частина послуговувалась в основному збірками – спрощеними переробками кодексу Феодосія, найголовнішою з яких стала книга «Закон римських вестготів» 506 року часів короля Алариха II.

У східній частині Римської імперії найбільш значимою кодифікацією стала кодифікація за часів імператора Юстиніана у 528–534 роках у Східній Римській імперії, проведена спеціальними комісією під керівництвом видатного римського юриста Трибоніана, до якої входило 4 професори академій і 11 адвокатів (в більш пізній час ця кодифікація отримала назву «Corpus iuris civilis» – «Звід цивільних законів»), яка складалася із Кодексу Юстиніана (12 книг з усього чинного римського права), Дигестів (Пандектів) Ульпіана і Павла (50 книг, що мстили вчення найбільш відомих юристів Древнього Риму у вигляді цитат та висловлювань з питань цивільного і преторського права та судової практики), а також Інституцій (зводу римсько–візантійського права).

На додаток до цих актів в 534–535 роках були видані Новели (50 рішень у 8 книгах), що стосувалися окремих питань цивільного права.

Але кодифікація на цьому не завершилась і продовжувалась майже 30 років. Ці кодифіковані акти витримали випробування тривалим часом и лише у VIII столітті нашої ери були перероблені, удосконалені, спрощені і викладені у Еклозі (вибрані закони). Але мали пройти ще століття, щоб римське право справило об’єднуючий вплив на право і законодавство європейських народів.

2.2. Історична генеза нормотворчої діяльності держав в Середні віки.

В період Середніх віків, а це історичний час від руйнування Римської імперії до відкриття Америки (476–1492 роки), продовжується розвиток нормотворчої діяльності держав, розширюються зовнішні форми, в яких здійснюється це регулювання, удосконалюються процедурні правила, що супроводжують нормотворчу діяльність держави та її органів.

Формування права в період раннього Середньовіччя мало кілька відправних точок. Після падіння Римської імперії в V столітті і сегментації її територій на теренах Західної Європи діяло звичаєве право. Найбільш ранніми записами давніх німецьких звичаїв наприкінці V – початку VI століття стали варварські правди – «Судебник короля Евріка», «Бургундська Правда», «Алеманська правда», «Рипуарська правда», «Вестготська правда», «Тюринзька правда» та інші.

Окреме місце серед них займає акт консолідованого характеру германського племені салічних франків – «Салічна правда» (або «Салічний закон» – Lex Salica), написана народною латиною за часів короля Хлодвіга I (орієнтовно 507–511 роки), що складалась із 65 статей. «Салічна правда» стала основою реформ у сфері законодавства Карла Великого у IX столітті.

В Британії, після завоювання її германськими племенами, саксами, англами і ютами, діють ранні правди – Правда Етельберта (біля 600 року), Правда Етельстана (між 925–940 роками), Правда Іне (близько 690 року), Закони Кнута. В їх основі – норми звичаєвого права.

Одним із найбільш досконалих з точки зору юридичної техніки, оптимізації покарань правових джерел, була Правда короля Альфреда Великого (близько 890 року). Король Альфред підкреслював: «Нині я, король Альфред, зібрав всі ці (закони) и повелів переписати багато із тих, що

дотримувались моїми попередниками, ті, що схвалювались мною; і багато із тих, що мною не схвалювались, я відкинув і зі згоди моїх мудрих (уітанів) наказав внести зміни. Також я не зважився записати багато із моїх власних приписів, оскільки не знав, що їх схвалять ті, хто після нас прийдуть» [186]. Пізніше з'являються компіляції законів–кодексів, складені юстиціаріями англійського короля (як–то закони Візб'ю, закони ганзейських міст, закони Олерона та інші) [187].

Починаючи з XI століття, в силу архаїчності звичаєвого права, нехай і певною мірою упорядкованого і навіть кодифікованого, а також з розвитком суспільних відносин, відповідної потреби регулювання торгових, майнових, земельних відносин розвивається правова наука і сформулюється суспільний запит на більш досконалий закон, який вбачається у римському спадку.

Досконале римське право не сприймалось як безпосередньо діюче право, а як ідеальне право, яке вивчалось в університетах.

Як відмічає Гарольд Дж. Берман, правові системи створювались в кінці XI, в XII і XIII століттях спочатку всередині римсько–католицької церкви, а згодом в численних західноєвропейських державах, де влада ділилась між королем і церквою» [188, с. 36].

Щодо церковного права, то це право з античних часів було правом церковних соборів, папських рішень, монастирських уставів. Першу спробу неофіційної кодифікації правових аспектів канонічного права в Європі здійснив викладач церковного права у Болоньї бенедиктінський монах Граціан в 1140 р. («Decretum Gratiani» або или «Concordia discordantium canonum»). В 1234 р. з'явилися систематизовані зібрання папських рішень, а 1580 р. всі збірники були об'єднані в «Звід канонічних законів» («Corpus juris canonici»).

До початку XI століття на роль світського права в Західній Європі все більше претендує римське право, яке застосовується не як безпосередньо діюче право, а як досконале право, яке викладається в правових школах і університетах. Але потрібен був ще тривалий час, щоб перероблене,

кодифіковане і оновлене університетською наукою римське право стало основою для нового позитивного права Італії, Німеччини, Франції, Португалії, Іспанії, швейцарських кантонів, Скандинавських країн та ін.

Гарольд Дж. Берман вказує на систематичне вивчення права в Болоньї починаючи із 1100 року, де була заснована перша правова школа римського права, що вивчала право періоду римського імператора Юстиніана, яке відігравало провідну роль в Західній і Східній Римських імперіях [188, с. 51].

«Дигести» («Digestum») і «Пандекти» («Pandectae») Юстиніана I, введені в дію указом 533 року, починають справляти вплив на німецьке право, зокрема, лангобардське право, імператорське право (закони німецьких імператорів – «Authenticae»), а також «Саксонські зерцала» XIII ст. (поширювались на східну територію Нідерландів, нинішні німецькі землі Вестфалію, Саксонію, Хольштейн, Мекленбург), що прийшли на зміну древньому німецькому звичаю та стали наслідком потреби у нормативному регулюванні поведінки людей. «Саксонське зерцало послугувало зразком для інших «зерцал» – «Аугсбурзького зерцала», «Німецького зерцала», «Швабського зерцала»), а у XVIII–XIX століттях стало основою для «Загального земського права Прусії (1794 р.), Цивільного зводу законів Саксонії (1865 р.) та «Цивільного зводу законів для Німецької імперії» Тюрінгії (1990 р) [189]. «Зерцала» містили частково біблійне право і елементи римського права (складалось із норм, присвячених судоустрою, сімейному, спадковому, земельному та сусідському праву).

Як це нерідко бувало у древності і Середньовіччі кодифіковані акти належали перу однієї людини чи невеликої групи освічених осіб, які намагались якомога більш точно відтворити існуючі у суспільстві звичаї. «Саксонське зерцало» (у латинському варіанті – «Speculum Saxonum»), зокрема, на замовлення ленного сеньйора автора – графа Гоєра фон Фалькенштайна, склав, як про це говориться у передмові твору, дворянин,

рицар, суддя Етке фон Реппов [190], латинською мовою, а згодом – німецькою, яке повністю ним було упорядковано в 1230 р.

Влада, управління, так само як і суди, в початковий період Київської Русі мала більше приватний характер, так само як, скажімо, стосовно мита або доходів з княжих сіл, які князь мав за об'єкт, джерело «до вибирання своїх пожитків». Князь сам або через своїх мужів править суд, поставляє урядників, видає закони. Одначе не слід ігнорувати волю громади, яка через віче здійснює, сучасними словами, загальний контроль за діяльністю князя і його і його посадових осіб у разі, коли вони не задовольняють загал [191, с. 4]. Нерідко віче збиралося для виборів князя, хоча існувало і спадкове право, за яким управляв державою один із князів [192, с.108].

В цілому правителі Київської Русі продовжують традицію політичного устрою ранніх держав, за якою правителі дарують народу право, за яким він має жити. З часів династії Рюриковичів відомо про нормотворчість Олега після 882 року і Святослава (договори Київської Русі з Візантією), «устави і уроки» Ольги середини X століття, устави Володимира I (устави про землекористування, церковний устав) і Ярослава. Так, є загальновідомим вислів київського князя Ярослава, який після перемоги над братом Святополком дав новгородцям *правду* і *устав*, вказавши: «по се грамоте ходите, яко же списах вамъ, тако же держите», за чим слідує текст короткої редакції «Руської правди» (хоча мова має йти про три документи, оскільки крім «Руської правди» це був також «Статут Великого князя Ярослава Володимировича про суди» і «Грамоту» Ярослава новгородцям – З. Погорелова).

Руська правда – найвизначніше джерело стародавнього руського звичаєвого права діяла на теренах Київської держави з XI століття, хоча окремі норми Руської правди сягають VIII–IX століть [193]. Відомі більше 100 списків руської правди.

За змістом Руська правда має три редакції (широку, скорочену і коротку). В свою чергу, коротка Руська Правда (43 статті) поділяється на чотири частини: Правду Ярослава, правду Ярославичів, Покон вірний та Урок мостникам. Найдавнішою є Правда Ярослава, авторство якої приписують самому Ярославу, що з'явилася біля 1016 року. Друга частина Руської правди – Правда Ярославичів, складена на з'їзді Ярославових синів (Ізяслава, Всеволода і Святослава за участі найбільш значимих осіб із феодального оточення, зокрема серед них згадуються київський воєвода Коснячко Перенег (Печеніг), вишгородський посадник Микула Чудин та княжий радник Никифор із Києва) в 1072 році. «Правда Ярославичів» мала чітко виражений становий характер (захищала насамперед життя і княжу власність та життя власність найбільш впливових осіб (зокрема, якщо зав вбивство дворецького, під'їзного чи тіуна належало сплатити 80 гривень, то за вбивство старости – 12 гривень, а за вбивство княжого рядовича – усього 5 гривень.

Відмітною ознакою кримінальної відповідальності була колективна відповідальність сільської територіальної общини Русі (верви) у разі вбивства на території верви і не встановлення особи вбивці.

Покон вірний (стаття 42 короткої редакції Руської правди), запроваджений Ярославом Мудрим, стосувався сплати населенням князеві або його представникам (вірникам) платежу грошима чи натуральним еквівалентом (так званий корм) за проїзд через місто або територію волості або перебування на цій території. Слугував для утримання вірника і супроводжуючих його осіб князівського оточення [194, с. 589]. А Урок мостникам (стаття 43 короткої редакції Руської правди) встановлював розмір плати мостнику за будівництво чи ремонт мосту, влаштування опор і прогонів [195, с.220].

Широка Руська правда містить норми кримінального, спадкового, торгового права та процесуального законодавства. С. Франклін і Дж. Шепард підкреслюють, що Руська правда написана місцевими говірками, без

застосування церковнослов'янської мови, створеної для перекладу Священного письма з грецької, одначе стислі і таємничі формулювання «Руської Правди» говорять про те, що у русів існувала цілком розроблена мова для регулювання цивільного порядку задовго до того, як він відобразився у письмі. За дорученням Михайла–цесаря Мефодій і Костянтин були послані, щоб витолкувати святі книги, а відтак «почали вони створювати Письмена азбуковні слов'янські і переклали Апостол і Євангеліє. І раді були слов'яни, що почули [слова] про велич божу своєю мовою. А після цього переклали вони Псалтир, і Октаїх, і інші книги» [196, с.220].

Хоча статті, аналогічні положенням Руської правди, можна віднайти в Германських і англосаксонських кодексах, однак відображають древньоруське звичаєве право, що ґрунтується на місцевих звичаях [196, с. 220]. В

ідомості про укладачів Руської правди і їх імена до нас не дійшли. Варто відмітити, що вона була написана східнослов'янською, руською мовою, яка стала попередником сучасної української мови. Однак не лише у цьому була її оригінальність. Видатний професор М. Владимирський–Буданов відмічав, що «[з]бирачі, безперечно, включали до збірників і вибрані окремі постанови з *візантійських кодексів*: наприклад, постанови про відповідальність пана за злочини його холопа …Можливо варто визнати, що статті про холопство і спадщину укладені під сильним впливом візантійських джерел», втім «[р]аніше існуюча думка (німецької школи) про те, що зміст Руської правди взято із *давньоскандинавських* і із *давньонімецьких* законів нічим не обґрунтовано, крім загальної схожості права всіх молодих народів» [19, с. 121–122].

Напочатку писаний закон, незважаючи на те, що князь виключався із процесу правосуддя, мав на меті замінити нечітке звичаєве право і знати протиріччя множинних язичницьких звичаїв. Як і у випадку із виникненням письмових законів у інших країнах, створення Руської Правди було зумовлене потребою уніфікувати розрізнені звичаї, надання князівського авторитету

звичаєвому праву та захисту князівського інтересу, вирішення конфліктів поза межами окремої общини (більшість конфліктів підлягало вирішенню в рамках общини або між ними).

Слід відзначити, що мислителі раннього Середньовіччя у осмисленні природи держави і державної влади спираються на вчення Древньої Греції і Древнього Риму, однак здійснюють це вже через канони Святого письма та догмати церкви, в результаті чого здебільшого право ототожнюється з релігійними нормами, а сама держава постає у їх розумінні як витвір Бога. Звідси богоданний характер отримує і державна влада. Адже апостол Павло у Посланні до римлян стверджував: «Усяка душа нехай підкоряється вищій владі, бо немає влади не від Бога; існуючі ж власті поставлені Богом. Тому той, хто противиться владі, противиться Божому повелінню. А ті, що противляться, самі викличуть на себе осуд. Бо начальники страшні не для добрих діл, а для злих. Чи хочеш не боятися влади? Роби добро і одержиш похвалу від неї. Бо начальник є Божий слуга, тобі на добро. А якщо робиш зло, бійся, бо він недаремно носить меч; він – Божий слуга, месник на покарання того, хто робить зло. І тому треба підкорятися не тільки зі страху покарання, але й заради совісти. Для цього ви і податки платите, бо вони, Божі слуги, цим самим постійно зайняті. Отже, віддавайте всім належне: кому податок — податок; кому данину – данину; ко-му страх – страх; кому честь – честь» [197, гл.13].

Йому вторив і апостол Петро: «Отже, будьте покірні всякому людському начальству заради Господа: чи цареві, як верховній владі, чи правителям, як від Нього посланим для покарання злочинців і для похвали тим, хто робить добро, – бо така є воля Божа, щоб ми, роблячи добро, закривали вуста неуцтву нерозумних людей, — як вільні, не як ті, хто використовує свободу для прикриття зла, але як раби Божі. Усіх шануйте, братство любіть, Бога бійтеся, царя поважайте. Слуги, коріться з усяким страхом господарям, не тільки добрим і лагідним, але й суворим, бо те угодне Богові, коли хто, думаючи про Бога, терпить скорботи, страждаючи несправедливо. Бо яка похвала, якщо ви

терпите, коли вас б'ють за провини? А якщо, роблячи добро і страждаючи, ви терпите, це угодно Богові. Бо ви до цього покликані: тому що і Христос постраждав за нас, залишивши нам приклад, щоб ми йшли по слідах Його. Він не вчинив ніякого гріха, і не було лукавства в устах Його. Коли Його лихословили, Він не лихословив взаємно; страждаючи, не погрожував, а передавав те Судді Праведному. Він гріхи наші Сам возніс тілом Своїм на дерево, щоб ми, звільнившись від гріхів, жили для правди: ранами Його ви зцілилися. Бо ви були, як вівці заблукалі, що не мають пастиря, але нині повернулись до Пастиря і Охоронця душ ваших» [198].

Характерним у цьому відношенні є вкладене в уста Господа неземне покликання правителів, проголошене наступником філософського вчення про державу і право, Климентом Римським (Папа Римський, помер біля 100 року н.е. – З. Погорєлова): «Ти, Владико, дав владу царствування їм твоєї величної та невимовної держави ради, та щоб пізнати нам наданою Тобою їм славу та честь скорятись їм, нічим не противлячись волі Твоїй; даруй же їм Господи, здоров'я, миру, злагоди, стійкості, щоб вони виконували без перешкод ту владу, якою Ти їх наділив. Ти ж бо Владико небесний, Царю віків, даєш синам людським славу та честь і владу над сущим на землі: Ти, Господи, скеровуй пораду їх до благого і угодного перед Тобою, щоби здійснюючи в мирі і лагідності надану тобою владу, здобули Твою прихильність» [199]. Мелітон Сардійський (помер в 190 році) в Проханні до Антоніна, наголошував, що «справедливий цар ніколи не винесе несправедливого рішення», що християнське вчення росло і міцніло «на благо імперії, що почалася» [200].

Однак у подальшому така одноголосність щодо відношення до світської влади і держави зникає. В основі різних поглядів на співвідношення світської і церковної влади, лежить християнське вчення про причини виникнення держави, що, відповідно, впливає і на оцінку засобів, які використовує держава (закон і примус) на відміну від моральних релігійних канонів (віру, любов до ближнього, милосердя та інш).

Причини виникнення держави кореняться у первородному гріху, а відтак виправлення цього гріха може відбутися лише на основі устрою, що має божественне походження. Цей антагонізм до певної міри згладжувався, однак ніколи не усувався повністю, що інколи вело до жорсткої конкуренції. Зокрема, Ігнатій Антіохійський (Богоносець), страчений в 107 році під час правління Траяна, визнавав протилежність божого і світського закону, заперечував співпрацю зі світською владою, хоча і допускав мирне ставлення до неї [201]. Більше того, на основі цих уявлень в певні історичні періоди проявляється прагнення церковної влади претендувати на роль верховної влади у державі, свідченням чого може слугувати історія Папської держави із VI століття.

Мало пройти чимало часу, щоб був здоланий щільний хор богословів, що освячують богообраність правителя і задовольняються загальною оцінкою влади і закону та відновлений раціональний погляд на установлення світської влади, дана правильна оцінка і обґрунтований теоретично процес творення закону в різних формах правління.

Таку роль одним з перших виконав Тома Аквінський (12250–1274), який зазначав: «Закон є не що інше, як установлення практичного розуму, **що виходить від правителя** (виділено мною – З. Погорєлова), керуючого досконалою спільнотою» [5, с. 11], а «[с]творювати закони належить тим громадським діячам, завданням яких є управління спільнотою», через що приватні особи не можуть творити закони [5, с. 86].

Посилаючись на єпископа Ісидора Севільського, який стверджував, що «закони встановлюються не заради чиєїсь приватної вигоди, але заради загальної користі усіх громадян» і що «закон повинен бути добродійним, справедливим, здійснюваним за природою; відповідати звичаям країни, місцю і часу; необхідним, корисним, чітко вираженим, щоб його розпливчатість не призводила до непорозумінь; створеним не для чиєїсь приватної вигоди, але заради загальної користі» [5, с. 69, 62], Т. Аквінський розрізняє всі людські

закони в залежності від форм правління: у монархії відповідно царські укази, в аристократії – офіційні правові рішення і сенатські декрети, в олігархії – преторіанський закон), у демократі – общинні декрети; тиранія в силу порочності не пов'язується з жодним законом, а у складеній із сукупності усіх – закон, затверджуваний сенатом і общиною [5, с. 66]. Самі правителі вільні від законів, оскільки «ніхто не може примусити самого себе», однак вони по своїй волі є суб'єктом закону, і в силу своєї мудрості добровільно підкоряються йому [5, с. 78].

Абстрактну модель ідеального державного устрою на основі суверенітету обґрунтував Томас Гобс (1588–1679), який спробував одним із перших мислителів здійснити системний виклад детермінованості держави і права умовами життя суспільства.

Згідно Т. Гобсу, держави утворюються людьми у результаті потреби самозбереження: оскільки «природний стан людини є станом війни кожного проти кожного» [7, с.240], то задля миру та захисту себе людина змушена «*відмовитись від власного права та задовольнитись такою мірою свободи по відношенню до інших людей, яку дозволила б іншим людям мати по відношенню до себе*» [7, с. 241]. Оскільки люди – задля підтримання миру та збереження самих себе – створили умовну людину (величезну потвору Левіафана), яку ми називаємо державою, вони також створили й умовні ланцюги під назвою *цивільних законів,* що їх вони, за взаємною домовленістю, прикріпили одним кінцем до губ цієї людини, чи то пак зборів, яким вони надали верховну владу, а іншим кінцем до власних вух» [7, с. 286].

Закони, стверджує Т. Гобс, «не може творити ніхто, крім держави», а в «усіх державах законодавцем є лише суверенний правитель – хоч би це була одна людина, як за монархії, хоч би збори, як за демократичного чи аристократичного правління. Адже законодавець – це той, хто творить закон. Лише держава приписує і диктує виконання тих правил, що ми їх називаємо законами; тому саме держава є законодавцем. Проте держава не є особою і не

здатна робити нічого інакше, ніж через свого представника (тобто суверена); тож єдиним законодавцем є суверен. З цієї причини ніхто не вправі скасувати прийнятий закон, крім суверена, оскільки скасувати закон можна не інакше, ніж іншим законом, яким забороняється його подальше виконання». Слідуючи тодішнім уявленням, Т. Гобс стверджує, що верховний правитель не підлягає цивільним законам. Він формулює цілу низку правил щодо його дії і правил застосування: закон не є наказом для дітей, божевільних чи тварин, він має обнародуватись, щоб мати зобов'язуючу силу, не суперечити здоровому глузду, містити автора його повноважень, тлумачитись відповідно до задуму законодавця, а саме тлумачення має йти від верховної влади або ж, в обмеженому обсязі, належати суду.

На додаток до класифікації законів, викладених в «Інституціях» Юстиніана (едикти, конституції та епістоли принцепса; декрети всього римського народу; декрети простого народу; постанови сенату; едикти преторів та едилів; висновки та думки юристів; неписані звичаї), Т. Гобс поділяє закони на природні (закони, що грунтується на моральних чеснотах – справедливості, рівності та мирі й милосерді) та позитивні. Останні також можуть бути людськими (дистрибутивними і каральними) та божественними [7, с.294–314].

Торкаючись співвідношення церковної і світської влади, Т. Гобс займає досить радикальну позицію для того часу, стверджуючи, що цивільна влада більш очевидна і «перебуває в ясному світлі природного розуму», в той час коли духовна «не може не породити силу, здатну збурити, а іноді й зруйнувати державу». Т. Гобс різко виступає проти права на повстання, а також не визнає можливість поділу верховної влади, оскільки «поділ влади у державі означає не що інше, як її розпад, адже поділені повноваження взаємно руйнують одне одного» [7, с.319].

Визначна роль у розвитку вчення про державу, її функції та поділ влади на парламентську, виконавчу і федеральну належить Джону Локу (1632–1704),

яке викладене у творі «Два трактати про врядування» [9]. Подібно Гобсу, Д. Лок також визнає властивий всім людям від природи стан абсолютної свободи при скеровуванні своїх дій, рівність людей від природи, а також а також природну спонуку людей до об'єднання та створення держави, де «державна влада є належним засобом від незручностей стану природи» [9, с. 334].

В самій державі в умовах демократії більшості належить право творити закони, а для їх виконання призначати чиновників. Д. Лок законодавчу владу визначає «не лише верховною владою держави, але й священною та незмінною владою в руках тих, кому спільнота одного разу її надала» [9, с.339]. Він визначає основні вимоги до законодавчої влади: вона не може бути свавільною (діяти на основі оприлюднених постійних законів, «а не імпровізованих свавільних указів»), самі закони повинні тлумачитись судовою владою, захищати право власності людей, «не передавати право творення законів до будь–яких інших рук», не підвищувати податки без згоди народу, діяти заради суспільного блага [9, с.340–347].

Розробку договірної теорії держави, її функцій, ролі закону у державі і суспільстві з позицій здолання державного абсолютизму Т. Гобса продовжив французький мислитель, яскравий представник епохи Просвітництва Жан Жак Руссо (1712–1778). Руссо стверджував, що найкращою формою політичного устрою для народу є республіка, заснована на суспільному договорі. Суверенітет і законодавча влада належить виключно народу. Єдиною умовою є зрілість народу, його здатність в силу спільного походження, інтересів або домовленості, сприйняти законодавство [8, с. 363–376]. Для нього «немає необхідності ставити питання про те, кому належить творити закони, бо вони є актами загальної волі; і про те, чи стоїть володар над законами, бо він є членом держави; і про те, чи може закон бути несправедливим, бо ніхто не може бути несправедливим стосовно самого себе; і про те, як можна бути вільним і водночас коритися законам, бо вони є лише виразом нашої волі»,

оскільки «[н]арод, який кориться законам, має бути їх творцем: лише ті, хто об'єднуються можуть визначати умови співіснування» [8, с.364–365].

В силу цієї обставини законодавча влада належить виключно народу. Законодавець, стверджував Руссо, це той, «хто дає республіці її устрій», але не є його частиною, бо «той, хто керує людьми, не може керувати законами» [8, с. 367], «той, хто готує закони не має і не повинен мати законодавчих прав», володіти силою, що «перевершує людські сили», «мусить вдатися до влади …яка може згуртовувати без насильства і вселяти переконливість без переконування» [8, с. 368–369].

Руссо також окреслив початкові засади поділу влади на законодавчу і виконавчу та природу виконавчої влади, де законодавча влада «як вираз загальної волі» належить народу, а виконавча влада «виражається лише в окремих актах», є посередницьким органом, щоб забезпечити узгодженість між підданими і сувереном, «для виконання законів і підтримку свободи, як громадянської, так і політичної» [8, с. 377–378].

Суверен, який володіє законодавчою владою, не може одночасно володіти й виконавчою владою, оскільки «право і дії змішалися б настільки, що неможливо було б відрізнити, що є законом, а що – ні, і політичний організм, перекручений таким чином, швидко став би жертвою свавілля, для протистояння якому він був би утворений» [8, с. 382–383]. Відтак, народ, як суверен, має призначати правителів (по суті – наймати на роботу), яким буде довірено формування правління, яке в силу цієї обставини, має бути жорстко обмежено з тим, щоб не могло змінити «загальну конституцію» на «свою власну».

В цьому Руссо вбачає одну «з дивних властивостей політичного організму, за допомогою якої він примирює явно суперечливі дії. Це «примирення досягається шляхом раптового перетворення суверенної влади в демократію, таким чином, що без будь–якої помітної зміни, а тільки завдяки новому відношенню всіх до всіх, громадяни, ставши магістратами, переходять

від загальних актів до актів окремих і від закону до його виконання» [8, с. 384–385].

Продовжив розвиток політичної теорії влади та вироблення засад функціонування держави, з'ясування її ролі у упорядкуванні суспільного життя через формування позитивних законів Монтеск'є. У своїй основній роботі «Про дух законів» (1748 р.) Монтеск'є розглядає закон як необхідне відношення, що випливає із природи речей і поділяє їх на закони божества, закони матеріального світу, закони у звірів та людські закони [10, с. 363–376].

Закони природи передують усім іншим законам і є, на думку Монтеск'є, наслідком будови нашого єства. До об'єднання в суспільство і виникнення позитивних законів такими природними законами є уявлення про творця, спонукання людини шукати собі їжу, природний страх і бажання жити суспільстві [10, с. 387–391]. Самі ж позитивні закони (закони між людьми) Монтеск'є поділяє на міжнародні (необхідні для існування на планеті багатьох народів), політичні (для визначення відносин між тими, хто править, і тими, хто управляє), цивільні (для регулювання відносин громадян між собою) [10, с. 392–394].

Досить детально Монтеск'є розкриває природу трьох форм правління та детально описує види влади, її організацію, співвідношення у республіці, монархії та деспотії. Так само, як і Руссо, Монтеск'є вважав, що в умовах демократії народ повинен мати владу ухвалювати закони, а у окремих випадках ці функції має виконувати представницький орган [10, с. 401]. Він формулював вимоги до законів, стиль яких має бути зрозумілим і простим, їх зміст не повинен викликати розбіжностей, у них застосовувались якомога більш точні поняття, не допускалось необґрунтованих винятків та застережень, були стабільними, містили наслідки та не суперечили природі речей, були чесними і неупередженими [10, с. 338–443].

Вчення Д. Лока, видатних вчених епохи просвітництва було покладене в основу Декларації незалежності США 1776 року і Французької декларації

прав людини і громадянина 1789 року. В Декларації незалежності США знайшли відображення договірна теорія держави, принципи народовладдя, право народу на зміну та скасування форми державної влади. У Французькій Французької декларації прав людини і громадянина підкреслено принцип суверенітету, джерелом якого є нація і неможливість здійснювати владу, яка безпосередньо не випливає з нього, принцип поділу влади, розуміння закону як вираження загальної волі і рівне право усіх громадян брати участь – особисто або через своїх представників – у її формуванні, рівне право усіх громадян на допуск до усіх державних посад, вимога звіту кожного громадського діяча про свою управлінську діяльність.

Наступною важливою віхою у реформуванні законодавства стала підтримка Наполеоном правової реформи у Франції і континентальній Європі, кодифікація правової системи на основі римського права, в результаті якої в кінцевому підсумку була забезпечена не тільки юридична простота діючого права, але й подолано секуляризацію, ізоляціонізм і роздробленість правових систем. З цього часу право стає все більш універсальним, долаючи кордони.

Значний вплив на розробників Цивільного кодексу Наполеона справив французький знавець римського права Роберт–Джозеф Потьє (1699–1772), який спробував об’єднати римське право і звичаєве право Франції. Саме його роботи були у подальшому розвинуті кодифікатором Цивільного кодексу Наполеона Жан–Жак Камбасере́сом (1753–1824). Згодом за участі французьких адвокатів з’явилися Кримінальний кодекс, Кодекс цивільних процедур і Кодекс кримінальних процедур.

Ця кодифікація поступалася за досконалістю кодифікації Юстиніана, одначе, незважаючи на це, справила значний вплив на кодифікацію, яка здійснювалась не лише в Західній Європі. Кодекси Наполеона були переведені на більшість мов Заходу і Сходу і були відтворені в Австралійській кодифікації 1811 року, Германській кодифікації 1896 року, Японській та в кодифікаціях інших країн [202, с. 67–68].

Якщо континентальна Європа пішла по шляху кодифікації законодавства, то в Англії і США, в силу провідної ролі у формуванні права судів, була сформована система прецедентного права. Законодавство отримало менший розвиток і на відміну від Західної Європи не спостерігалось широкого процесу кодифікації, хоча наукове опрацювання окремих правових інститутів було дуже глибоким (інститут власності тощо).

Теорія суспільного договору в XIX столітті починає піддаватись серйозній критиці. Під впливом утилітаризму і марксизму, розвитком системи знання у вірою в те, що за його допомогою можна побудувати досконалу державу починає домінувати ідея позитивізму, поняття суспільного договору втрачає свою вагомість. Для буржуазного суспільства стає важливою інтерпретація держави, як служниці суспільства, істинною метою якої є розвиток людини, а засобом – забезпечення такою державою насамперед безпеки громадян (В. Гумбольдт [203, с.57–68]).

В дореволюційній Росії активно тематику функцій держави, пов’язаних з розвитком права, розробляв Чичерін, який вбачав основну функцію держави у підтриманні правопорядку. Він вважав, що держава встановлюється насамперед для запобігання внутрішній анархії, яка з необхідністю виникає там, де немає єдиної, пануючої над всіма влади, адже анархія полягає у тому, що один безкарно посягає на права інших. Встановити у суспільстві правомірний порядок та охороняти права громадян від порушень, ось найперше завдання публічної влади [204]. Виразом цієї діяльності, на його думку, є законодавча і судова діяльність.

В XIX столітті на основі позитивізму виникає і вчення про правову державу (Rechtstaat), як форми примирення лібералізму і консерватизму, свободи і авторитарного державного управління. Всебічно обґрунтоване вчення про правову державу (К. Велькер, Р. Моль, І. Кант, Й. Фіхте) [205] в якості основних постулатів визнає виключним джерелом права державу, яка є

об’єднанням багатьох людей, що підпорядковуються правовому закону, який є також основою державного устрою і стану миру в ній.

В рамках правової держави повноваження по правовому регулюванню суспільних відносин належить до суверенного права держави, і на основі принципу поділу влади – до компетенції представницьких органів влади.

Найбільш важлива сфера цієї компетенції – законодавча компетенція, яка охоплює компетенцію по прийняттю законів в формальному сенсі по цілому ряду сфер законодавчого регулювання.

Принагідно слід підкреслити, що сучасне розуміння правової держави в Німеччині [205] розширює її історичні рамки, покладаючи в основу цього розуміння окрім легітимності влади також:

– конституційну державність (її правове регулювання, примат права над владою, юридизацію відносин між владою і громадянами);

– верховенство Конституції (зв’язаність законодавця конституцією, встановлення структури держави і її цілей, встановлення засадничих принципів держави, що обмежують суверенітет народу на користь фундаментальних юридичних норм);

– наявність конституційного нагляду; гарантування стану свободи і рівності у правах (з вимогою пропорційного застосування права та заборони свавілля);

– визнання основоположних людських прав, розподіл державних повноважень і вирішення державних завдань на основі принципу поділу влади (що спирається на пропорційне розмежування влади і ідею народно суверенітету та принцип контролю, вертикальний поділ влади з визнанням місцевого самоврядування);

– зв’язаність державності надпозитивним правом і справедливістю);

– принцип пріоритету законів і підпорядкованості виконавчої влади закону;

– принцип правової визначеності, впорядкованість і чіткість компетенції (за принципом визначення сфери виключної законодавчої компетенції (на рівні федерації), сфери конкуруючої компетенції (на рівні федерації і земель), компетенції земель, а також на праві федерації на прийняття базових законів та встановлення загальних принципів законодавства);

– публічність дій держави (доступність юридичних норм для громадськості);

– організація публічної влади відповідно до мети (результативність і відповідальність держави);

– доброчесна адміністративна процедура (публічність, право на обговорення, неупередженість адміністрації тощо;

– обґрунтована необхідність діяльності держави;

– забезпечення судового захисту права (включно з принципом процесуальної рівності, законності, презумпцією невинуватості;

– судового захисту від публічної влади;

– відповідальності держави за збитки, що виникли внаслідок дій органу державної влади;

– принципу пропорційності (втручання державної влади за наявності мети, необхідності, зіставлення цінностей, пропорційність засобів тощо) [205, с. 41– 305].

2.3. Історична генеза нормотворчої діяльності держав в Новий час

Ми вже підкреслювали, що природа і сутність нормотворчої діяльності сучасної держави може бути краще зрозумілою з урахуванням історичних періодів і відповідних соціальних, політичних, культурних та правових умов розвитку державності, особливостей формування органів державної влади, інтенсивності зовнішніх впливів на правову систему. Адже все це відбивалося

на нормотворчих повноваженнях держави, впливало на формування зовнішніх форм реалізації цих повноважень, надавало своєрідного характеру процедурі, я якій здійснювалась підготовка і прийняття актів органів державної влади.

Це історичне тло надає більшої осмисленості, глибшої адекватності і кращої відповідності в сучасних умовах здійснення нормотворчої діяльності при виборі правових процедур, правового інструментарію нормотворення і формальних джерел закріплення правових приписів органів державної влади, а також при визначенні способів реалізації правових приписів органів державної влади.

Дослідженню питань ґенези нормотворчої діяльності держав у період Нового часу присвячено чимало наукових праць філософів і правників, зокрема, Томаса Гобса, Жан Жака Руссо, Джона Лока, Шарля Монтеск'є, Гарольда Дж. Бермана; окремі аспекти цього питання відображені в працях українських істориків права Ф.І. Леонтовича, О.Ф. Кістяківського, М.П. Василенка, Б. Кістяківського, М.Ф. Владимирського–Буданова, М.О. Ігнатія Даниловича, Г.В. Демченка, М.О. Максимейка, Я.М. Падоха, Ф.В. Тарановського, В. Я. Старосольського М.М. Ясинського та багатьох інших.

Історичну генезу нормотворчих повноважень держави дуже важливо слід розглядати принаймні в трьох найголовніших аспектах: вивчення історичного погляду і зміну уявлень на природу нормотворчих повноважень держави і прийняття нормативних актів, з точки зору дослідження зовнішніх джерел права, в яких здійснювалося це регулювання, а також з'ясування характеру процедурних правил, що супроводжували нормотворчу діяльність держави та її органів.

Слід насамперед відзначити, що Новий час (1492–1916) в Європі характеризується переважно монархічними формами правління. Тому хоча правові акти були множинними і різнобарвними, однак переважно вони виходили від монархів. Тому багато в чому нормотворча практика країн Європи була досить близькою.

Зокрема, у Франції серед джерел права переважали акти королів (одноособові едикти і ордонанси – з участю парламенту), а також судові рішення Паризького парламенту. На півночі Франції все ще продовжували діяти кутюми, одначе в силу все більшої необхідності реформування звичаєвого права і прилаштування його до економічного розвитку в цілому видавались збірники, які ставали формою систематизації звичаєвих норм на основі удосконалення їх змісту.

Важливою віхою у реформуванні законодавства стала підтримка Наполеоном правової реформи у Франції і континентальній Європі, кодифікація правової системи на основі римського права, в результаті якої в кінцевому підсумку була забезпечена не тільки юридична простота діючого права, але й подолано секуляризацію, ізоляціонізм і роздробленість правових систем. З цього часу право стає все більш універсальним, долаючи кордони.

Значний вплив на розробників Цивільного кодексу Наполеона справив французький знавець римського права Роберт–Джозеф Потьє (1699–1772), який спробував об'єднати римське право і звичаєве право Франції. Саме його роботи були у подальшому розвинуті кодифікатором Цивільного кодексу Наполеона Жан–Жак Камбасере́сом (1753–1824). Згодом за участі французьких адвокатів з'явилися Кримінальний кодекс, Кодекс цивільних процедур і Кодекс кримінальних процедур.

Ця кодифікація поступалася за досконалістю кодифікації Юстиніана, одначе, незважаючи на це, справила значний вплив на кодифікацію, яка здійснювалась не лише в Західній Європі. Кодекси Наполеона були переведені на більшість мов Заходу і Сходу і були відтворені в Австралійській кодифікації 1811 року, Германській кодифікації 1896 року, Японській та в кодифікаціях інших країн [206, с. 227–228].

В Німеччині на початку Нового часу продовжувалось реформування звичаєвого права. Так, численні зерцала, зокрема Саксонське зерцало (складене в 1220 році шеффеном Ейке фон Репковим), яке містило частково

біблійне право, а більшою мірою елементи римського права в частині судоустрою, сімейного, спадкового, земельного та сусідського права, а також імператорські статути (серед них найбільш відомим є Мейнцький статут 1235 р.) стали основою для оновлення законодавства окремих німецьких князівств.

Однак з часом римське пандектне право стало однією з головних домінант при підготовці нових кодифікаційних актів. Так, Дигести Юстиніана, опрацьовані та видозмінені відповідно до тодішніх вимог, визнані Вищим імперським судом в 1495 році керівним джерелом для Вищого імперського суду, а по суті загальним правом усієї Німеччини. Такій єдності сприяла кодифікація законодавства у формі загальноімперського закону – кодексі кримінально–процесуального і кримінального права за часів правління Карла V (Кароліна, 1582 рік).

Важливими віхами у розвитку німецького права стали також Прусське земське уложення (1784 р.), Цивільний звід законів Саксонії (1865 р.) та «Цивільний звід законів для Німецької імперії» Тюрінгії (1900 р) [189, с. 287–293]. Поряд із зазначеними актами світської влади діяли норми канонічного права у формі енциклік – папських звернень до мирян, булл – особливих папських указів чи грамот, що регулювали не тільки внутрішньо церковні відносини, але й значну частину майнових, сімейних та кримінальних відносин.

Особлива роль в історії кодифікації загального німецького права належить найбільш масштабному кодифікаційному акту XIX століття, побудованому за пандектною системою, Німецькому цивільному уложенню 1896 р., над яким з 1847 року працював цілий ряд видатних юристів, у тому числі германісти Пауль Рудольф фон Рот і Рудольф Зом, а також Бернгард Віншайд, – німецький філософ римського права, представник школи пандектистів. Прийняття уложення потягло за собою оновлення процесуального, торгового законодавства, судоустрою і судочинства і навіть міжнародного приватного права. Німецьке цивільне уложення справило

значний вплив на цивільне законодавство Австрії, Чехословаччини, Греції, Югославії, Португалії, Нідерландів, Росії і навіть окремих країн Азії.

Якщо континентальна Європа пішла по шляху кодифікації законодавства, то в Англії і США, в силу провідної ролі у формуванні права судів, була сформована система прецедентного права. Законодавство отримало менший розвиток і на відміну від Західної Європи не спостерігалось широкого процесу кодифікації, хоча наукове опрацювання окремих правових інститутів було дуже глибоким (інститут власності тощо).

В Англії також діяли ордонанси королів, як акти, прийняті за погодження королівської ради чи палати лордів парламенту, і статути (постанови) парламенту. Ордонанси королів були значною мірою пов'язані вимогами хартій, як королівських грамот, даруючих вільності простим людям і англійським баронам, водночас обмежуючих королівське свавілля, традиції укладання яких беруть тяглість із 1101 року від хартії Генріха I. Найбільш знаменитою і значимою серед хартій стала Велика Хартія вольностей 1215 року (Magna Karta). В якості джерел права поступово складаються судові прецеденти.

В більш пізній період, період формування буржуазного права, все більшу роль відіграють закони, які активно приймає Парламент Англії, ухвалюючи у XVIII і XIX століттях значну кількість статутів з різних галузей права, хоча, в той же час, спостерігається розширення урядової нормотворчості, а також початок формування доктрини делегованого законодавства як реакції на ускладнення суспільних відносин, на потребу більш гнучкого реагування на суспільні протиріччя. Це потягло за собою і певне зниження ролі судових прецедентів у правовій системі Англії.

Великим розмаїттям і досить високим фаховим рівнем характеризується нормотворча практика і кодифікаційна діяльність на українських землях в період XV – XX століття.

Найвизначнішим правовим документом часів Русі є Руська правда [207, с. 11–12] – збірка стародавнього руського права, яка була укладена у XI–XII столітті на основі звичаєвого права і мала характер національного права, відображала самобутній характер руського народу, справила важливий вплив на подальший розвиток українського законодавства литовсько-руської доби.

Перший Президент незалежної України Л.М. Кравчук назвав Руську правду «живодайним джерелом нашого державотворення» [208, с. 5]. Руська правда, охоплюючи цивільне, сімейне і кримінальне право, відрізнялась від існуючих на той час європейських правових джерел важливими відмінностями, а саме, скасуванням кровної помсти (варто нагадати, що кровна помста була чинною в язичницькій Русі упродовж Раннього Середньовіччя і на самому початку Високого Середньовіччя була скасована, в той час коли в європейських країнах кровна помста застосовувалась ще упродовж кількох віків, так, наприклад в Німеччині була скасована лише 149 році і упродовж Середньовіччя діяло право таліону) і заміною її державним судівництвом і публічною карою – грошовою покутою (віра, урок та продаж); рівністю жінки перед законом у спадковому і сімейному праві.

«Руська правда, – відзначив Леонід Білецький, – одне з найвидатніших явищ української культури, права й української правосвідомості. В усіх кодексах вона була чинним і діючим правом більше як 700 літ, і переросла своїх сучасників в стародавнім письменстві: і літописи, і Четьї–мінеї, і Слово о полку Ігореві, і навіть популярніший Петрик Печерський. І це вона зробила не красою своїх образів, а лише ідеєю втілення своєї *Правди* і справедливості в реальні відносини життя, яке вона організувала, виховувала і навчала та підносила до ідеалу народного правосуддя.

Такою була Руська правда протягом цілої своєї історії і розвитку. Світить своєю правдою вона й тепер, як зразок для *нової* української Правди, що ляже в основу українського державного відродження, так як в основу

дальшого державного розвитку за часів Ярослава, а особливо Володимира Мономаха, лягла стара й вічно нова Руська Правда» [208, с. 130].

Впливи Руської правди простежуються у Литовських статутах 1529, 1566 і 1588 років [209], а також у «Правах, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року [210] – проекті зводу законів Гетьманщини XVIII, що хоча й не отримав офіційного схвалення російськими монархами, але де–факто застосовувався на Лівобережній Україні. Над «Правами…» у складу спеціальної комісії працювала майже 15 років велика плеяда українських правознавців, суддів і практикуючих юристів, зокрема, Василь Стафанович, генеральний осавул Петро Велькевич, Яків Величківський, генеральний суддя Яків Бороздна, генеральний обозний Яків Лизогуб.

Галицький цивільний кодекс 1797 року [210, с. 759] діяв на території так званого коронного краю – Королівстві Галичини та Володимирії з Великим князівством Краківським і князівствами Освенцима і Затору, утворених на землях Королівства Русі (Галицько–Волинського князівства) в період 1772–1918 років. Він опрацьовувався австрійськими юристами під головуванням професора Віденського університету Карла Мартіні та був позначений значною рецепцією римського права. У 1811 році на його заміну було прийняте Загальне Австрійське Цивільне уложення [210, с. 1025], в основу якого був покладений Галицький цивільний кодекс 1797 року.

В другій половині XVIII століття на Україну було поширене російське законодавство і на думку Ф. Леонтовича подальше московське законодавство в період Судебників такий зв’язок з старовинним руським правом губить [211]. Одначе варто згадати «Зібрання малоросійських прав» 1807 року [210, с. 1025], що було підготовлене шостим відділенням другої експедиції Комісії для складання законів під керівництвом українського правознавця Ф. Давидовича і діяло на Лівобережній Україні, хоча й не було офіційно затвердженим; «Зібрання…» містило норми звичаєвого права та було позначене впливами Литовських статутів та германського права.

Прогресивні ідеї природного права, верховенства права, правової держави, ролі закону у суспільстві і державі, який має бути справедливим і саме тому усі мають йому підпорядковуватись, розробляли українські вчені дореволюційного періоду, зокрема, С. Оріховський, С. Десницький, М. Драгоманов.

Так, С. Оріховський (1513 – 1566 рр.), пояснюючи роль закону у державі, співвідношення влади закону і волі правителя, зазначав: «А тепер поясню тобі, що таке закон. Він, як я вже показував, сам є правителем вільної держави, але мовчазним, сліпим і глухим. Згідно з ним обирається одна людина, яку ми називаємо королем. Він — вуста, очі й вуха закону. Якби закон сам міг вислуховувати, вести бесіду, ніхто не обирав би короля, бо закон сам навчає, що треба робити. А оскільки закон цього робити не може, то вибирає собі посередника — короля. Коли ж якийсь Требоніан або один з римських рабів, наприклад Ульпіан, підлещуючись до тебе, скаже, що ти наймогутніший у своїй державі, не погоджуйся. Скажи, що у твоїй батьківщині править не людина, а закон. Отже, якщо тебе запитають: хто ти? — відповідай побожно й правдиво так: я король — вуста, очі й вуха закону, а точніше, інтерпретатор закону, який присягнувся віру в королівстві зміцнювати і нічого іншого не робити, як тільки те, що закон велить» [212, с. 802].

Професор С. Десницький (1740 – 1789 рр.), уродженець м. Ніжина, був прихильником обмеження самодержавства і ідеї природного права в частині визнання невід'ємних прав людини, запровадження принципу поділу влади і встановлення чіткої компетенції усіх влад. У своїх працях, зокрема, «Слово про прямий та найближчий спосіб до навчання юриспруденції обстоював ідеї реформування влади з метою кращого захисту прав людини і громадянина [213, с. 165].

Він досліджував різні типи держав, втім був прихильником монархії. В роботі «Уявлення про заснування законодавчої, судової і каральної влади» виклав модель держави, в якій законодавча влада належить монарху спільно з

сенатом, виконавча влада – одноосібно монарху, судова і каральна – сенату і судам.

Професор Михайло Драгоманов (1841 – 1895 рр.) у цілому ряді праць, зокрема, у таких працях як «Збірка політичних творів» [214], «Проект Статуту Української спілки «Вільний Союз» [215], «Шевченко, українофіли і соціалізм» [216] обґрунтовував пріоритет прав і свобод людини перед державою і принцип відповідальності держави перед громадянином. Цінним (при всій анархічності поглядів на державність, за що обґрунтовано піддався критиці з боку Михайла Грушевського, Івана Франка та ін.) є його проєкт парламентської держави з ідеями політичної свободи, ліквідації політичної нерівності, принципу поділу влади, делегування повноважень вищим органам держави «знизу».

М.Ф. Владимирський–Буданов (1838– 1916 рр.) чимало зусиль присвятив дослідженню першоджерел звичаєвого права (природа людини, фізична і моральна), формальному виразу (в юридичних діях, актах юридичних угод і судових актах, символах і словесних формулах – прислів'ях), його властивостях (внутрішній і зовнішній обов'язковості), а також природженому характеру (в сенсі природженого відомому племені або національності.

Визначаючи джерелами права як звичай, так і закон, Буданов пояснює відмінності між законом і звичаєм, зазначаючи при цьому, що вже літописцям було відомо про ці відмінності («комуждо языку — овем исписан закон есть, другим же обычаи»), а також причини переходу від звичаю до закону, серед яких – велика різноманітність звичаю і рецепція чужого права.

Буданов підкреслює, що перший період історії руського права є часом панування звичаєвого права; законодавча влада хоча й починається з найдавніших часів і затим поступово розширюється, але далеко ще не може конкурувати зі сферою звичаю [19, с. 111].

Буданов також спробував пояснити співвідношення звичаю, як вияву колективної свідомості, з законом, як актом волі законодавця. У Звіті про річне

відрядження 1880–1881 рр. Буданов чітко окреслює відмінності між правом і законом: «Словом право не можна зловживати безкарно. Закон може бути виявленням правосвідомості, але може і не бути (при підкоренні одного народу іншим). Поки він існує, він є обов'язковим для підкореного народу, але зовсім не є виразом права цього народу», відтак закон «може збігатися з поняттям «право», у випадку, коли він є виразом «правосвідомості того чи іншого народу» [217, с. 38].

Леонтович Федір Іванович (1833–1911 рр.) досліджував широкий спектр державницьких і правових питань, серед яких були й питання правотворення, походження звичаєвого права та ролі уставного права, рецепції права. В багатьох аспектах погляди Ф. Леонтовича співпадали з поглядами Владимирського–Буданова, зокрема, щодо природи людини як першоджерела права. В роботах «История русского права (1902 р.), Заметки о разработке обычного права», Старый земский обычай» (1890) Леонтович пояснював відмінності між звичаєм і князівським уставним правом, що, на його думку, спиралося на звичаєве право, виконувало функцію затвердження норм звичаєвого права, в той час коли звичаєве право продовжувало існувати поряд із законами, на додаток і в розвиток постанов законів, надання їм авторитету, або ж як засіб регулювання у випадку, коли закон не спрацьовував.

У контексті розуміння взаємозв'язку звичаєвого права і закону є цікавими напрацювання відомого вітчизняного правознавця Оникія Олексійовича Малиновського (1868 – 1932 рр.), який теж зазнав впливу поглядів Володимирського–Буданова [218]. У монографії «Революційне радянське звичаєве право» (1928) [219], виданій вже після відбування терміну покарання за звинуваченням у контрреволюційній діяльності і звільнення за клопотанням Всеукраїнської академії наук та переїзду до Києва, сформулював ідеї загального розвитку права у напрямку визнання законів джерелами права, а не норм звичаєвого права, і висловив у цьому зв'язку існування небезпеки встановлення законодавцем таких законів, які не відповідатимуть

правосвідомості (оскільки це вже були часи революції, то звісно ж, правосвідомості революційній).

Досить високим рівнем нормотворчої техніки відзначались акти Української народної республіки, зокрема, важливе місце у нормативній системі УНР займають I (10 (23) червня 1917 р.), II (3 (16) липня 1917 р.), III (7 (20) листопада 1917 р.) і IV (9 (22) січня 1918 р.) Універсали. Вони регулювали різноманітні аспекти внутрішнього життя УНР, визначали політичну організацію і економічні відносини, міжнародні стосунки [220].

Втім особливе місце серед них займає IV універсал, яким було сповіщено, що *«однині Українська Народна Республіка стає самостійною, не від кого не залежною державою».* Ключову роль у формуванні політичних і правових основ республіки і підготовці універсалів відіграли Голова Генерального Секретаріату УНР Михайло Грушевський, другий Голова Генерального Секретаріату УНР Володимир Винниченко і Голова Центральної Ради Української Народної Республіки Євген Петрушевич, до їх підготовки залучались також правознавці, зокрема, юрист і політик Дмитро Донцов.

Вагомим здобутком Центральної ради стало ухвалення 25 листопада (за ст. ст.) 1917 р. закону про порядок видання нових законів, що, як правильно наголошується О.Л. Копиленком, стало важливим кроком на шляху формування державного механізму та заклало основи для державного будівництва [221, с. 26].

29 квітня 1918 року Українською Центральною Радою була прийнята Конституція УНР, з підназвою «Статут про державний устрій, права і вільності УНР» , яка мала досить досконалу структуру і прогресивний зміст [222].

Проєкт цієї Конституції розроблявся спеціальною конституційною комісією у складі більш як 100 осіб на чолі з головою Української Центральної Ради М. Грушевським, при секретарі К. Левитському, на основі досвіду

європейських країн, поєднаних спільними історичними, культурними та економічними умовами розвитку [223; 224; 225; 226; 227].

У ній були закріплені прогресивні здобутки європейського конституціоналізму, у тому числі принцип визнання народного суверенітету (констатувалося, що вся влада походить від народу), принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, основні права громадян. Конституція наголошувала на "відновленні свого державного права", маючи на увазі самостійні державницькі традиції українського народу періоду Руси, Козацької держави, Галицько–Волинської держави [228].

Визнавались неподільність території УНР, прогресивно на той час регулювались конституційні права громадян: Конституція визнавала єдине громадянство, рівність громадян в громадянських і політичних правах, визнавалась і оголошувався захист людської гідності, захист приватного життя, захист виборчих прав, свободу слова, совісті та переконань, свободу пересування.

Слід вказати на те, що Центральна Рада доклала чимало зусиль для удосконалення порядку видання нових законів, активізації і удосконалення законотворчої діяльності, свідченням чого стали ухвалені закони «Про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки» від 16 листопада 2017 року, а після прийняття 25 листопада 2017 року закону про порядок видання нових законів, також закони «Про правонаступництво» від 25 листопада 2017 року, про «Про утворення Генерального Суду» від 2 грудня 1917 р., «Про Головну скарбницю і державний банк УНР» від 9 грудня 1917 р., «Про випуск державних кредитових білетів УНР» від 6 січня 1918 р., «Про національно–персональну автономію» від 8 січня 1918 р., «Про національно–персональну автономію» від 9 січня 1918 р., «Про Державний Герб України» від 23 лютого 1918 р., «Про державну мову» – березень 1918 р., «Про поділ України на землі» від 6 березня 1918 р., «Про 8– ми годинний робітничий день», , «Про громадянство від 2– 4 березня 1918 року, однак ідеологічні і

політичні суперечності, а також брак часу й професіоналізму не сприяли високій ефективності нормотворчої діяльності [229, с. 272].

Висновки до розділу 2.

Упродовж раннього періоду існування держав (держави античного періоду) відбувається заміна регулювання управління у формі індивідуальних наказів на нормативне регулювання, створюються спеціальні органи, які відповідають за підготовку, прийняття і належний стан масиву нормативно–правових актів, удосконалюється процедура їх прийняття, а також виокремлюється в окрему професію юридична діяльність.

В державах з недемократичними формами правління, а такі держави в цей період складають більшість (за винятком окремих періодів існування держав в Древній Греції і Древньому Римі), така діяльність монополізується їх владною верхівкою, правителями, які намагаються надати своєму правлінню священного характеру. Слід мати на увазі, що на цей процес активний вплив справляли історичні, культурні, соціально–економічні умови існування цих держав, сила і традиції народів.

В Середньовіччі удосконалюються процедури нормотворчості, а саму нормотворчу діяльність відносять до повноважень спеціально уповноважених органів, в точ час коли вона сама вона набуває професійного характеру. При збереженні цих закономірностей, правові системи в ранніх державах розвивалися з урахуванням історичних, культурних, соціальних, національних особливостей. Значний вплив на цей процес, включаючи питання поширення рецепції права, справляли розвиток торгівлі і культурних обмінів між народами, рівень цивілізованості здійснення влади, наявність зачатків демократичного управління в окремих державах, а також сила традицій звичаєвого права.

Період Середньовіччя позначений **теологічним забарвленням влади**, **абсолютистськими тенденціями** з окремими проявами **впливу громад на**

владу навіть виборності правителів в окремі історичні періоди, **збереженням нормотворчих функцій в руках верховної влади**, які використовуються задля ефективного управління населенням з широкими дискреційними повноваженнями верховної влади, **зростанням професіоналізації нормотворчої діяльності**, **посиленням тенденції кодифікації звичаєвого права** і майже **повсюдної рецепції римського права** в Західній Європі та Русі. Попри зростання професійності нормотворчої діяльності, вона здійснювалась часто дуже хаотично, а подекуди й ситуативно. Тому потреби зміцнення тогочасної держави та удосконалення її функцій, в тому числі й нормотворчої функції, не могли не викликати уваги тогочасних мислителів, які намагались знайти теоретичні обґрунтування для удосконалення цієї діяльності та придати її науковий характер.

В період Нового часу в країнах Європи і на українських землях продовжувалось створення теоретичного підґрунтя для розуміння ролі держави у здійсненні ефективної нормотворчої діяльності, для вчення про зовнішні форми права, що дозволило більшості країн Європи сформувати досконалі нормативні системи з високим рівнем кодифікації. Утвердився парламент як представницький орган, в багатьох країнах реалізована ідея поділу влад на законодавчу, виконавчу і судову зі взаємними стримуваннями і противагами, обґрунтована природа нормотворчих функцій держави, досліджені природа і межі нормотворчості органів виконавчої влади, сформувалися законодавча і нормотворча процедура.

Попри прогресивні ідеї природного права і прав людини, теорію народного суверенітету і договірного характеру держави у практичній діяльності держав переважали патерналістське, позитивістське (в кращому випадку, ліберальне розуміння держави), що найбільше викривлення знайшло у марксистсько–ленінському вченні про державу і право і призвело до масових порушень прав людини в СРСР, злочинів фашистського режиму. Мало пройти

ще чимало часу, щоб утвердився сучасний погляд на природу нормотворчої діяльності держави в рамках теорії правової держави та верховенства права.

Історичний досвід нормотворчої діяльності держав сприяє сучасному розумінню нормотворчої діяльності держави на основі принципу верховенства права і дає підстави для покладання в основу нормотворчої діяльності легітимність влади, народний суверенітет, зв’язаність державної влади законом і правом, строгу відповідність діяльності органів державної влади до їх повноважень і принципу поділу влади, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Домінантою такого підходу слугує одна із базових засад конституціоналізму, а саме визнання людини, її життя і здоров’я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави та її відповідальність перед людиною за свою діяльність.

РОЗДІЛ 3. НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ: ПОНЯТТЯ, ПРИРОДА, ВИДИ І ПРИНЦИПИ

3.1. Поняття і природа нормотворчої діяльності Української держави

Спектр існуючих досліджень поняття і природи нормотворчої діяльності держав є досить широким, хоча, як вже відзначалось, ці дослідження нормотворчої діяльності, в тому числі й нормотворчої діяльності Української держави як правило обмежуються розкриттям її з позитивістських підходів, як діяльності по створенню правових норм та їх викладу в нормативно-правових актах.

В юридичній літературі досліджувались питання сутності і природи нормотворчої діяльності, поняття, ієрархії і типології нормативно-правових актів, особливостей нормотворчої діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, планування нормотворчої діяльності, процедури ініціювання, підготовки, обговорення, прийняття, введення в дію нормативно-правових актів, дії нормативно-правових актів в часі, просторі і за колом осіб, природи нормативно-правових приписів і їх співвідношення з нормами права, правил і прийомів юридичної техніки, питань систематизації законодавства, тлумачення нормативно-правових актів, мови нормативних актів, моніторингу виконання нормативних актів та інших питань.

Втім, попри широкий спектр цих досліджень чимало аспектів нормотворчої діяльності держави залишається малодослідженими, дискусійними або ж потребують більш глибокого переосмислення.

Змістовне дослідження поняття нормотворчої діяльності доцільно почати з поняття самої діяльності та її структури. Діяльністю за загальноприйнятним визначенням визнається: праця, дії людей у якій–небудь галузі; функціонування, діяння організації, установи [230, с. 311]; специфічно людська форма ставлення до навколишнього світу, змістом якої є доцільні

зміни і перетворення речей і явищ залежно від людських потреб [231]; форма активності, що характеризує здатність людини чи пов'язаних з нею систем бути причиною змін у бутті [232, с. 163].

Як ми вже зазначали, існуючі дефініції нормотворчої діяльності будуються переважно на легістському розумінні її сутності, ототожнення з правотворчою, законотворчою діяльністю як споріднених (як специфічної діяльності спеціально уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню правових норм (виділено мною – З.П.) у формі прийняття нормативно-правових актів або ж як форму владної діяльності народу, органів держави, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів.

Для прикладу можна навести поняття нормотворчої діяльності, викладене у проєкті Закону України №7409 від 01.12.2010 народного депутата України Ю.Р. Мірошниченка «Про нормативно-правові акти», в якому норма права визначається як «санкціоноване державою загальнообов'язкове правило поведінки, спрямоване на врегулювання суспільних відносин шляхом надання їх учасникам прав, встановлення обов'язків та юридичної відповідальності», а нормативно-правовий акт як «офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування» [233]. Зрозуміло, що тут нормотворча діяльність цілковито ототожнюється з правотворчою діяльністю.

По такому ж шляху по суті пішли розробники Закону України «Про правотворчу діяльність» [234]. Хоча у самому законі не міститься визначення правотворчої діяльності, всі підходи розробників проєкту цього Закону до її розуміння свідчать саме про такий підхід. До речі у проєкті цього Закону (від 25.06.2021) вона визначалась як діяльність з планування, розробки проекту нормативно-правового акта (його концепції) та прийняття (видання) нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання та/або

охорона суспільних відносин. Тобто правотворча діяльність ототожнювалась із нормотворчою діяльністю. Відповідно до нашого розуміння, більш широким поняття є поняття нормотворчої діяльності, як специфічної діяльності уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, інших уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню нормативних приписів у формі прийняття нормативних актів.

Щодо структури діяльності, то В.Ф. Гегель у ній виділяв три елементи: мету (цілі), засіб і результат. На сьогодні прийнято виділяти крім названих елементів також процес діяльності. Всі вони є важливими для характеристики нормотворчої діяльності.

З урахуванням специфіки нормотворчої діяльності нами пропонується виділяти дещо більшу кількість її елементів, зокрема, **мету (цілі), суб'єктів, предмет (об'єкт), засоби (форми виразу і технології), процесуальну форму реалізації, результати, контроль над її здійсненням.**

Загальною метою (цілями) нормотворчої діяльності є правове регулювання, охорона суспільних відносин. Ця мета конкретизується при обранні предмету нормативного регулювання відповідних сфер суспільних відносин і предмету нормативного регулювання окремих нормативних актів. Відтак можна говорити про множинність цілей нормативного регулювання, в основі якої лежить досягнення його конституційних цілей, зумовлених призначенням держави, захистом прав і свобод людини, забезпеченням гідних умов її життя, потребами розвитку демократичної, соціальної, правової держави, реалізації завдань держави у економічній, соціальній і культурній сферах.

До мети нормотворчої діяльності слід віднести і необхідність забезпечення розвитку права, його систематизації, підтримання у належному стані усього масиву правових актів.

Розглядаючи питання суб'єктів нормотворчої діяльності, слід сказати, що Закон України «Про правотворчу діяльність» запроваджує поняття

учасників правотворчої діяльності, до яких включає власне суб'єктів правотворчої діяльності, суб'єктів правотворчої ініціативи, суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності і заінтересованих осіб. До суб'єктів нормотворчої діяльності, згідно Закону, віднесені 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:

1) 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 та керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій;

9) територіальна громада на місцевому референдумі;

10) органи місцевого самоврядування [234].

Суб'єктами правотворчої ініціативи визначені органи державної влади, інші державні органи, його посадові особи, інші уповноважені суб'єкти, які відповідно до Конституції України та (або) закону чи прийнятого відповідно до них іншого нормативно-правового акта мають право вносити на розгляд суб'єкта правотворчої діяльності проекти нормативно-правових актів для його прийняття (видання) в порядку, встановленому законом), а суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності – допоміжні органи суб'єктів

правотворчої діяльності та особи, які виконують завдання наукового, юридичного, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу).

До заінтересованих осіб Закон включив фізичних та юридичних осіб, на яких вплине прийняття (видання) відповідного нормативно-правового акта, а саме: 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 і релігійні організації; асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення; непідприємницькі товариства, суб'єкти господарювання та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, органи професійного самоврядування, саморегулівні організації; інших осіб, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується відповідний нормативно-правовий акт.

До засобів нормотворчої діяльності слід віднести змістовні (іноді їх називають субстанціональними [235]) засоби правового впливу на суспільні відносини і суб'єктів права (зокрема, дозволи, зобов'язування, заборони, заохочення, рекомендації), формальні засоби виразу правил поведінки (відповідні види нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини і які є формами виразу волі суб'єктів нормотворчості (de lege ferenda, de lege lata), а також правові засоби імплементації в національну правову систему міжнародних та європейських угод, нормативних актів Європейського Союзу (рішень, регламентів та резолюцій) [236].

Третьою складовою частиною засобів нормотворчої діяльності є засоби і прийоми юридичної техніки (вони складають юридичну технологію). В якості таких засобів є нормативні засоби побудови юридичних текстів, юридичні конструкції, нетипові нормативні приписи, логічні і мовні (лінгвістичні) прийоми і конструкції.

Результатами нормотворчої діяльності є формально–юридична форма виразу цієї діяльності, в якій міститься її результат – відповідний нормативний акт (нормативний акт виступає засобом і результатом нормотворчої діяльності одночасно), а також змістовний результат цієї діяльності – упорядковані (регламентовані) на основі прийнятих нормативних актів суспільні відносини.

Контроль над здійсненням нормотворчої діяльності є її важливим елементом нормотворчої діяльності. До форм такого контролю належить здійснення усього спектру професійних і громадських експертиз нормативних актів, громадські обговорення проєктів нормативних актів, контрольні перевірки в межах повноважень відповідних органів державної влади, моніторинг ефективності їх реалізації, судовий контроль в процесі оскарження відповідних правових актів.

Нормотворча діяльність має процесуальну форму, що передбачає певну послідовність дій, в ході яких реалізуються нормотворчі повноваження. Ця процесуальна форма є одним із найважливіших елементів нормотворчої діяльності, оскільки на неї сконцентровані усі інші елементи нормотворчої діяльності.

3.2. Нормотворча діяльність Української держави як правова форма діяльності органів публічної влади

Як зазначалось вище, встановлення кристалізованого співвідношення права і закону, уточнення понять правотворення і законотворення дає можливості уточнити сутність і природу процесів правотворення і нормотворення, умови набуття приписами закону правового характеру. А сам процес **творення права розглядати як процес формування правових норм у суспільстві на основі суспільного визнання, легітимації цим суспільством** незалежно від того, чи творення правових норм і, відповідно, легітимація здійснюються безпосередньо спільнотою і з відповідною

легітимацією, чи опосередковано – у випадку нормотворчості органів державної влади але вже з наступною їх легітимацією. Тому оскільки результати нормотворення держави потребують у подальшому легітимації з боку суспільства, є виправданим говорити насамперед про таку діяльність не як про правотворчу діяльність держави, а **про її нормотворчу діяльність**.

Цікаво, що стосовно правових форм діяльності їх правовий характер вітчизняними науковцями вже давно поєднувався з розрізненням права і закону. Так, С. Олєйников ще у 1999 році зазначав: «Державна діяльність по здійсненню функцій раніше могла бути названа правовою формою діяльності на підставі будь–якого бачення проблеми співвідношення держави і права. Але домінуючі у минулому методологічні принципи і не могли дати іншого їх бачення.

Очевидно, саме з методологічних установок, орієнтирів можна починати і треба ставити проблему правових форм діяльності, якщо розуміти їх у контексті правової держави, де іншими, інакше як правовими, всі види державної діяльності, виходячи із природи і призначення права і держави в суспільстві, нових можливостей праворозуміння, конституційних принципів, і бути не можуть.

Зрозуміло, що в науці відокремлюються і так звані неправові форми діяльності держави – організаційна, виховна та ін. – як суміжні явища.» [237, с. 26]. Варто лише додати, в основу розуміння правового характеру відповідної діяльності С. Олєйников вкладає не ознаку легітимності цієї діяльності, а «ціннісний гуманітарний потенціал», на який має орієнтуватися «проблема правових форм діяльності», а тому «включення в проблематику правової форми аксіологічного «вимірювача» має звернути її передусім до права, а не до закону» [237, с. 28]. Втім, цього явно недостатньо для пояснення глибинного зв’язку природи правового з носієм самого права – народом.

Цей акцент не є випадковим, оскільки її правотворчий характер (в силу делегування влади народом на створення правових норм) лише презюмується

і має отримати реальне підтвердження чи спростування в процесі дії таких нормативних приписів держави.

Нормотворча діяльність набуває правової форми в силу того, **що вона передбачена правом, оскільки фундаментальні засади цієї діяльності регулюються Конституцією і законами України, тобто ця діяльність отримує найвищий рівень легітимності, безпосередньо від парламенту, як представницького органу влади.** Насамперед Конституція визначає природу і характер держави та її інститутів. В умовах демократичної правової державності право стає основою тріади народ–держава–влада. Відтак держава на буває виразу не просто політико–територіальної організації суспільства, а **публічно–правового союзу народу** [37, с. 68].

Парламент і закони стають джерелом отримання повноважень органів державної влади на видання нормативних актів, окреслення меж і основних вимог до такої діяльності, унормування основних процедур, встановлення передбачених правом наслідків, а також відповідальності за здійснення такої діяльності.

Ці попередні міркування щодо природи нормотворчої діяльності, її залежності від глибинних засад організації державної влади дають підстави для переходу до розкриття **окремих характеристик нормотворчої діяльності як правової форми** діяльності держави

Спробуємо дати **характеристику нормотворчої діяльності держави з точки зору її найбільш сутнісних ознак.**

1. **Нормотворча діяльність держави є правовою формою реалізації функцій держави, а тому є владною діяльністю.**

Державна влада, як відомо, спрямована на упорядкування та організацію життя та розвитку суспільства, є владно–організуючою діяльністю, різновидом публічної влади, як «організації домінуючої частини населення, яка (організація), забезпечуючи цілісність і безпеку суспільства, здійснює керівництво ним в інтересах цієї його частини та організовує

задоволення загальносоціальних потреб» [238, с. 85]. Державна влада має такі ознаки як універсальний, публічний, суверенний характер. Вона поширюється на всіх членів суспільства, розв'язує загально значимі проблеми, характеризується суверенітетом, що включає верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади [239].

Державна влада може здійснюватися у різних формах, серед яких виділяють найголовніші: **представницьку, управлінську, судову.**

Представницька влада полягає у здійсненні народовладдя через обраних народом представників, особливе місце в системі якої належить насамперед парламенту, який формується через загальні вибори і здійснює функції вищої законодавчої влади в країні.

Судова влада, як вид владної діяльності, є незалежною та самостійною державною владою, яка здійснюється судами к формі правосуддя та контролю у відповідності з вимогами процесуального закону.

Управлінська діяльність, як різновид державної влади, що здійснюється від імені народу, пов'язана з виконанням усіх державних функцій (захисту суверенітету і територіальної цілісності держави, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, соціального захисту і охорони держави, державного регулювання економіки і захисту прав громадян, науково–технічної діяльності і підтримки культури, міжнародної співпраці і охорони оточуючого середовища тощо [240]). Ця владно–організуюча управлінська діяльність може здійснюватися за допомогою організаційної (виконавчої) і розпорядчої діяльності, через виконання таких управлінських функцій як планування, координація дій, контроль за виконанням доручень, ведення обліку, фінансування завдань, матеріально–технічних операцій та інших.

Одначе **в якості найголовнішого засобу і найголовнішої правової форми здійснення владно–організуючої представницької, управлінської і судової діяльності виступає нормотворча діяльність, яка полягає у**

розробці і прийнятті нормативних актів різної юридичної сили, за допомогою яких здійснюється реалізація функцій і завдань держави. Так, зокрема, Т. Стадниченко вважає, що «нормотворча діяльність виступає специфічною формою функціонування органу влади як суб'єкта управління, наділеного компетенцією на розробку та реалізацію норми права в інтересах: суспільства, певної соціальної групи, політичної сили та політичного суб'єкта.

Саме нормотворча діяльність легалізує публічно–управлінський механізм на всіх рівнях, гарантує його визнання іншими суб'єктами державної влади і, врешті-решт, дозволяє говорити про владу як про систему» [241, с. 16]; в іншому місці вона підкреслює, що нормотворча діяльність – це «специфічна форма управлінської діяльності компетентних суб'єктів нормотворчості з підготовки, розробки, прийняття та офіційного оприлюднення норм права, яка заснована на пізнанні об'єктивних соціальних потреб та інтересів суспільства» [241, с. 26].

Жодна із владних функцій держави немислима без видання загальнообов'язкових нормативних актів, метою яких є упорядкування суспільного життя, поведінки людей, досягнення цілей і завдань, які перед собою ставлять держава і суспільство. Правова форма опосередковує усі види державної діяльності і форми здійснення влади, визначаючи детальне регулювання цієї діяльності.

Концентрований вираз цього правила викладений у статті 19 Конституції України: «Правовий порядок в Україні грунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України» [242].

Саме в **результаті нормотворчої діяльності формується правове підґрунтя для функціонування державної влади і здійснення не тільки**

таких важливих галузевих чи предметних функцій держави (таких як захист держави, регулювання економічної діяльності, захист оточуючого середовища тощо) але й правова основа для функціонування державних інститутів з точки зору поділу влади на законодавчу виконавчу, судову і контрольну (в рамках яких здійснюються функція державного управління і правоохоронна функція, функції правосуддя, установча і контрольно–наглядова функції). Саме тому **нормотворча діяльність** є однією із найважливіших правових форм діяльності держави, **поряд із правозастосовною** (практичною консультаційною, адвокатською, нотаріальною), **правоохоронною** (слідчою, прокурорською, судовою), **установчою, контрольною правовими формами діяльності держави**.

2. Нормотворча діяльність держави є діяльністю її уповноважених органів і посадових осіб. Нормотворчу діяльність держава, як публічно–територіальна організація суспільства, не здійснює безпосередньо. Вона діє через систему органів державної влади та посадових осіб. На думку С.М. Мельничук, правова форма реалізації функцій держави є способом їх здійснення «уповноваженими на правову діяльність суб'єктами, що спрямований на об'єктивацію функцій сучасної держави Україна у правових актах» [243, с. 7].

Сказане означає, що незважаючи на те, що в сучасній державі розробляти і приймати правила поведінки може здійснювати широке коло суб'єктів, включаючи корпорації, громадські організації тощо, однак **приймати нормативні акти, які мають загальнообов'язковий характер, встановлюють обов'язки громадян та їх відповідальність можуть лише уповноважені органи та посадові особи, оскільки функція нормативного регулювання має владний характер і пов'язується з функцією здійснення влади самим народом або за умови делегування народом цієї функції державі.** Щодо самої держави, то саме вона в кінцевому підсумку

відповідальна перед суспільством, усіма громадянами за результати своєї владної діяльності.

3. Нормотворча діяльність є юридичною діяльністю. Нормотворча діяльність є юридичною діяльністю, оскільки на законодавчому і підзаконному рівні здійснюється її детальна регламентація, з встановленням процедур, прав і обов'язків повноважних суб'єктів права, визначенням їх відповідальності за порушення процедур, умов і вимог до здійснення нормотворчої діяльності. С.Д.Гусарєв і О.Д.Тихомиров розглядають юридичну діяльність «як різновид соціальної діяльності, що здійснюється юристами фахівцями з метою отримання правового результату, задоволення законних потреб та інтересів соціальних суб´єктів у відповідності до вимог права» [64, с. 36].

4. Нормотворча діяльність держави здійснюється у формі встановлення правил поведінки шляхом прийняття чи зміни нормативних приписів шляхом прийняття нормативних актів. Нормотворча діяльність спеціально уповноважених органів, їхніх посадових осіб полягає у встановленні, зміні чи скасуванні нормативних приписів шляхом прийняття нормативно-правових актів.

Конституція України в цілому ряді норм регулює питання здійснення права на прийняття нормативних актів, окреслюючи повноваження органів державної влади та їх посадових осіб, встановлюючи також відповідні заборони. Так, зокрема, відповідно до частини 2 статті 5 Конституції носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування.

У частині 4 статті 5 міститься принципове положення про те, що ніхто не може узурпувати державну владу. В статті 6 закріплюється принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також визначається, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої

повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Водночас, хоча **реалізація цих владних повноважень органами державної влади є виключно їх функцією і здійснюється шляхом прийняття і опублікування нормативних актів**, процес розробки проєктів нормативних актів, їх обговорення, апробація **можуть і повинні здійснюватися на більш широкій основі**, за ініціативною і участю більш широкого кола суб'єктів, зокрема, й тих, кого стосуватимуться чи на кого поширюватиметься їх дія.

Залучення громадськості, експертів, третього сектору, правозахисників та всіх зацікавлених до розробки, обговорення і експертизи нормативних актів є показником демократичності суспільства, його зрілості, правового характеру держави.

Так само це стосується і моніторингу ефективності нормативних актів, їх дієвості і відповідності сучасним потребам правового регулювання суспільних відносин. Належна і вчасна реакція парламенту, органів виконавчої влади, усіх інших суб'єктів нормотворчості на необхідність змін тих чи інших нормативних актів свідчить, знову ж таки, про демократичність влади, про реальний зворотній зв'язок влади і народу, про правильність юридичних процедур, ефективність юридичних механізмів здійснення нормотворчої діяльності.

5. Нормотворча діяльність, метою якої є нормативне урегулювання суспільних відносин, повинна здійснюватися правознавцями–фахівцями задля отримання якісного результату у вигляді нормативного акту.

Підготовка професійних нормативних актів – специфічна професійна діяльність, що вимагає глибоких спеціальних знань стосовно багатьох аспектів правового регулювання суспільних відносин. Юрист–нормопроєктувальник має мати правове мислення, знати догму права, зокрема, поняття права (поняття суб'єктивного і об'єктивного права) і його співвідношення з законодавством, знати і розуміти і правильно використовувати принципи

права, джерела права, володіти питаннями рецепції права, орієнтуватись у поняттях правовідносин, юридичних фактів, формах правотворчості, правореалізації і правозастосування, юридичної відповідальності, тлумачення та його методів, аналогії права та аналогії закону, поняття вини та делікту, питань давності і правового статусу (дієздатності та правоздатності юридичних та фізичних осіб), поняття норми права та їх видів.

Юрист–нормопроєктувальник також має бути глибоко обізнаним у питаннях державного устрою і державного управління, судоустрою задля правильного визначення компетенції органів державної влади, вірного вибору обсягу і методів правового регулювання, глибоко знати систему законодавства, основи конституційного законодавства (статус; компетенцію органу, який видаватиме акт; повноваження на видання відповідного акту), теоретичні основи ієрархічної побудови актів законодавства (місце акту в системі нормативно-правових актів), добре володіти предметом правового регулювання (знати тему проекту), гарно володіти знанням процедури прийняття нормативно-правових актів в цілому і розроблюваного акту зокрема, знати порядок узгодження проектів нормативних актів.

Зрештою, юрист–нормопроєктувальник має добре володіти технікою складання нормативних актів (правилами формулювання нормативних приписів, особливостями нормативної стилістики; структурованості актів; юридичної мови, навичок застосування спеціалізованого юридичного інструментарію стосовно конкретного проекту; володіння технікою внесення змін і доповнень до нормативних актів. Це далеко не повний перелік правових знань, здатностей і практичних навичок, якими має володіти юрист–нормопроєктувальник, що присвятив себе нормопроєктній діяльності.

6. Нормотворча діяльність має відповідну процесуальну форму і здійснюється відповідно до певних процедур. Нормотворча діяльність будь–якого органу державної влади чи посадової особи здійснюється у визначеній формі та за урегульованою Конституцією, законодавством та підзаконними

актами процедурою. Процедурний характер нормотворчої діяльності, як, зрештою, іншої владної діяльності, зумовлюється, з одного боку, природою нормотворчої діяльності як владної, легальної діяльності, яка потребує відповідного дозволу, санкціонування (за допомогою нормотворчості здійснюється принцип поділу влади, реалізується демократична природа держави і взаємозв'язок держави і суспільства, формуються правила поведінки та діяльності органів державної влади, що забезпечує унормованість суспільного і державного життя), а з іншого боку – потребою упередження свавілля, упередження від прийняття помилкових рішень, досягнення мети створення ефективних, раціональних та справедливих норм.

Сукупність процедурно–процесуальних норм, що регулюють здійснення нормотворчої діяльності в предметному і часовому послідовному виразі, складають **поняття нормотворчого процесу, як спеціальної організаційної процедурної юридичної діяльності уповноважених суб'єктів, що відображається у системі самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по ініціюванню розробки, складанню, узгодженню, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) нормативно-правового акту.**

3.3. Принципи нормотворчої діяльності органів державної влади

Нормотворча діяльність, в силу її значимості як владної діяльності, особливої процесуальної форми, має здійснюватися, як вже було прослідковано вище, з дотриманням цілого ряду вимог, а також ґрунтуватися на певних принципах. Теоретична розробка цих принципів та їх практичне впровадження є важливою складовою відповідно юридичної науки і практики. Однак аналіз юридичної літератури свідчить про те, що ця проблематика не привернула надто великої уваги дослідників–правників: наукових робіт,

присвячених дослідженню принципів нормотворчої діяльності органів державної влади, чи–то нормотворчого процесу, чи–то нормотворчої діяльності або ж спорідненим поняттям не дуже багато.

Так, побічно питання принципів відображене в працях таких зарубіжних та вітчизняних вчених як О. Дашковська, Ю. Глущенко, С. Науменко, А. Олійник, В. Плавич, А. Ришелюк, І. Терлецька, В. Косович, М. Фігель, О. Чаплюк, Р. Ященко, С. Чабур та деяких інших.

Зокрема, розглядається характеристика принципів нормотворчої діяльності (О. Дашковська [36]), правотворчості (В. Плавич [244]), правотворчої діяльності (Р. Ященко [67]), нормотворчості (Ю. Сисоєв [53]), законотворчості (А. Ришелюк [63], І. Терлецька [245]), законотворчої діяльності (С. Науменко [47]), нормотворчої діяльності (Є. Гетьман [246]).

Багато у чому принципи є спільними для усіх вказаних видів діяльності. Так, О. Дашковська до системоутворюючих принципів **нормотворчості** відносить принципи верховенства права, соціальної орієнтації, демократизму, законності, наукової обґрунтованості, оптимальності, системності, ієрархічності [36, с. 34].

М. Кельман, О. Мурашин в якості принципів **правотворчості** назвали принципи законності, науковості, демократизму, системності й узгодженості, наступності, професіоналізму, чіткої диференціації правотворчих повноважень, планування, своєчасності правотворчості, використання правового досвіду, зв’язку з практикою, гуманізму, технічної досконалості [247, с. 341–344].

А. Ришелюк в якості **принципів законотворчості** називає принцип конституційності і законності законотворчості, системності законотворчості і законів, наукової обґрунтованості законотворчості, принцип самостійності (достатності) предмету закону, стабільності закону, принцип компактності і практичності тексту закону [63, с. 131].

Водночас, цілком зрозуміло, що всі ці види діяльності мають свою специфіку, різняться за суб'єктами, видами актів, які приймаються уповноваженими органами. Скажімо, принципи законотворчості мають ґрунтуватись на тому, що законотворчість пов'язана з підготовкою і прийняттям законів, а тому в них мають відображатися вимоги щодо якості саме законів, до їх предмету та змісту.

Так, наприклад законотворча діяльність передбачає, що законодавчий процес має передбачати недопущення до розгляду неякісних законопроектів (принцип фільтру), залучення до розробки та розгляду проєктів законів глави держави та уряду згідно х повноваженнями в системі балансів і противаг (принцип балансу), на що звертається увага фахівців у сфері законотворчості [248].

Оскільки нас цікавить саме нормотворча діяльність органів державної влади, як правова форма реалізації функцій держави, владна діяльність, що здійснюється уповноваженими органами і посадовими особами у формі прийняття нормативних актів, які мають загальнообов'язковий характер у відповідній процесуальній формі, то спробуємо виокремити ключові вихідні ідеї, які мають бути сформульовані як відповідні принципи саме нормотворчої діяльності.

Досить цікаві підходи до визначення принципів нормотвореннябули розробників проєкту Закону «Про закони і законодавчу діяльність» та проєкту Закону «Про нормативно-правові акти». Так, розробники проекту Закону №643/97–ВР «Про закони і законодавчу діяльність», який був внесений народним депутатом України В.М. Стретовичем 6.11.1997 року і не отримав статус закону після застосування вето Президента та наступного скасування 15.03.2006 року, вмістили такі принципи законодавчої діяльності: визнання людини найвищою соціальною цінністю, визначальна роль прав і свобод людини і громадянина та їх гарантування державою; верховенство права, конституційність та соціальна спрямованість законодавчої діяльності та

законів; демократизм законодавчої діяльності, гласність, врахування громадської думки; системність, прогнозованість та наукова обґрунтованість законодавчих рішень; плановість законодавчої діяльності [249]. Розробники проєкту Закону «Про нормативно-правові акти» №7409 від 1.12.2001 року (внесеного до Верховної Ради України народним депутатом України Ю.Р. Мірошниченком) вирішили не викладати у своєму проєкті принципи нормотворчості.

Одначе остання розробка проєкту Закону «Про нормативно-правові акти» Міністерства юстиції України, вже містить такі принципи, серед яких:

1) верховенство права (складовими якого є юридична визначеність, законність, недопущення свавілля, гарантування дотримання прав людини, рівність перед законом, недопущення дискримінації, судовий контроль за нормативно-правовими актами);

2) гуманізм;

3) демократизм;

4) наукова обґрунтованість;

5) системність та ієрархічність;

6) прозорість і відкритість [250].

Узагальнюючи підходи до принципів, що лежать в основі нормотворчої діяльності і нормотворчого процесу, правотворчої діяльності і правотворчого процесу, а також законотворчої діяльності і законотворчого процесу, слід, найперше, вказати на те, що в силу права на існування мають усі ці поняття, так само свою специфіку і особливості мають відповідні принципи.

Якщо діяльність і процес відносяться відповідно як ціле і частина, то це означає, що в правотворчій, нормотворчій та законотворчій (законодавчій) діяльності ми зосереджуємося на двох, однаково важливих складових цієї діяльності: 1) природі, характері, вимогах до суб’єктів такої діяльності, розробників проєктів нормативних актів; 2) вимогах до етапів, процедури, порядку розробки, обговорення, експертизи, прийняття та введення в дію

відповідно правових норм, нормативних приписів чи нормативних актів. В той же час, ця друга складова, а саме етапи, процедури, порядок розробки, обговорення та прийняття відповідно правових норм, нормативних приписів чи нормативних актів складають елементи і зміст правотворчого, нормотворчого, законотворчого (законодавчого) процесів.

Принципи нормотворчої діяльності можуть бути ранжирувані за ступенем їх загальності (значимості) для цієї діяльності.

До одного з найбільш важливих принципів нормотворчості [251, с. 70], що лежить в основі багатьох інших принципів [252, с. 5], слід віднести **принцип гуманізму**.

Гуманізм по різному визначається в літературі. Так, М. Попович в широкому значенні розглядає гуманізм як культурну і соціально–політичну орієнтацію на вищу цінність людини, людської особистості [253]. С. Жуков вважає, що гуманізм – це «вираження особливого ставлення до людини як найвищої цінності життя.

Гуманістична спрямованість – це ставлення до особистості як до найвищої цінності, та визнання її права на свободу, щастя, вільний всебічний розвиток, максимальний прояв своїх можливостей та здібностей» [254].

Попри всю неоднозначність розуміння гуманізму, в якості властивих гуманізму рис слід говорити про такі його риси, які пов’язані з побудовою гуманного суспільства, фундаментальними людськими цінностями, етичністю людських відносин, самореалізацією і благом людства.

Шість основних рис сучасного гуманізму, іншим словом, «людяності», що, на нашу думку, мають слугувати орієнтирами для нормотворчої діяльності, викладені Американською гуманістичною асоціацією в 2003 році, суть яких зводиться до того, що: пізнання світу здійснюється на основі раціонального аналізу, спостереження і експерименту; людські істоти є невід’ємною частиною природи, результатом еволюційних змін, який ніким не зумовлений; етичні цінності зумовлені людськими потребами та інтересами;

зміст життя в служінні особи гуманним ідеалам; соціальність людських істот, що знаходять сенс у взаємовідносинах між собою; робота на благо суспільства максимізує щастя індивідуума [255]. Відтак все, що слугує досягненню цих цілей, має враховуватися в процесі створення правових приписів і видання нормативних актів.

Конкретизований вираз ці риси гуманізму знаходять свої відображення у фундаментальних цінностях, які покладені в основу конституційного ладу, в основу діючого права та прав людини, закріплених в Конституції і законах України: людська гідність, право на самореалізацію, справедливість і свобода, недискримінація і рівність перед законом, толерантність, відповідальність і повага до інших.

Отже, точка зору законодавця, як і будь–якого нормотворчого органу щодо гуманного ставлення до людини, так само як і щодо розуміння любити людину має полягати у тому, щоб загальними цілями прийняття нормативних актів, правового регулювання суспільних відносин були гарантування свободи і рівності людей, забезпечення можливостей для їх вільного розвитку і самовдосконалення, врахування їх потреб і інтересів, піклування про тих, хто цього потребує в силу особливих обставин, гарантування належного соціального і природного простору для розвитку всіх і кожного. З цієї точки зору окремі аспекти антропоцентризму, що інколи виділяється в якості самостійного принципу правотворчості [256, с. 135] охоплюється принципом гуманізму. Іншими словами, як вважає Д. Лохіна, антропоцентризм є однією з основних характерних рис гуманізму [257, с. 92].

Слід визнати, що в умовах конституційної державності її фундаментальні, основоположні, базові принципи, а саме тріада у вигляді **демократії (народовладдя), верховенства права і прав людини** складають як основу конституційного устрою України, а також одночасно слугують фундаментальними принципами для нормотворчої діяльності.

Демократія, як фундаментальний принцип нормотворчої діяльності, легітимує суб'єктів нормотворчості і створює основу для їх легальної діяльності. Народ України, відповідно до статті 5 Конституції України, як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Верховна Рада України, як представницький орган усього народу України, єдиний орган законодавчої влади, відповідно до статті 76 Конституції України, обирається на демократичній основі – на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Верховна Рада отримує повноваження на здійснення одного із найважливіших видів нормотворчої діяльності – діяльності по створенню норм, правовий характер яких ґрунтується на цих делегованих від народу повноваженнях, безпосередньо від самого народу.

Верховна Рада також призначає вибори Президента України, формує Кабінет Міністрів України, які здійснюють важливі нормотворчі функції в державі, а також формує інститути держави, які створюють надійний каркас для діяльності контрольних інститутів у системі механізмів стримувань і противаг (участь у формуванні судів загальної юрисдикції, Конституційного Суду України, Вищої ради правосуддя тощо).

Верховенство права також слугує фундаментальним принципом нормотворчої діяльності. Стаття 8 Конституції України, що закріплює згаданий принцип, безпосередньо містить звернення до нормотворчих органів, вказуючи на одну із важливих складових верховенства права, **принцип прямої дії норм Конституції України**, а також **верховенства Конституції як Основного закону**, який полягає у тому, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Конституція, як базовий юридичний документ, норми якого виконують функцію первинної основи для регулювання суспільних відносин, цементує правову систему країни на основі єдиних засадничих принципів,

закріплює усі інші складники верховенства права (юридичну визначеність, недискримінацію і рівність перед законом, передбачуваність законодавства, дотримання прав людини, доступ до правосуддя) [258, с. 12–15].

Експерти Центру дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику НаУКМА справедливо підкреслюють, що законодавець при ухваленні законів має «конкретизувати й деталізувати конституційні приписи, а також установлювати процесуальні форми їх реалізації.

Відступати від Конституції, від закладених у ній ціннісних орієнтирів законодавець не має права». [258, с. 14]. Це стосується також і **принципу законності** у діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, встановлений у статті 19 Конституції України, відповідно до якого підзаконні акти мають відповідати закону, органи публічної влади при прийнятті підзаконних актів здійснювати свої нормотворчі повноваження відповідно до законів України, не втручатись у сферу законодавчих повноважень парламенту, дотримуватись процедур, встановлених законом. Підзаконні акти не можуть визначати права і основні обов’язки людини і громадянина.

Одначе, як справедливо підкреслюють автори згадуваного Мірила верховенства права, «[у] вітчизняній юридичній літературі (та й не тільки юридичній) літературі за попередньою традицією під законністю переважно продовжують розуміти суворе і неухильне дотримання і виконання законів та інших основаних на законах (підзаконних) нормативних актів усіма суб’єктами права, тобто органами державної влади і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадськими та іншими об’єднаннями, а також громадянами.

Не заперечуючи проти того, що головна вимога законності полягає у послідовному і неухильному втіленні в життя законів та підзаконних нормативних актів, разом з тим необхідно зазначити, що розгляд законності з позицій верховенства права (правовладдя) вимагає істотних уточнень до

вказаного визначення», зокрема, щодо не зведення законності до формального виконання будь–якого закону, до «правління через закон», незалежно від його змісту, «визнанні і беззастережному прийнятті найвищої цінності людини, її убезпеченні від свавілля владних інституцій та їх посадових осіб» [258, с. 26], поширення вимоги законності згідно з принципом верховенства права «передусім на діяльність органів публічної влади та їх посадових осіб, а не на громадян та їх об'єднання, як це за попередньою радянською традицією досі нерідко прийнято вважати у вітчизняному правознавстві», оскільки «таке розуміння законності цілком відповідає практиці Європейського суду з прав людини, який у своїх рішеннях неодноразово акцентував увагу на тому, що вислів «згідно з законом – означає … щоб закон не суперечив принципові верховенства права» [258, с. 26–27].

Деякі вчені, як на це вже зверталась увага вище, виділяють в якості окремоих принципі принцип конституційності і принцип законності законотворчості (А. Ришелюк) чи законності нормотворчої діяльності (Дашковська, М. Кельман О. Мурашин). Втім принципи конституційності і законності охоплюються принципом верховенства права, оскільки верховенство Конституції як Основного закону держави означає і відповідність законів і підзаконних актів положенням Конституції, і додержання процедури їх прийняття з урахуванням вимог конституційних норм, і прийняття їх у відповідності до компетенції цих органів. Тому необхідності виділення в якості окремого принципу нормотворчої діяльності її конституційності позбавлене сенсу.

Верховенство права охоплює і такий його складник як **юридична визначеність**, як вимогу термінологічної і змістовної чіткості, однозначності, лаконічності і зрозумілості (доступності), узгодженості нормативних приписів, передбачуваності юридичних наслідків дії нормативно– правових актів, дотримання державою «легітимних очікувань», що стосуються зобов'язань держави стосовно своїх громадян, недопущення погіршення

правового становища особи у випадку оскарження нею адміністративної та кримінальної відповідальності, заборони зворотної сили закону, який погіршує становище особи. Це також дотримання принципу *res judicata,* що передбачає заборону перегляду остаточних судових рішень крім чітко визначених законом випадків, обумовлених винятковими обставинами, обов'язковість судових рішень та їх неухильне виконання [258, с. 54].

Юридична визначеність пов'язується також з стабільністю законодавства, яке не повинно часто змінюватися, створювати стан невизначеності правового регулювання суспільних відносин, руйнувати переконання громадян у добросовісності дій держави по нормативному регулюванню суспільного життя. Стабільність нормативного регулювання суспільних відносин на основі нормативних актів, що схвалюються органами влади, є аспектом юридичної визначеності як складника верховенства права.

Верховенство права охоплює і таку його складову як **рівність перед законом і недискримінацію**. В цьому сенсі законодавець, будь– який орган державної влади, який ухвалює нормативно-правові акти, мають слідкувати не тільки за тим, щоб нормативні приписи не дискримінували осіб за гендерною, мовною, віковою, релігійною ознакою, політичними переконаннями, майновим станом, статусом особи, але й використовувати, у необхідних випадках, домірну позитивну дискримінацію задля здолання матеріальної нерівності та досягнення легітимної мети фактичної рівності.

В останні десятиліття характеристика принципу верховенства права цілком правомірно доповнюється **принципом пропорційності** (був закріплений в ст. 5 Договору про заснування Європейського співтовариства – З. Погорєлова), який покликаний забезпечувати право на свободу людини, гарантувати у праві розумний баланс приватних та публічних інтересів, правильне співвідношення між державним впливом і державними інтересами, відповідними засобами їх досягнення та інтересами окремої особи, а відповідно, слугувати досягненню співрозмірності у обмеженні прав і свобод

людини і громадянина при покладенні обтяжень на людину, які викликаються нагальними потребами держави але не повинні перевищувати межі необхідного у конкретних умовах.

Попри певну спорідненість принципу гуманізму з принципами верховенства права, прав людини (дотримання прав людини своїми певними частинами, які стосуються права на доступ до правосуддя, права бути заслуханим, неприйнятність повторного притягнення до відповідальності, права на ефективну судовий захист, презумпції невинуватості, права на справедливий судовий розгляд, входять до принципу верховенства права [259]) і гуманізму [260, с. 3–9], все ж слід мати на увазі їх своєрідність.

В якості одного із важливих принципів нормотворчої діяльності слід назвати **принцип наукової обґрунтованості нормотворчих рішень**, що зумовлює необхідність **професійності нормотворчої діяльності**. Ця діяльність не є аматорською, рудиментною чи такою, що може виконуватись будь–якою освіченою особою та не потребує спеціальної підготовки. Розробники нормативних актів, нормопроєктувальники мають насамперед мати глибокі фахові загальні знання експертного рівня у сфері права. Але це, як правило, фахівці, які мають також і глибокі знання в окремих галузях права (цивільному, кримінальному, адміністративному, конституційному, фінансовому, податковому, земельному тощо).

Втім, в силу складності правового регулювання відносин у сфері економіки, техніки чи суспільного життя, дуже ефективно виконують обов’язки нормопроєктувальників спеціалісти із інших галузей знань (економіки, соціології, природничих наук, освіти, техніки, культури і мистецтва, релігії, фінансів, інформаційних технологій, архітектури, охорони здоров’я, національної безпеки, транспорту, міжнародних відносин), які на додаток до своїх фахових знань освоїли фах нормопроєктувальника і набули відповідних правових знань та навичок.

Потреба такого експертного рівня фахових правових знань нормопроєктуваників зумовлена необхідністю досконалого правового регулювання суспільних відносин, а відтак досконалості юридичних текстів, несуперечливості, недопущення дублювання нормативних приписів.

Отже, яким мінімальним вимогам має відповідати нормопроєктувальник? Насамперед, на наш погляд, він повинен мати юридичну освіту або ж бути глибоко обізнаним у праві.

Він повинен: мати правове мислення, добре знати догму права (це питання базових понять права, зокрема, поняття об'єктивного та суб'єктивного права, понять законодавства, правовідносин, юридичних фактів, правотворчості, правореалізації, правопорядку, юридичної відповідальності, знати методи і види тлумачення, методи правового регулювання, знати правила застосування аналогії права і аналогії закону, поняття вини, її форм, позовної давності, поняття нормативного акту, поняття норми права та їх видів, видів спеціальних нормативних приписів, розуміти елементний склад юридичної техніки, юридико–технічні засоби та інструменти і юридико–технічні способи, прийоми технології складання нормативних актів); знати організацію державного управління, державного і судового устрою; знати основи конституційного законодавства (статус, компетенцію органів, що видають нормативні акти, їх повноваження на видання таких актів); знати систему і структуру законодавства та вміти визначати природу нормативних актів, обирати інструментарій та методи правового регулювання; знати техніку складання нормативних актів, що включає в себе визначення предмету нормативно-правового регулювання суспільних відносин, правила формулювання нормативних приписів та складання нормативних актів, особливості формулювання нетипових нормативних приписів; вміти структурувати матеріал нормативних актів; володіти правовою мовою, якою пишуться проекти; вміти використовувати спеціалізований юридичний інструментарій стосовно конкретного проекту

(розподіл юридичних норм по статтях, позначення статей, заголовки, преамбула тощо); володіти технікою внесення змін і доповнень до нормативних актів; володіти питаннями процедури підготовки (складання), обговорення, погодження, експертизи, прийняття, оприлюднення та введення в дію нормативних актів.

На наш погляд, слід запровадити відповідну фахову спеціалізацію для правознавців та навчати їх на основі відповідних навчальних програм, які передбачали б набуття такого знань і правових навичок. На сьогодні, на жаль, в окремих університетах та правових інститутах справа обмежується окремими курсами нормотворчості, чого явно недостатньо для підготовки такого роду спеціалістів.

Забезпечення високого фахового рівня нормопроєктувальників дасть можливість здійснювати нормотворчу діяльність на високому науковому рівні, на **плановій, системній, комплексній** основі, **своєчасно переглядати і оновлювати законодавство**, що є вкрай необхідним для ефективності правового регулювання суспільних відносин та реалізації функцій держави.

Плановість нормотворчої діяльності має здійснюватися з урахуванням специфіки органу, що приймає нормативні акти, зокрема, активності і обсягу цієї роботи. Зокрема, особливо важлива плановість нормотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств.

Згідно статті 19–1 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI в редакції станом на 06.12.2012 Верховна Рада щорічно на початку чергової сесії, яка починається першого вівторка лютого, за поданням Голови Верховної Ради України затверджує план законопроектної роботи Верховної Ради, узгоджений Погоджувальною радою з урахуванням узагальнених Апаратом Верховної Ради пропозицій комітетів.

План законопроектної роботи Верховної Ради має містити перелік питань, які потребують законодавчого врегулювання, обґрунтування необхідності розроблення законопроекту, орієнтовні назву законопроекту та строки його подання, відповідальних за розроблення законопроекту, інформацію про пріоритетність внесення та розгляду законопроектів [261]. Так, наприклад, План законорпоєктної роботи Верховної Ради України на 2021 рік містить 376 позицій, які стосуються усіх сфер суспільного життя [262].

Відповідно до §5.1 Регламенту Кабінету Міністрів України Кабінет Міністрів забезпечує планування своєї нормотворчої діяльності з розроблення проектів концепцій реалізації державної політики у відповідній сфері, концепцій державних цільових програм та концепцій законів, проектів нормативно-правових актів. З цією метою Секретаріат Кабінету Міністрів формує план–графік підготовки зазначених проектів актів. План–графік формується відповідно до пропозицій центральних органів виконавчої влади, інших суб'єктів.

Пропозиції до плану–графіка готуються на основі завдань, встановлених законами України, міжнародно–правовими зобов'язаннями України, актами Кабінету Міністрів, протокольними рішеннями Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр–міністра [262]. 24 березня 2021 року Кабінет Міністрів України схвалив План пріоритетних дій Уряду, який містить 750 пунктів з питань підготовки проєктів законів, проєктів актів Уряду, проєктів Указів Президента, і який синхронізований з Планом законопроєктних робіт Верховної Ради України, Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [263] , виконання Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами–членами, з іншої сторони, враховує Національну економічну стратегію до 2030 року, а також передбачає прийняття відомчих

актів (наказів, рішень, галузевих стандартів), які є важливими для досягнення стратегічних цілей уряду [264].

Плановість нормотворчої діяльності має поєднуватися із **системністю, комплексністю** і **своєчасністю** цієї діяльності. Мова йде, у даному випадку про зовнішню системність (внутрішня системність стосується викладу нормативного матеріалу в самому нормативному акті), а саме як про процес систематизації законодавства (його кодифікації, консолідації, інкорпорації), про своєчасне прийняття усього комплексу необхідних нормативних актів, урегулювання суспільних відносин, що цього потребують, уточнення правового регулювання відповідно до нових вимог і реалій, своєчасний перегляд усього масиву нормативних актів та видалення тих актів, які застаріли, не узгоджуються з основним масивом законодавства, не відповідають своєму місцю у правовій системі.

Здійснення нормотворчої діяльності органами державної влади на основі **принципу гласності**, за умови не формального, а по–справжньому прозорого, демократичного характеру нормотворчої діяльності, відкриває можливості отримання зворотної реакції населення щодо пропонованих рішень у формі нормативних актів, а відтак стає важливим критерієм легітимності рішень влади чи свідченням їх небажаності чи хибності. Аналіз актів, що регулюють питання нормотворчої діяльності органів державної влади, засвідчує, що вимога гласності на нормативному рівні ними певною мірою враховується.

Принцип гласності роботи Верховної Ради України детально урегульований Законом «Про Регламент Верховної Ради України», іншими законами України. Зокрема, Засідання Верховної Ради є відкритими і гласними, крім випадків, установлених Конституцією України та Регламентом (стаття 3), засідання Верховної Ради транслюються по телебаченню і радіо, стенографічні бюлетені засідань Верховної Ради, її рішення публікуються у Відомостях Верховної Ради України, газеті «Голос України» та інших

виданнях Верховної Ради, інформація про такі рішення розміщується на офіційному веб–сайті Верховної Ради (стаття 5). Так само існують відповідні приписи щодо гласності проведення парламентських слухань, діяльності комітетів.

Щодо гласності у нормотворчій діяльності Президента України, відповідно до п. 14 Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 року №970/2006 «Проекти актів Президента України, які передбачають вирішення важливих питань загальнодержавного значення, пов'язані з реалізацією прав і свобод людини і громадянина, за рішенням Президента України можуть бути винесені на обговорення громадськості» [265].

Щодо рішень Кабінету Міністрів України, то гласність забезпечується у кількох формах. Зокрема, «з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів» [266] проводяться консультації з громадськістю. При підготовці проекту акта Кабінету Міністрів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання соціальних, трудових, економічних відносин, проекти актів надсилаються уповноваженому представнику всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженому представнику всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців; щодо актів, що стосуються прав осіб з інвалідністю, вони надсилаються Уповноваженому Президента України з прав людей з інвалідністю, Урядовому уповноваженому з прав осіб з інвалідністю, всеукраїнським громадським організаціям осіб з інвалідністю, їх спілкам відповідно до статутної діяльності, а актів що місцевого самоврядування, що зачіпають права та інтереси територіальних

громад, місцевого і регіонального розвитку – всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 3.

Розуміння нормотворчої діяльності ґрунтується на загальному розумінні діяльності як специфічної людської форми ставлення людей до навколишнього світу, змістом якої є доцільні зміни і перетворення речей і явищ залежно від людських потреб, формі активності, що характеризує здатність людини чи пов'язаних з нею систем бути причиною змін у бутті.

Існуючі дефініції нормотворчої діяльності будуються переважно на легістському розумінні її сутності, ототожнення з правотворчою, законотворчою діяльністю як споріднених (як специфічної діяльності спеціально уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню **правових норм** (виділено мною – З.П.) у формі прийняття нормативно-правових актів або ж як форму владної діяльності народу, органів держави, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів.

Ототожнення нормотворчої діяльності з правотворчою діяльністю, при зовнішній зручності застосування єдиної термінології, коли правом визнається будь–який припис будь–якого органу влади не враховують глибинних, сутнісних аспектів природи права, процесу його формування, а відтак і спотворюють роль держави у процесі правотворення, що, відповідно, впливає на розуміння вимог до нормотворчої діяльності органів державної влади, не даючи можливості обґрунтувати, розробити і запровадити належні механізми контролю за цією діяльністю з боку суспільства, утверджувати принцип верховенства права в діяльності органів державної влади, оптимізувати нормотворчі процедури, захищати права людини.

Стосовно органів державної влади, єдиним видом нормотворчої діяльності, яка найближча до суті правотворчості, є законотворча діяльність,

оскільки, крім самого народу, саме парламент, влада якого легітимована народом безпосередньо, отримує від народу право на формування правових норм. Однак і в цьому випадку, незважаючи на таку високу легітимність влади, норми парламенту мають також проходити легітимацію, адже непоодинокі випадки відхилення нормотворчих рішень парламенту від соціальних очікувань, а то й явної їх невідповідності суспільним настроям.

Головними елементами нормотворчої діяльності є мета (цілі), суб'єкти, предмет (об'єкти), засоби (форми виразу і технології), процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням.

Загальною метою (цілями) нормотворчої діяльності є нормативне регулювання, охорона суспільних відносин, яка конкретизується при обранні предмету нормативного регулювання відповідних сфер суспільних відносин і предмету окремих нормативних актів, що веде до множинності цілей нормативного регулювання згідно з призначенням держави, захистом прав і свобод людини, забезпеченням гідних умов її життя, потребами розвитку демократичної, соціальної, правової держави, реалізації завдань держави у економічній, соціальній і культурній сферах. До мети нормотворчої діяльності слід віднести і необхідність забезпечення розвитку права, його систематизації, підтримання у належному стані усього масиву правових актів.

До суб'єктів нормотворчої діяльності держави відносяться уповноважені на прийняття нормативних актів органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, інші суб'єкти, наділені законом повноваженнями щодо прийняття (видання), зокрема, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші державні органи, яким згідно з законом надано нормотворчі повноваження.

Нормотворча діяльність органів державної влади може бути визначена як діяльність уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, інших уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню нормативних приписів у формі прийняття нормативних актів.

Викладене розуміння природи нормотворчої діяльності, її зв'язку з творенням права, елементної основи і поняття зумовлюють потребу розгляду процесуальної форми нормотворчої діяльності держави, яка є одним із найважливіших елементів нормотворчої діяльності, додаткового осмислення правових засад Української держави і національного права, законотворчої діяльності парламенту та удосконалення процедур ініціювання розробки законопроєкту, самої розробки, внесення на розгляд Верховної Ради України, а затим обговорення, прийняття, підписання, опублікування та введення в дію законів України.

Досвід роботи Верховної Ради України від I до VIII скликань засвідчила, що існують багато прогалин і неузгодженостей у парламентських процедурах, відсутні механізми, які б унеможливлювали порушення найголовніших принципів нормотворчої діяльності або ж зводили їх до мінімуму, перешкоджали появі неякісних законопроектів, зловживанням процедурою, упереджували порушення депутатської етики при прийнятті законів або ефективно боролись би з лобістською діяльністю недобросовісного характеру.

Чимало проблемних питань, що потребують поглибленого доктринального наукового осмислення, пов'язані з нормотворчістю органів виконавчої влади, включаючи Кабінет Міністрів України і місцеві органи виконавчої влади. Конституція України і чинні законодавчі акти не визначають стадій і етапів нормотворчості органів державної влади та їх посадових осіб, а також не встановлюють вимог до цієї діяльності. Більше того, вимога Конституції щодо урегулювання нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій на основі закону на сьогодні не реалізована належним чином Деякі із цих вимог фрагментарно урегульовуються підзаконними актами Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України, саме тому чому їх змістовне наповнення є важливим завданням правової науки.

Виходячи із зазначеного, необхідне подальше наукове дослідження юридичної природи і класифікації актів органів державної влади (особливо з огляду на пропоновані зміни в процесі децентралізації влади системи і повноважень органів виконавчої влади на місцях), їх юридичної сили, процедурних і техніко–юридичних вимог до підготовки проектів, мовних та термінологічних стандартів викладу нормативного матеріалу, процедури відповідних експертиз, основ планування і розробки проектів, внесення і розгляду їх відповідними органами державної влади, прийняття, реєстрації, опублікування і введення в дію, а на цій основі – відповідне нормативне урегулювання цих питань. Перейдемо до більш детального розгляду всіх цих аспектів нормотворчої діяльності органів державної влади.

Нормотворча діяльність держави є правовою формою реалізації функцій держави, а тому є владною діяльністю. Нормотворча діяльність виступає в якості найголовнішого засобу і найголовнішої правової форми здійснення владно–організуючої представницької, управлінської і судової діяльності, оскільки полягає у розробці і прийнятті нормативних актів різної юридичної сили, за допомогою яких здійснюється реалізація функцій і завдань держави.

Нормотворча діяльність отримує правову форму в силу того, що вона передбачена правом, оскільки фундаментальні засади цієї діяльності регулюються Конституцією і законами України, тобто ця діяльність отримує найвищий рівень легітимності, безпосередньо від парламенту, як представницького органу влади. результаті нормотворчої діяльності формується правове підґрунтя для функціонування державної влади і здійснення не тільки таких важливих галузевих чи предметних функцій держави (таких як захист держави, регулювання економічної діяльності, захист оточуючого середовища тощо) але й правова основа для функціонування державних інститутів з точки зору поділу влади на законодавчу виконавчу, судову і контрольну (в рамках яких здійснюються

функція державного управління і правоохоронна функція, функції правосуддя, установча і контрольно–наглядова функції). Саме тому нормотворча діяльність є однією із найважливіших правових форм діяльності держави, поряд із правозастосовною (практичною консультаційною, адвокатською, нотаріальною), правоохоронною (слідчою, прокурорською, судовою), установчою, контрольною правовими формами діяльності держави.

Правовою формою діяльності держави нормотворча діяльність розглядається в силу того, що фундаментальні засади цієї діяльності регулюються Конституцією і законами України, тобто ця діяльність отримує найвищий рівень легітимності, безпосередньо від парламенту, як представницького органу влади. Конституція, парламент і закони стають джерелом отримання повноважень органів державної влади на видання нормативних актів, меж такої діяльності, відповідальності за здійснення такої діяльності.

Нормотворча діяльність держави є діяльністю її уповноважених органів і посадових осіб, оскільки приймати нормативні акти, які мають загальнообов’язковий характер, встановлюють обов’язки громадян та їх відповідальність можуть лише уповноважені органи та посадові особи, оскільки функція нормативного регулювання має владний характер і пов’язується з функцією здійснення влади самим народом або за умови делегування народом цієї функції державі.

Нормотворча діяльність є юридичною діяльністю, оскільки на законодавчому і підзаконному рівні здійснюється її детальна регламентація, з встановленням процедур, прав і обов’язків повноважних суб’єктів права, визначенням їх відповідальності за порушення процедур, умов і вимог до здійснення нормотворчої діяльності.

Нормотворча діяльність держави, як форма реалізації владних повноважень органами державної влади, здійснюється у формі прийняття чи зміни нормативних актів і є їх виключною функцією, хоча процес розробки

проєктів нормативних актів, їх обговорення, апробація можуть і повинні здійснюватися на більш широкій основі.

Нормотворча діяльність, метою якої є нормативне урегулювання суспільних відносин, повинна здійснюватися правознавцями–фахівцями задля отримання якісного результату у вигляді нормативного акту. Відповідно юристи–нормопроєктувальники повинні володіти необхідними компетенціями, мати належні знання та

Нормотворча діяльність має відповідну процесуальну форму і здійснюється відповідно до певних процедур, що знаходить свій вираз у понятті нормотворчого процесу як спеціальної організаційної процедурної юридичної діяльності уповноважених суб'єктів, системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по ініціюванню розробки, складанню, узгодженню, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) нормативно-правового акту.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, слід підкреслити, що оптимальний перелік принципів нормотворчої діяльності, на мій погляд, має включати принципи гуманізму, демократії (народовладдя), верховенства права (включаючи такі його складові як принцип прямої дії норм Конституції України, верховенство Конституції як Основного закону, принцип законності, принцип юридичної визначеності, принцип рівності перед законом і недискримінації, принцип пропорційності), прав людини, наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, професійності нормотворчої діяльності, плановості, системності, комплексності, своєчасного перегляду і оновлення нормативних актів, гласності.

Викладені принципи поглинають принципи, які інколи виділяються в якості самостійних, зокрема, принцип визнання людини найвищою соціальною цінністю поглинається принципом гуманізму, принцип врахування громадської думки охоплюється принципом демократії, принцип

прогнозованості поглинається принципом наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, принципи прозорості і відкритості поглинаються принципом гласності нормотворчої діяльності.

Належна реалізація принципів нормотворчої діяльності слугуватиме досконалому нормативному регулюванню суспільних відносин, утриманню системи нормативних актів в належному стані, а в кінцевому підсумку – досягненню цілей і завдань, які ставляться суспільством перед державою.

РОЗДІЛ 4. ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ І НАПРЯМКИ ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ.

4.1. Народний суверенітет як легітимна основа парламентаризму, установчої і законодавчої влади парламенту.

Законотворча діяльність парламенту, інших уповноважених органів, інших осіб, не може бути повністю осягнута у відриві від законодавчої влади парламенту, від його ролі у суспільстві і державі, а що найголовніше – у відриві від народного суверенітету, адже саме народ є джерелом влади, делегуючи парламенту здійснювати від свого імені установчу і законодавчу владу. Дослідження цього взаємозв'язку дає можливість чітко визначити межі законодавчих повноважень і, відповідно, природу і межі законотворчих повноважень парламенту та інших суб'єктів.

Питання парламентаризму досліджуються упродовж часів незалежності Української держави надзвичайно активно. Серед науковців, які присвятили свої праці цій проблематиці, Ю. Барабаш, В. Борденюк, О. Власенко, А. Георгіца, Т. Гладкова, В. Голубовська, В. Журавський, А. Заєць, П. Кислий, М. Козюбра, О. Копиленко, Л, Кривенко, А.Р. Мацюк, О. Мироненко, В. Опришко, І. Пасько, В. Смолій, М. Теплюк, Ю. О. Тихомиров, Ю. Тодика, Г. Федоренко, М. Цвік, В. Шаповал, І. Шаркова, Р. Шуст та багато інших.

Переважно акцент в цих дослідженнях здійснювався на різноманітних питаннях парламентаризму, законотворчого процесу, його стадій і етапів, проблем реалізації законодавчої ініціативи, удосконалення підготовки, експертизи, обговорення, розгляду в комітетах та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, опублікування і введення в дію.

Меншою мірою досліджувалися питання взаємозв'язків народного суверенітету з парламентаризмом, з установчою владою і законодавчою

діяльністю. Попереднє дослідження цих взаємозв'язків дозволить більшою мірою зрозуміти специфіку і межі законотворчої діяльності парламенту.

Спробуємо дослідити взаємозв'язки парламентаризму з народним суверенітетом, установчою і законодавчою владою, а також взаємозв'язок між законодавчою владою і похідною від неї законотворчою діяльністю.

Парламент як політичний інститут є складовою більш широкого суспільно–політичного явища, а саме парламентаризму. Саме з аналізу поняття парламентаризму і ролі його у суспільстві та місця у системі органів державної влади і слід розпочати розгляд природи і сутності законотворчої діяльності парламенту.

Парламентаризм, ідейні витоки якого сягають часів Просвітництва, має кілька важливих політичних вимірів. Найперше, і чи не найважливіше це те, що парламентаризм втілює у собі ідейно–теоретичну концепцію взаємодії суспільства і держави, що ґрунтується на теорії народного представництва, що визначається в літературі як «особлива форма народовладдя, провідний демократичний принцип організації діяльності держави і громадянського суспільства, що заснований на реалізації публічної влади від імені народу та в інтересах всього народу виборними колегіальними органами, що взаємодіють із всією системою органів держави та місцевого самоврядування на основі демократичних процедур і несуть відповідальність за свої дії перед народом» [267].

Ідейною першоосновою парламентаризму вважається ідея народного суверенітету, хоча її фундатор Ж.Ж. Руссо вважав, що «[і]дея обрання представників є сучасною, вона прийшла до нас від феодального урядування, беззаконного і безглуздого, за якого рід людський виродився, а ім'я людини знеславилося. У стародавніх республіках, і навіть у монархіях, народ ніколи не мав представників, ніхто не знав навіть цього слова» [268, с. 113] . Чому ж Руссо так негативно відносився до цієї ідеї? «Суверенітет, підкреслював Руссо, – не може бути представлений <кимось> з тих же причин, якими зумовлена

неможливість його відчуження; він сутнісно передбачає вияв загальної волі, яка не може мати представника. Вона є або собою, або ж йдеться вже про якусь іншу <волю> — середини тут немає. Тому, депутати, обрані народом, не є і не можуть бути його представниками: вони є лише його комісарами і не можуть нічого вирішувати остаточно. Будь–який закон, не ратифікований безпосередньо народом, нічого не вартий – він не є законом. Англійський народ, вважаючи себе вільним, глибоко помиляється, він є вільним лише під час обрання членів парламенту, але, щойно їх обрано, він перетворюється на раба, на ніщо. З огляду на те, як він використовує нетривалі миттєвості своєї свободи, він цілком заслуговує на її втрату» [268, с. 112–113]. І «щойно народ обирає собі представників, він більше не є вільним народом і взагалі народом» [268, с. 115].

Ця позиція Руссо пояснювалась тим, що він вважав справжньою демократією ту, при якій законодавча влада здійснювалась безпосередньо самим народом, який для прийняття рішень збирався на площі. Хоча сам Руссо говорить про те, що це дуже складна форма здійснення влади, оскільки знесилення держави, переважання партикулярних інтересів, чвари і сум'яття негативно впливають на єдність загальної волі; втім одностайна згода необхідна лише при ухваленні суспільного пакту [268, с. 125].

Ідея народного представництва повною мірою знаходить своє відображення у доктрині демократії. В сучасному світі демократія розуміється як система управління, спосіб здійснення влади представницькими органами, які формуються на основі періодичних виборів, з їх підзвітністю і підконтрольністю народу. Зокрема, К. Годжес вважає, що демократія – це «система управління з регулярними конституційними можливостями зміни правлячих чиновників та політики та соціальний механізм, що дозволяє більшості дорослого населення впливати на важливі рішення, вибираючи серед претендентів на посаду» [269].

Укладачі Зеленої книги про майбутнє демократії в Європі для Ради Європи визначають політичну демократію так: «Сучасна політична демократія є режимом чи системою урядування, в якій чиновники відповідальні за свої дії у публічній сфері перед громадянами, діють опосередковано через конкуренцію і кооперацію своїх представників» [270].

Демократія, як правління більшості, передбачає, що при цьому мають дотримуватись і інші принципи, зокрема, принцип верховенства права, гарантування прав людини. Всі разом вони складають ключові конституційні принципи, слугують фундаментальними європейськими цінностями, цивілізаційним європейським надбанням.

Отже, **парламентаризм є системою політичної організації держави, в якій парламент, в силу того, що він є вищим органом народного представництва, оскільки обирається безпосередньо усім народом і, відтак, покликаний виражати суверенну волю усього народу, займає провідне місце серед органів державної влади**.

Відповідно до ідеї народного суверенітету і народного представництва Конституція України проголошує, що **носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в демократичній державі є народ,** який **здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.** (частина 2 статі 5 Конституції). Народне волевиявлення, відповідно до статті 69 Конституції України, здійснюється через вибори (у виборах беруть участь громадяни, які досягли на день проведення виборів вісімнадцяти років – З.П.), референдум та інші форми безпосередньої демократії.

В. Шаповал справедливо підкреслює, що «[с]учасне виборне представництво у здійснення влади характеризується як народне представництво, адже засобом його забезпечення виступають загальні, тобто загальнонародні, вибори представників…При цьому народне представництво пов’язують передусім із прямими виборами, адже непрямі вибори об’єктивно

не забезпечують представництву такої якості, і в такому разі про народне представництво можна говорити лише як про опосередковане» [271, с. 20].

І перше питання, на яке ми маємо дати відповідь, полягає у тому, яке співвідношення влади народу і влади представницьких органів, який обсяг представницької влади і її межі, за яких умов і в якому порядку вона здійснюється?

Очевидно, що насамперед ми маємо вести мову про **установчу владу**, а саме право визначати і змінювати конституційний лад у формі прийняття конституції, оскільки в сучасному світі установча влада здійснюється найперше у формі прийняття конституції. Конституційний Суд України у Рішенні № 4–зп/1997 наголосив, що Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу, яка пов’язана з правом народу визначати і змінювати конституційний лад [272].

За цією логікою здійснити установчу владу шляхом прийняття Конституції України мав би сам народ у формі референдуму. Втім, Конституція України була прийнята Верховною Радою України, як представницьким органом. Більше того, Конституційний Суд у Рішенні від 11 липня 1997 року № 3–зп/1997 вказав, що «прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття (виділено мною – З.П.» [273], зазначивши при цьому, що «…положення частини третьої статті 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізовувати своє право визначати конституційний лад в України шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі» [274] .

У Рішенні від 11 липня 1997 року № 3–зп/1997 Конституційний Суд зазначив, що «прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки

одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття (виділено мною – З.П.» [273].

Із твердженням щодо того, що прийняття Конституції України Верховною Радою України в 1996 році було актом реалізації суверенітету народу, слід погодитися, адже Верховна Рада України діяла як представницький орган народу, що був обраний на прямих виборах. Однак, на наш погляд, навряд чи є підстави визначати цей акт реалізації в якості безпосереднього, адже лише народ, обираючи парламент чи приймаючи на референдумі закон реалізує безпосередньо свій суверенітет.

В усіх інших випадках, як і у випадку прийняття Конституції України, парламент діяв за загальним уповноваженням народу, як його колективний представник, який отримав від народу повноваження на здійснення законодавчої влади. Це зайвий раз підтверджується тим, що Конституція України була прийнята Законом України «Про прийняття Конституції України і введення її в дію» 254/96–ВР від 28 червня 1996 року [275].

В такому разі, чи немає суперечності із здійсненим актом Верховної Ради України щодо ухвалення Конституції України із цитованим приписом частини 3 статті 5 Конституції України щодо того, що **право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові** (тобто установча влада, яка, як стверджує Конституційний Суд, «по відношенню до так званих встановлених влад є первинною» – З.П.) і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами, адже у Рішенні № 4–зп/1997 від 26 квітня 2018 року Конституційний Суд акцентував на тому, що «[п]рийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом»? [272].

В.Б. Ковальчук вважає, що «будь–яка зміна форми та способів організації влади без урахування думки народу через його волевиявлення має всі підстави бути сприйнятим, як спроба узурпації влади державою, її

органами або посадовими особами, що прямо заборонено статтею третьою Конституції України» [39, с. 351].

Проте інші вчені більш обережно висловлюються щодо можливості внесення змін до Основного закону без участі народу. Так Ю. Барабаш підкреслив, що «установча влада Українського народу як конституційний феномен лише набуває своїх чітких рис. Важливо, щоб на цьому шляху ми не відчували зайвих ілюзій щодо можливостей безпосередньої демократії, при цьому не позбавляючи народ права самостійно вирішувати власну долю у ситуації неможливості влади власноруч розв'язувати кризові стани у державі та суспільстві». [276, с.79].

Венеціанська комісія у «Керівних принципах для конституційних референдумів на національному рівні», ухвалених на 47–й сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 року) підкреслила, що «[к]онституційні референдуми використовуються як звернення до всенародного голосування щодо питання про частковий або повний перегляд Конституції держави (а не її суб'єкта федерації), безвідносно до того, чи це вимагає від виборців висловитися щодо конкретної пропозиції щодо зміни конституції, чи щодо питання у принципі» і що «референдум не може бути проведений, якщо Конституція не передбачає його, наприклад, коли конституційна реформа є предметом виключної юрисдикції парламенту» [277].

Одначе, на нашу думку, тут слід мати на увазі, що останнє відповідає принципу народного суверенітету лише у випадку, коли конституція приймається всенародним референдумом і народ сам обмежує себе у можливостях подальшої зміни конституції через всенародний референдум.

Більшою мірою принципу народного суверенітету сприяло б ухвалення Конституції України всеукраїнським референдумом, хоча світовий досвід свідчить, що референдумом приймалось не багато конституцій сучасних держав [278]; в якості прикладу можна назвати конституційні акти Франції, Австралії. Це жодним чином не означає, що процес реалізації принципу

народного суверенітету шляхом проведення всенародного референдуму не повинен здійснюватися без жодних вимог.

Ці вимоги окреслені у вже згадуваних «Керівних принципах для конституційних референдумів на національному рівні» Венеціанської комісії і стосуються недопущення втручання влади у хід референдуму, унеможливлення маніпуляції всенародним референдумом або спроби уникнення проходження процедури розгляду змін до конституції парламентом або ж інші правила процедури, порушення принципу поділу влади. Мають також дотримуватись загальні принципи виборчого права, гарантовані основні права (свободи слова, свободи зборів, свободи об'єднань тощо), діяти механізми судового нагляду за результатами референдуму.

Що ж до прийняття всенародним референдумом поправок, то ця практика більш поширена, зокрема, на всенародний референдум у багатьох країнах виносилися поправки конституцій Італії, Іспанії, Румунії, Ірландії, Японії, Австрії, Словенії та конституцій деяких інших держав.

Важливою формою прийняття конституцій є установчі збори (конституційна асамблея), що слугують фінальним або ж проміжним етапом прийняття конституції країни. Так, для підготовки чи схвалення конституцій скликались установчі збори (конституційна асамблея) в США, Франції, Норвегії, Італії, Іспанії, Португалії, Болгарії, Румунії, Люксембургу, Індії, Естонії, Грузії.

Хоча з часів Ж.Ж. Руссо з його теорією абсолютного народного суверенітету чи хоча б Е.Ж. Сієса з його ідеєю про те, що зміни до конституції можуть бути внесені лише установчими зборами, що мають відповідно реалізувати народний суверенітет [279, с. 230], хоча й багато змінилося, одначе слід визнати, що установчі збори, як виборні органи, що спеціально скликаються для ухвалення чи зміни конституції країни, а тим самим визначення суспільного і політико–державного устрою, мають «більш високий рівень суспільної підтримки і легітимності», слугують способом

досягнення більш широкого політичного консенсусу, і, таким чином, більше відповідають суті делегованого представництва народу. І якщо конституційна асамблея «правильно організована, вона може ближче підходити до ідеальної сформульованої політичної теорії написання конституції, без так званої «вуалі неуцтва», з повним знанням потреб суспільства, але без урахування особистих інтересів» [280].

Важливими для розуміння обсягу і меж, а також порядку здійснення суверенної влади народу є також інші висновки Конституційного Суду України про те, що «народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, водночас перебуває у визначених Конституцією України межах щодо порядку її здійснення», що «[б]удучи результатом здійснення установчої влади народу, Конституція України шляхом встановлення порядку внесення змін до неї визначає процедурні межі для здійснення влади і самим народом» [281]. І у цьому випадку, як бачимо, межі суверенітету народу сформульовані не самим народом, а парламентом.

Президент України 31 січня 2004 року звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статей 69, 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України, поставивши у зв’язку з прийняттям 3 липня 1991 року Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», перед Конституційним Судом низку питань, а саме, «чи є можливим здійснення народом України як носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні законодавчої влади безпосередньо і, зокрема, прийняття всеукраїнським референдумом законів України? І якщо це є можливим, то: чи потребують рішення всеукраїнського референдуму стосовно законів затвердження або схвалення Верховною Радою України; чи застосовується стосовно законів, прийнятих всеукраїнським референдумом, процедура підписання і оприлюднення, визначена частиною другою статті 94 Конституції України?».

26 січня 2007 року Президент України звернувся до Конституційного Суду України з новим клопотанням, суть якого полягала у тому, щоб дати офіційне тлумачення положень частини другої статті 72, статті 74 Конституції України, зокрема про те, чи є всеукраїнський референдум за народною ініціативою, передбачений частиною другою статті 72, статтею 74 Конституції України, формою здійснення державної влади безпосередньо народом шляхом голосування виборців щодо прийняття законів, внесення змін до чинних законів або їх скасування, а також щодо прийняття нової (нової редакції) Конституції України.

Вказані подання були об'єднані і Конституційний суд у у Рішенні № 6-рп/2008 дійшов до висновку, що «порядок здійснення установчої влади народом визначається Конституцією і законами України» і що «порядок здійснення установчої влади народом визначається Конституцією і законами України», що «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України» [282].

Цікаво, що не всі судді Конституційного суд погодилися із таким підходом. Так, зокрема, суддя М.І. Мельник у окремій думці досить обґрунтовано вказав на то, що *«оскільки згідно з чинною Конституцією України є можливість внесення змін до неї лише за участю (за згоди) президента, парламенту та Суду, а можливості прийняття нової Конституції України в Основному Законі України взагалі не передбачено, то виходить, що народ самостійно (без відповідних органів державної влади) за будь–яких обставин не може реалізувати своє право на установчу владу та зміну чи нове визначення конституційного ладу в Україні.*

Однак такий спосіб здійснення влади народом, по–перше, суперечить природі влади народу, по–друге, неповною мірою узгоджується з визначеним Конституцією України принципом народного суверенітету та попередніми юридичними позиціями Суду щодо безпосереднього здійснення влади народу, зокрема в частині прийняття нової Конституції України. Такий підхід робить декларативним конституційне положення про народ як носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні (частина друга статті 5 Конституції України).

Як неодноразово зазначав Суд у попередніх рішеннях, влада народу є єдиною, невідчужуваною та установчою, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу; народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні; народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі ... Отже, немає жодних підстав для того, щоб не визнавати за народом право безпосередньо реалізовувати свою владу в частині прийняття нової Конституції України та її зміни, а держава як результат здійснення влади народу в особі відповідних органів (парламенту, президента, Суду тощо) не може перешкодити йому в цьому. Заперечення такого права народу було б запереченням природи влади народу як такої, її первинності та установчого характеру» [283].

Є також досить важливим і цікавим питання чи має народ право законодавчої ініціативи, оскільки це питання також стосується народного суверенітету. Воно тривалий час використовувалось різними політичними силами з метою маніпуляції, тиску на своїх політичних противників. В Конституції України не встановлено норми, яка безпосередньо регулювала б це питання. Президентом України 29.08.2019 року був внесений до Верховної Ради України проєкт Закону Про внесення змін до статті 93 Конституції

України (щодо законодавчої ініціативи народу) за № 1015, яким запропоновано надати право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України народу з метою «забезпечення ефективного механізму законодавчої ініціативи в Україні через розширення переліку її суб'єктів».

Верховна Рада України звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) (далі – Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Конституційний Суд у своєму рішенні встановив, що народ «не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу» і що «лише народ у Конституції України може визначити, які органи державної влади він уповноважує на здійснення влади від його імені» [284].

Влада, яка народом делегується парламенту, має здійснюватися відповідно до чинної Конституції та в рамках процедур, які нею встановлюються. Зокрема, Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри органам державної влади чи окремим посадовим особам на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою.

Варто зазначити, що процедура відкликання народного депутата України існувала на підставі Закону України «Про відкликання народного депутата України» від 19 жовтня 1995 року №396/95–ВР за порушення ним положень Конституції і законів України; систематичне невиконання депутатських обов'язків, визначених Законом України «Про статус народного депутата України» і Регламентом Верховної Ради України використання своїх повноважень в особистих корисливих цілях; систематичне порушення норм депутатської етики і моралі; невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборної програми; відмову від

переходу на постійну роботу до Верховної Ради України; приховування доходів, занесення неточних даних у декларацію про доходи [285]. Однак ця процедура була вкрай неефективною, не відповідала практиці демократичних країн світу, використовувалась для політичних маніпуляцій і зрештою в 2001 році була скасована.

Установча влада, яка здійснюється Верховною Радою України від імені народу, не зводиться лише до прийняття Конституції України і внесення змін до неї. Серед конституційних установчих повноважень Верховної Ради – призначення всеукраїнського референдуму (пункт 2 ст. 85 Конституції України), призначення виборів Президента України (пункт 7 ст. 85), призначення за поданням Президента України Прем'єр–Міністра України та ряду міністрів та інших посадових осіб (пункти 12, 12–1, 16–21, 25–26, 28, 30 ст. 85) та ряд інших установчих повноважень, передбачених Конституцією України. Крім установчої влади і здійснення відповідних установчих повноважень Верховна Рада України здійснює також законодавчу владу, виконує бюджетні, контрольні, церемоніальні повноваження.

4.2. Законодавча влада – як легітимна основа законотворчої діяльності парламенту

Законотворча діяльність розглядається в юридичній літературі зі змістовної точки зору, а саме як діяльність по наданню законодавчим актам оптимального змісту і форми. Однак кращому розумінню її природи, меж повноважень парламенту по організації і здійсненню контролю за законотворчою діяльністю та інших суб'єктів законотворчої діяльності слугує з'ясування взаємозв'язків законотворчої діяльності та її похідного характеру від законодавчої влади і законодавчої діяльності.

Не зовсім чітко проводиться також розмежування між поняттями законодавчої і законотворчої діяльності, законотворчої діяльності і

законотворчості, законодавчого і законотворчого процесу. Все це зумовлює потребу подальшого теоретичного осмислення взаємозв'язку понять законодавчої влади і законодавчої діяльності, природи законотворчої діяльності, її змісту повноважень її суб'єктів.

Слід підкреслити, що питанням законотворчої діяльності присвячена обширна література. Серед активних дослідників–правознавців Г.В. Берченко, О.В. Богачова, В.І. Борденюк, М.М. Воронов, Георгіца А.З., Т.Л. Гладкова, В.С. Голубовська, М.І. Єрофеєва, А.П. Заєць, В.Б. Ковальчук, О.Л. Копиленко, Л.Т. Кривенко, А.Р. Мацюк, Н. Р. Нечипоренко, А.О. Нижник, А.С. Олійник, В. Ф. Опришко, Ю.М. Перерва, А.М. Ришелюк, І.Є. Словська, С.В. Сорока, М.О. Теплюк, Ю. О. Тихомиров та багато інших.

Вказані дослідження зорієнтовані переважно на вивченні різноманітних питань законотворчого процесу, його стадій і етапів, проблем реалізації законодавчої ініціативи, удосконалення підготовки, експертизи, обговорення, розгляду в комітетах та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, опублікування і введення в дію.

Не досить глибоко або ж зовсім не досліджувалися питання взаємозв'язку законодавчої і законотворчої діяльності на основі з'ясування природи законодавчої влади і законодавчої діяльності. Попереднє дослідження цих аспектів законотворчої діяльності дозволить більшою мірою зрозуміти специфіку законотворчої діяльності.

Метою вказаного підрозділу є дослідження взаємозв'язку законодавчої влади і законотворчої діяльності на основі з'ясування природи законодавчої влади та її впливу на законотворчу діяльність.

Одне з найголовніших призначень парламенту – здійснювати законодавчу владу, відповідно до конституційного принципу поділу влади, закріпленого у статті 6 Конституції України, говорячи словами Ж.Ж. Руссо – оголошувати загальну волю через закон [268, с.149]. Не випадково стаття 75 Конституції України дає визначення Верховної Ради України як єдиного

органу законодавчої влади в Україні. Як встановив Конституційний Суд України, «[в]изначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони» [286].

Законодавча влада є однією з гілок державної влади, яка здійснюється шляхом прийняття законів, їх виправлення і скасування (Монтеск'є і Д. Локк), організації контролю за їх дотриманням усіма державними органами, посадовими особами, об'єднаннями громадян і громадянами.

Законодавча влада є представницькою владою, оскільки здійснюється парламентом, як представницьким органом усього народу. В силу цієї обставини законодавча влада має найвищий рівень легітимності, а тому їй належить первинність, пріоритет, главенство у порівнянні з іншими гілками влади в унормуванні суспільних відносин, що забезпечується за допомогою прийняття законів.

Досягнення цілей законодавчої влади відбувається через **законодавчу діяльність парламенту, що є основною, ключовою функцією парламенту і організаційним способом реалізації законодавчої влади держави та полягає у прийнятті від імені народу законів, як актів вищої юридичної сили, та введенні їх в дію.**

Повноваження на прийняття законів делегуються народом саме парламенту – Верховній Раді України. **Верховна Рада України не вправі делегувати свої повноваження по прийняттю актів, що мають силу закону, будь–якому іншому органу, навіть в надзвичайних умовах.** Здійснювана з грудня 1992 року практика делегування повноважень на прийняття декретів Кабінету Міністрів України, що мали силу закону, як практика перехідного періоду на основі Конституції України, прийнятої на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року із змінами, внесеними законами України, станом на 31 жовтня 1995 року [287], мала виключний, екстраординарний і

тимчасовий характер. Ця практика не повною мірою відповідала засадам парламентаризму і тому була скасована після прийняття Конституції України 1996 року.

У багатьох країнах світу (Великій Британії, Португалії, Іспанії, Франції, Румунії, Бельгії та інших) досить широко використовується практика ухвалення урядом (у Бельгії – королем) актів, що мають силу закону. Нерідко в літературі поряд із поняттям делегованого законодавства використовують поняття делегованої законотворчості [288], що є в цілому коректним, оскільки законотворчість охоплює як процес підготовки закону, так і його прийняття та введення в дію. Однак тут слід мати на увазі, що сутністю делегованого законодавства є акцент на делегування саме повноважень по прийняттю відповідних «замінників» закону та їх введенню в дію, в той час коли у понятті делегованої законотворчості відображається також процес ініціювання, підготовки, експертизи та інших стадії опрацювання відповідного проєкту, і в цьому процесі можуть брати участь різноманітні суб'єкти і який може не завершуватися прийняттям відповідного акта.

Практика делегованого законодавства, що виникла у XVII столітті у Англії, сформувалася на тлі падіння фактичної ролі парламенту у суспільстві, ускладнення суспільних відносин і відповідної потреби активного, своєчасного і професійного і ефективного їх регулювання. Причому слід вести мову про як про існуючу практику, що склалася без відповідного конституційного підґрунтя для здійснення таких делегованих повноважень (наприклад, Бельгія чи Данія), так і з відповідним унормуванням таких повноважень у конституції відповідної країни (Федеративна Республіка Німеччина [289], Італія [290], Румунія [291], Чехія, Угорщина, Литва та інші).

Як правило, таке делегування законодавчих повноважень парламенту здійснюється з дотриманням певних вимог, в тому числі щодо форми акта, що приймається, змісту та меж делегованих повноважень тощо. Зокрема, особливі вимоги висуваються до делегування законодавчих повноважень в умовах

надзвичайного стану. Так, це не повинні бути загальні законодавчі повноваження, що надаються на основі конституції. Слід в цьому відношенні нагадати, що члени Венеційської комісії скептично висловились відносно надання органам виконавчої влади загальних законодавчих повноважень, що випливали б з самої конституції, оскільки «як мінімум такі повноваження повинні бути обмежені в часі та в обсягах... та їх потрібно застосовувати лише через поважні причини, такі як надзвичайний стан... і належить скасувати якомога швидше» [292].

Вимогами до делегування законодавчих повноважень органам виконавчої влади є також є демократична легітимність (парламенту, а також вибраних органів місцевої влади), чітка процедура в парламенті, можливість ініціювати абстрактний конституційний огляд конституційним судом, експерта перевірка, відкритість до участі в в процедурі надзвичайних заході, представників громадянського суспільства або до того, як пропозиція надійде до парламенту, або одночасно з обговоренням пропозиції в парламенті, не надмірно тривалий проміжок часу, контроль за введенням та продовженням надзвичайного стану й застосуванням надзвичайних повноважень, законодавчий контроль за актами й діями органів влади під час надзвичайного стану.

Надзвичайні повноваження, які відповідають принципу верховенства права, мають важливі внутрішні гарантії проти зловживань: принципи необхідності, пропорційності та тимчасовості. Повага до цих принципів повинна підлягати ефективному, позапартійному парламентському контролю та змістовному судовому контролю, що здійснюється незалежними судами [293].

У США чималої популярності набула доктрина неделегування, особливо підтримувана оригіналістами, які заперечують можливість Конгресів наділяти виконавчі і судові органи повноваженнями приймати обов’язкові правила поведінки (ранні Конгреси прийняли багато законів, що широко наділяли

виконавчі і судові органи повноваженнями ухвалювати обов'язкові правила поведінки) [294], а Ф. Гамбургер вважає, що «сучасне адміністративне право являє собою не передбачений законом вираз абсолютної влади, що слугує анафемою Англо-Американської правової традиції» [295].

Повертаючись до вітчизняної практики, слід сказати, що делегування законодавчих повноважень слід відрізняти від санкціонованої законом урядової нормотворчості, тобто прийняття підзаконних нормативних актів Кабінетом Міністрів України на основі доручень уряду на урегулювання питань, що випливають із вимог закону. Така санкціонована підзаконна нормотворчість має бути конституційною, відповідати іншим вимогам, зокрема, не порушувати права і свободи особи і громадянина, здійснюватися в межах урядових повноважень.

В цьому відношенні показовим є приклад запровадження карантинних заходів Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641 «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID–19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [296], яка прийнята відповідно до статті 29 1645–III [297].

Згідно названої статті закону карантин встановлюється та відміняється Кабінетом Міністрів України, а питання про встановлення карантину порушує перед Кабінетом Міністрів України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, за поданням головного державного санітарного лікаря України. Пунктом 3 цієї Постанови було встановлено ряд обмежень на період карантину. Зокрема, абзацом шостим пункту 6 Постанови № 392 передбачалося, що обов'язковій самоізоляції підлягають особи, які досягли 60-річного віку, а пунктами 10, 17 Порядку здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією, затвердженого цією Постановою, стосовно осіб, які потребують самоізоляції, встановлено вимогу постійного перебування у визначеному ними місці

самоізоляції, утримання їх від контакту з іншими особами, крім тих, з якими спільно проживають, передбачено окремі послаблення щодо режиму самоізоляції. Ці положення суперечили Конституції України, оскільки обмеження прав людини встановлювалися підзаконним актом.

Під час розгляду цього питання у Конституційному Суді України на предмет конституційності окремих положень цієї Постанови, Кабінет Міністрів України вніс зміни до неї, якими скасував названі положення Постанови та відповідний Порядок здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією. Тому Конституційний Суд України у Рішенні від 28.08.2020 № 10-р/2020 наголосив, що «обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом – актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України» [298]. Слід нагадати, що Україна також не заявляла про намір відступати від положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у зв'язку з COVID–19, хоча ціла низка країн (Латвія, Румунія, Молдова, Вірменія, Естонія, Грузія, Албанія, Північна Македонія, Сан-Марино, Сербія) заявили про намір відступити від положень Конвенції у зв'язку з COVID-19, а саме про відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації у відповідності до статті 15 ЄКПЛ (derogations during the pandemic) [299].

Закон, як акт парламенту, набуває особливої ваги і значення. Закон отримує пріоритетність, вищість в ієрархії нормативних актів, що приймаються і діють у державі. Законом регулюються найбільш важливі суспільні відносини.

Саме закон слугує підґрунтям для організації і діяльності органів державної влади і визначає найбільш важливі сфери юридичного регулювання: стаття 92 Конституції України встановлює виключність

регулювання законом питань прав і свобод людини і громадянина, гарантій цих прав і свобод, основних обов'язків громадянина, прав корінних народів і національних меншин, громадянства, статусу усіх осіб, усі основні сфери суспільного життя і економіки, територіального устрою України, судоустрою і судочинства, правових режимів (воєнного і надзвичайного стану, державного кордону), питання усіх видів відповідальності особи), Державного бюджету, державних нагород та багато інших важливих питань.

Перелік питань виключного регулювання законом, передбачений статтею 92 Конституції України, не є вичерпним і не відноситься до так званих закритих переліків, хоча й не містить такого припису. Це випливає із природи повноважень парламенту. Парламент може прийняти закон з будь–якого питання суспільного життя (генералізувати правове регулювання) за умови, що ці питання не віднесені до компетенції інших органів державної влади або місцевого самоврядування.

Здійснення законодавчої діяльності потребує особливого виду діяльності по створенню законів, законотворчої діяльності. Відтак поняття законодавчої діяльності, з одного боку, і законотворчості та законотворчої діяльності, з іншого, не є тотожними, як нерідко стверджується в юридичній літературі. Більш виправданим є розрізнення цих понять [63, с. 116]. Якщо в понятті законодавчої діяльності акцентується увага на владних повноваженнях по прийняттю закону, то поняття законотворчості відображає правове явище, яке полягає у створенні законів, що регулюють суспільні відносини і в цьому відношенні законотворчість може розглядатися як найбільш загальне поняття, що послідовно розгортається у поняттях законотворчої діяльності і законотворчого процесу. В свою чергу, у понятті законотворчої діяльності акцент робиться на процесі «творення» проєктів законів, проходження ними усіх необхідних стадій. Вказані поняття розрізняються і в західній правовій науці [300].

Звідси законотворча діяльність є спеціальною організаційною юридичною діяльністю парламенту, його комітетів, народних депутатів та інших уповноважених суб'єктів, по визначенню потреб у регулюванні суспільних відносин законом, ініціюванні розробки, складанні, узгодженні, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) законів, дослідження їх ефективності і перегляду.

Особлива роль у законотворчій діяльності належить парламенту, яка є похідною від делегованої народом Верховній Раді України законодавчої влади і в силу цього парламент отримує від народу першочергове право на здійснення своєї законотворчої діяльності і контроль за такою діяльністю з боку інших уповноважених суб'єктів. Сутність законотворчої діяльності парламенту полягає у виявленні потреби у правовому регулюванні суспільних відносин, оцінці проєктів законів, їх доопрацюванні, проведенні експертизи, обговоренні і доопрацюванні у комітетах. Тобто усіх діях, які спрямовані на належне опрацювання проєктів законів.

Законотворча діяльність парламенту відіграє надзвичайно важливу роль, оскільки слугує підґрунтям для належної реалізації законодавчої функції держави, здійснення законодавчої влади, законодавчих владних повноважень парламентом, як представницьким органом. Закон, що регулює найбільш важливі суспільні відносини**,** повинен мати високий рівень досконалості для того, щоб виконувати своє призначення. В силу цього законотворчу діяльність слід вважати однією з найважливіших напрямків діяльності парламенту. Не випадково проблемі удосконалення законотворчої діяльності приділяється така висока увага з боку парламенту та інших суб'єктів, які мають відношення до виконання тих чи інших завдань у цій сфері.

Незважаючи на те, що парламент отримує повноваження на здійснення законотворчої діяльності як носій законодавчої влади, він не може довільно наділяти того чи іншого суб'єкта, той чи інший орган

законотворчими повноваженнями. Визначати порядок здійснення такої діяльності парламент має відповідно до статті 92 Конституції України і з урахуванням інших положень Конституції України, що стосуються законотворчої діяльності. Прикладом такого регулювання не зовсім вдалого регулювання є спроби прийняти Закон «Про нормативно-правові акти» і Закон «Про закони і законодавчу діяльність», які б визначали усі питання підготовки і ухвалення відповідних нормативних актів.

Якщо законодавча влада здійснюється безпосередньо парламентом, то законотворча діяльність може здійснюватися як парламентом, тобто усім складом Верховної Ради України шляхом обговорення і прийняття законів, а також і іншими, визначеними Конституцією України чи законами України органами, посадовими особами чи іншими суб’єктами.

Щодо парламенту, то це, зокрема, комітети Верховної Ради України, які створюються «для здійснення за окремими напрямами законопроєктної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій», в тому числі для розробки проєктів законів, попереднього розгляду та підготовки висновків і пропозицій щодо законопроєктів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацювання за дорученням Верховної Ради України окремих законопроєктів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому); узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроєктів; внесення пропозицій щодо перспективного планування законопроєктної роботи.

Щодо контрольної функції комітетів, то вона полягає в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України [301].

Суб’єктами законотворчої діяльності є також народні депутати України. Відповідно до статті 91 Конституції і у порядку, визначеному Законом України «Про статус народного депутата України», народний депутат має право виступати із законодавчою ініціативою у Верховній Раді України, «яке реалізується у формі внесення до Верховної Ради України законопроєкту, проєкту постанови, іншої законодавчої пропозиції, «бере участь у роботі над законопроектами», має право ухвального голосу щодо всіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано, вносити поправки, пропозиції та зауваження, що розглядаються і по них приймаються рішення щодо їх врахування чи відхилення» [302].

Законотворча діяльність парламенту здійснюється у рамках законотворчого процесу у парламенті, як сукупності внутрішньо парламентських стадій (внесення проєкту закону до парламенту, його розгляду, прийняття, підписання, опублікування і набрання законом чинності).

Слід мати на увазі, що законотворчий процес не тільки і не стільки обмежується парламентом, і складається із сукупності як допарламентських стадій роботи над проєктом закону (ініціювання, розробки проекту, громадського обговорення, проведення його експертизи, погодження з зацікавленими органами і організаціями), так і внутрішньо парламентських стадій (внесення проєкту закону до парламенту, його розгляду, прийняття, підписання, опублікування і набрання законом чинності).

У вже згадуваному Рішенні Конституційного Суду України встановлено, що «… учасниками законодавчого процесу на його відповідній стадії, а отже, учасниками законотворчості, є визначені в частині першій статті 93 Конституції України …суб'єкти права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України – зокрема Президент України і Кабінет Міністрів України. Крім того, частиною другою статті 94 Конституції України … встановлено, що

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, тобто реалізує право вето. Без подолання вето неможливе наступне підписання та офіційне оприлюднення закону Президентом України, а відтак – набрання законом чинності. Реалізація права законодавчої ініціативи і права вето означає лише участь відповідних органів у здійсненні власне парламентської функції законотворчості» [286].

Отже, до числа суб'єктів законотворчої діяльності, які наділені відповідними владними повноваженнями, належать Президент України, Кабінет міністрів України, міністерства і відомства, інші органи і посадові особи, визначені у Конституції України, а також у законах України.

Цими суб'єктами не вичерпується коло осіб, які можуть залучатися у складі робочих груп або ж самостійно розробляти проєкти законів, здійснювати їх експертизу, в тому числі й громадську, здійснювати моніторинг ефективності дії прийнятих законів. На мій погляд, вони також є суб'єктами законотворчості, хоча їх роль є дорадчою, консультативною, допоміжною. Скажімо, упродовж багатьох років при Президентові України в якості дорадчих органів на основі відповідних Указів Президента України [303] діяли Конституційна Комісія, Конституційна Асамблея, Комісія з питань правової реформи, які активно готували проєкти змін до Конституції України, проєкти кодексів і законів України, що вносилися до Верховної Ради Президентом України.

Законотворча діяльність є спеціальною організаційною юридичною діяльністю парламенту, його комітетів, народних депутатів та інших уповноважених суб'єктів, по визначенню потреб у регулюванні суспільних відносин законом, ініціюванні розробки, складанні, узгодженні, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації,

опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) законів, дослідження їх ефективності і перегляду. Головною метою законотворчої діяльності є створення проєктів законів належної якості.

Законотворча діяльність передбачає персоніфікацію суб'єктів законотворчої діяльності, надання їм законотворчих повноважень, прав і обов'язків (право законодавчої ініціативи, обговорення, експертизи, промульгації, право вето тощо), а також встановлення відповідальності за неналежне виконання вимог до здійснення законотворчої діяльності. Тому унормування статусу такого роду учасників законотворчого процесу сприятиме кращій організації цього процесу, більш високій відповідальності залучених осіб і більшій персоналізації інтелектуального внеску у законотворчу діяльність укладачів проєктів законів. Про недостатність правового регулювання законодавчої і законотворчої діяльності немало говориться у правовій літературі [32].

Законотворча діяльність в силу важливості цієї діяльності організується, здійснюється або контролюється, в кінцевому підсумку, самим парламентом, як представницьким органом влади. Це означає, що роль парламенту в ухваленні законів є визначальною. Так, Верховна Рада України, відповідно до статті 94 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» може повернути проєкт закону суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради, якщо:

1) згідно висновку комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, якщо законопроєкт суперечить положенням Конституції України, крім випадків, коли він стосується внесення змін до Конституції України;

2) згідно висновку комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, внесений законопроєкт, проєкт іншого акта оформлений

та/або зареєстрований без дотримання вимог закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів;

3) відсутнє фінансово–економічне обґрунтування законопроєкту, проєкту іншого акта, якщо головний комітет чи відповідна тимчасова спеціальна комісія не вважають за можливе розглядати його без такого обґрунтування;

4) наявний прийнятий в першому читанні законопроєкт, щодо якого внесений проєкт є альтернативним;

5) Верховна Рада відхилила на поточній сесії законопроєкт, положення якого дослівно або по суті повторюють поданий законопроєкт [261].

Верховна Рада України, згідно з статтею 95 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» може також зняти з розгляду, якщо внаслідок прийняття інших законодавчих актів чи з інших причин законопроєкт втратив свою актуальність.

Сказане не означає, що органи, що наділені нормотворчими повноваженнями, не користуються певною автономією у питанні визначення форм, стадій і процедур, в яких вони здійснюють свої законотворчі повноваження. Мова тут йде лише про те, що парламент, як орган, що «дає закон», на стадії реєстрації законопроєкту, розгляду у комітетах і при безпосередньому розгляді може в межах Конституції і Закону «Про Регламент Верховної Ради України» здійснити необхідні корективи, або ж навіть визначити долю проєкту в цілому.

4.3. Конституційні основи регулювання законотворчої діяльності Верховної Ради України

Конституція України, як Основний закон в сучасній українській державі, так само як і в інших сучасних цивілізованих конституційних державах, визначає призначення і головні функції конституційної держави, визначає

засади організації і здійснення державної влади. В силу цієї ролі Конституція утворює правову основу для здійснення владних повноважень народом, державою і її органами та елементами політичної системи. Конституція установлює і регулює діяльність усіх основних інститутів публічної влади, конституційного контролю і конституційної відповідальності, а також визначає коло владних повноважень органів державної влади, засоби їх взаємного контролю.

Головними здобутками європейської теорії конституціоналізму, які стали базовими принципами і Конституції України, прийнятій у 1996 році, є конституційне закріплення здійснення державної влади на основі принципу поділу влади із важелями стримування і противаг між окремими гілками влади з метою недопущення її узурпації окремою гілкою влади, а також закріплює цінності, визнані спільною європейською спадщиною Європейського Союзу, а саме: людську гідність, свободу, демократію, рівність, верховенство права і шану до прав людини [304].

В силу того, що нормотворча діяльність органів державної влади є важливим елементом і засобом організації і здійснення державної влади, вона також підлягає конституційному регулюванню на основі важливих конституційних принципів.

Конституція України встановлює лише **ключові вимоги до нормотворчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб,** насамперед, щодо **парламенту – Верховної Ради України.**

Щодо Верховної Ради, то Конституція, зокрема, визначає порядок роботи Верховної Ради і проведення її засідань, на яких приймаються рішення (статті 83 і 84), встановлює компетенцію Верховної Ради на прийняття законів (пункт 3 частини 1 статті 84), визначає Регламент Верховної Ради як акт, що унормовує, поряд з Конституцією, порядок її роботи (пункт 12 частини 1 статті 84), встановлює компетенцію Голови Верховної Ради на підписання актів Верховної Ради (пункт 3 частини 2 статті 88), визначає порядок

здійснення законопроектної роботи шляхом створення комітетів (стаття 89), визначає необхідну кількість голосів для прийняття актів Верховної Ради (стаття 91), визначає суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (стаття 93), встановлює порядок підписання законів України, застосування щодо них вето Президентом України, порядок їх повторного розгляду, офіційного оприлюднення та набрання чинності (стаття 94).

Тому згідно вже згаданого принципу поділу влади, закріпленого у статті 6 Конституції, органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження **у межах, встановлених Конституцією і відповідно до законів України.** Принцип поділу влади конкретизується у статті 6 статті 19 Конституції України: Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, **що передбачені Конституцією та законами України**. Особлива роль закону у правовій системі держави ґрунтується на іншому базовому конституційному принципі – принципі верховенства права, який закріплений у статті 8 Конституції України. Верховенство чи панування права відображає приналежність влади народу, закріплену у статті 5 Конституції, який делегує свої право шляхом виборів своїх представників до парламенту здійснювати від його імені законодавчу владу, ухвалюючи закони, в тому числі приймати саму Конституцію України й вносити до неї зміни.

У статті 8 Конституції викладені також окремі елементи принципу верховенства права, а саме, визнання найвищої юридичної сили Конституції, відповідність її усіх законів та інших нормативно-правових актів, визнання норм Конституції нормами прямої дії, гарантування судового захисту усіх прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції. Одна цим не вичерпується зміст принципу верховенства права. Він конкретизується у інших статтях Конституції. Зокрема, принцип законності, що відображає пріоритетність, вищість, закону у системі нормативно-правових актів держави, означає, що саме тому законом мають найбільш повно

і точно регулюватись найбільш важливі питання суспільного і державного життя, зокрема, права і гарантії прав людини, питання громадянства, організація і процес здійснення державної влади, територіальний устрій, питання усіх видів юридичної відповідальності і судочинства.

Серед кола цих питань також і питання нормотворчої діяльності органів державної влади. Принцип законності повною мірою відноситься і до нормотворчих повноважень органів державної влади та їх посадових осіб: **оскільки нормотворча діяльність в цілому і законотворча діяльність Верховної Ради України зокрема, є однією з головних функцій сучасної конституційної держави, то її регулюванню у Конституції України, як і у конституціях інших сучасних країн, відводиться особливе місце і до її здійснення висуваються особливі вимоги.**

Стаття 92 Конституції України визначає **коло питань, державного і суспільного життя, які регулюються виключно законами України**. Слід підкреслити, що цей досить обширний перелік не є закритим. Верховна Рада може здійснити так звану генералізацію нормативного регулювання у формі закону будь–яких суспільних відносин, коли така генералізація буде визнана необхідною, за умови, що регулювання цих відносин Конституцією не обмежується, а також не віднесено до компетенції іншого органу державної влади, місцевого самоврядування.

Що ж до урегулювання нормотворчих повноважень органів державної влади, то їх більшість також підпадає під регулювання законом в силу того, що це питання організації і порядок діяльності Верховної Ради України (пункт 22 статті 92 Конституції), організація і діяльність органів виконавчої влади (пункт 12 статті 92 Конституції), засади місцевого самоврядування (пункт 15 статті 92 Конституції) визначаються виключно законом. Щодо окремих питань нормотворчої діяльності Конституція прямо відсилає до закону. Наприклад, згідно частини 5 статті 89 Конституції організація і порядок діяльності

комітетів Верховної Ради України, її спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом.

До недавнього часу процедура урегулювання законотворчої діяльності Верховної Ради України вирішувалися Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [261]. Окрема частина питань, які стосувалися діяльності народних депутатів і організації роботи комітетів, урегульовувалася у законах «Про статус народного депутата України» [302], «Про комітети Верховної Ради України» [301].

У цьому зв'язку виникало питання про те, що якщо організація і порядок діяльності Верховної Ради України, згідно пункту 21 статті 92 Конституції, має визначатися законом, то чи є доцільним прийняття Закону «Про Верховну Раду України»?

До речі, спроби прийняття такого закону були. Так, 6.02.2009 року під номером 4039 такий проект було внесено до Верховної Ради народним депутатом І.Ф. Шаровим. У преамбулі цього проекту зазначалось, що він «визначає організацію та порядок діяльності Верховної Ради України і має на меті розвиток парламентаризму в Україні, підвищення значення Верховної Ради України як представницького органу Українського народу». Одначе за своїм змістом він далеко вийшов за вказану мету і створив недопустиму конкуренцію із конституційними нормами, зокрема, в частині визначення статусу парламенту, порядку його обрання і визначення складу, строків і законодавчих, установчих і контрольних повноважень, повноважень Голови Верховної Ради, його заступників, конституційних повноважень Президента, а також дублював норми Регламенту Верховної Ради, законів про статус народних депутатів, про комітети Верховної Ради.

Не випадково Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради на своєму засіданні 15 квітня 2009 року вказав, взявши до уваги висновки Головного науково–експертного управління Апарату Верховної Ради України (№16/3–433/03), що поданий законопроект

майже у повному обсязі відтворює (дослівно) норми Конституції і законів України, «а в окремих випадках текст проекту розширює зміст та/або обсяг відповідних конституційних норм, що може бути підставою для застосування щодо прийнятого закону вето або до визнання його положень неконституційними» [305].

Отже, на наше глибоке переконання, для прийняття Закону «Про Верховну Раду України» не було і немає достатніх конституційно-правових підстав в силу конкуренції з конституційними нормами і відсутністю самостійного місця в системі нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Верховної Ради України. Тому виглядала мало обґрунтованою пропозиція деяких науковців щодо прийняття такого закону і можливості приведення його у відповідність до Конституції України [306].

Таким чином, чинне законодавство не встановлювало обов'язкових видів і ієрархії відповідно до юридичної сили нормативних актів, не визначало обов'язкових стадій і етапів нормотворчості органів державної влади та їх посадових осіб.

Не було сформульовано також процедурних і техніко–юридичних вимог до підготовки проектів, мовних та термінологічних стандартів викладу нормативного матеріалу, принципів, стадій і етапів нормотворчого процесу, процедури відповідних експертиз, основ планування і розробки проектів, внесення їх і розгляду відповідними органами державної влади, прийняття, реєстрації, опублікування і введення в дію.

Не випадково це питання стало предметом багатьох наукових досліджень [58; 63; 307]. Зокрема, до можливих етапів правової регламентації нормотворчого процесу відносили: висунення ініціативи розробки проекту нормативно-правового акту, формування комісії чи робочої групи по його підготовці, складання проекту, проведення відповідних експертиз (науково–правової, антикорупційної, гендерної, на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав

людини, експертиза «acquis єс» тощо), затвердження акту, його державна реєстрація, опублікування, набрання чинності.

На основі законодавчого регулювання цих найбільш важливих питань, що забезпечувало б збереження єдності нормотворчої діяльності в усіх державних органах, тільки і можливе було б прийняття підзаконних актів, які встановлювали регламентні особливості прийняття нормативних актів окремими органами державної влади.

Тому були всі підстави для повернення до напрацювань кількарічної давності над проектами Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» (не вступив в силу у зв'язку з застосуванням Президентом України 14 лютого 2000 р. права вето і був скасований) і «Про нормативно-правові акти» (вказаний закон також не вступив в силу у зв'язку з застосуванням Президентом України права вето). На основі вказаних проектів був підготовлений єдиний акт, який врахував результати позитивних напрацювань і став основою для нормотворчої діяльності в Україні. Ним став Закон «Про правотворчу діяльність», прийнятий 24 серпня 2023 року [308].

Це Закон вирішив чимало питань нормотворчої діяльності. Він урегулював правові та організаційні засади правотворчої діяльності, визначив принципи і порядок здійснення правотворчої діяльності, встановив статус її учасників, встановив правила техніки нормопроектування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, а також визначив правила дії нормативно-правових актів, правила усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів.

Одначе цей Закон містить суттєвий недолік. Він ґрунтується на широкому підході до розуміння правотворчої діяльності, ототожнює нормотворчу діяльність будь–якого органу з правотворчою діяльністю. Зокрема, під суб'єктом правотворчої діяльності розуміється «орган державної влади, інший державний орган, його посадова особа, інший уповноважений суб'єкт, який

відповідно до Конституції України та (або) закону чи прийнятого відповідно до них іншого нормативно-правового акта має право вносити на розгляд суб'єкта правотворчої діяльності проект нормативно-правового акта для його прийняття (видання) в порядку, встановленому законом» (стаття 4).

З прийняттям Закону «Про правотворчу діяльність» має бути ретельно зважена необхідність прийняття Закону «Про нормативно-правові акти» з метою недопущення дублювання конституційних і законодавчих положень.

4.4. Напрямки удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України

Верховна Рада України упродовж років незалежності набула рис парламенту європейської держави, здійснюючи функції законодавчого органу. Поряд із тим, існує ціла низка проблем загального характеру, що потребують вирішення. Це, зокрема, проблеми фінансування політичних партій, недосконале правове регулювання виборів, невиправдане запровадження в 2004 році імперативного мандату (припинення повноважень народного депутата України, обраного від політичної партії, у разі невходження його до складу депутатської фракції цієї політичної партії – п. 6 статті 81 Конституції), відсутність належного правового регулювання механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів народних депутатів, низька прозорість діяльності парламенту [309], слабка його консенсусна роль і дифузія влади, що створюють умови для нечіткості розподілу повноважень між органами влади і відповідного впливу на рішення парламенту, що ним приймаються [310], неналежне врегулювання парламентської опозиції та багато інших.

Серед кола проблем, що притягують пильну увагу науковців, вагоме місце займають також потреби удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України. Слід підкреслити, що питання досконалості законів в усіх сферах суспільного життя, що ухвалюється національними

парламентами, – виникло разом із виникненням національних парламентів, а на початку XX століття, з бурхливим розвитком науки і можливістю застосування відповідного наукового інструментарію у процесі розробки законів, стало одним з ключових питань для демократичних країн. Так, наприклад, на початку 1920–х років в США вже згадані відомі американські філософи, психологи, журналісти (М. Ліпман, Дж. Д'юї, В. Джеймс) розробили теорію критичного мислення, яка основним завданням демократії визначала формування, вплив і врахування громадської думки в усіх сферах управління і політики розумно і раціонально.

Нові ідеї наукової експертизи були покладені в основу реформування наукових експертних установ і створення на їх основі нової моделі наукового консультування [160]. Посилення експертної складової парламентської і урядової нормотворчої діяльності було характерним для всіх демократичних країн Західної Європи упродовж XX століття.

Ще більш актуального звучання це питання набуває на сучасному етапі розвитку парламентаризму у зв'язку з інтенсифікацією законодавчої діяльності і проникненням законодавчого регулювання у різні сфери, що потребує серйозного наукового осмислення, наукової оцінки, експертизи проектів законів, що розробляються і подаються на розгляд парламентів (включаючи навіть експертизу законопроектів з точки зору моралі [161]). Тому різноманітні аспекти наукової експертизи як проектів законів, так і вже прийнятих законів досліджувалися із посиленою увагою. Зокрема, мова йде про сферу економіки [162], медицини [163], культури [164], політики [175], судової експертизи [166], міжнаціональних відносин [167], різноманітних аспектів міжнародних відносин [168].

Стосовно України, то починаючи зі здобуття незалежності питання досконалості законів, що ухвалюються Верховною Радою України, також ніколи не втрачало своєї актуальності і ніколи не знімалося з порядку денного як з теоретичної, так і практичної точок зору.

Водночас, незважаючи на спільні зусилля, що їх вживають теоретики і практики, ціла низка питань залишається як на рівні теорії законотворчої діяльності, так і на рівні їх впровадження у парламентську практику невирішеною, що зумовлює потребу більш поглибленого дослідження цієї проблематики на сучасному етапі розвитку українського парламентаризму та необхідності розробки правових механізмів забезпечення високого рівня досконалості законодавства.

Слід підкреслити, що особливої актуальності це питання набуває в періоди діяльності Верховної Ради України після проведення чергових виборів, оскільки її склад суттєво оновлюється, а народним депутатам потрібен певний час, щоб опанувати усіма таємницями законотворчої діяльності, що впливає на професійність рішень, що ухвалюються парламентом. В цій ситуації суттєво зростає значення рівня кваліфікації професійних нормопроектувальників, що працюють в міністерствах, Кабінеті Міністрів України, Офісі Президента України і у самому парламенті, а також експертів з усіх галузей знань, що здійснюють експертизу на різних управлінських рівнях.

Після здобуття Україною незалежності були сформовані основні інститути, що були покликані забезпечувати якість законопроектної роботи і вироблені механізми для відповідної селекції законопроектів. Зокрема, в Секретаріаті Верховної Ради України були утворені науково–експертне і юридичне управління, що здійснювали відповідно експертизу законопроектів, що подавалися на розгляд парламенту, і техніко–юридичне опрацювання їх при підготовці до другого читання і підготовці на підпис Голови Верховної Ради України. Була запроваджена практика передачі на експертизу законопроектів до Національної академії правових наук України, провідних правничих вузів.

Певний внесок у аналітично–правове забезпечення законотворчої діяльності парламенту вносив і Інститут законодавства при Верховній Раді України.

З метою забезпечення високого фахового рівня законопроектів, що подавалися Президентом України і Кабінетом Міністрів України була запроваджена відповідно їх експертиза на рівні Головного державно–правового управління Апарату Президента України і урядова і відомча експертиза.

Щодо відомчої експертизи, то вона здійснювалася силами підрозділів Міністерства юстиції України, які накопили досить позитивний досвід професійного опрацювання значної кількості проектів законів, що подавалися На розгляд Верховної Ради України Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Ця система продовжує бути практично незмінною о сьогодні. Одначе неупереджений аналіз засвідчує, що рівень досконалості законопроектів хоча поступово і підвищується, однак ще не відповідає вимогам, що висуваються на сьогодні до чинного законодавства і правового регулювання суспільних відносин. У цій сфері існує упродовж усього цього часу низка невирішених питань, пов’язаних з професійністю розробників законопроектів, належною організацією і укомплектуванням відповідних підрозділів, статусом нормопроектувальників і експертів.

Спробуємо окреслити ключові конкретні недоліки у цій сфері і запропонувати заходи, які сприяли б їх подоланню:

1. Надмірність законодавчого регулювання, зарегульованість суспільних відносин. Слід сказати, що певний поступ у питанні усунення надмірності у регулюванні суспільних відносин є. Здійснюється перегляд масивів законодавства, постійно пропонуються зміни по його оптимізації. Однак такій тенденції перешкоджають все нові і нові законодавчі ініціативи, чимало із яких не проходять належного опрацювання і відповідної експертизи або ж вона ігнорується, в результаті чого, ставши законами, вони грішать

надмірністю законодавчого регулювання, втручанням у сферу нормотворчих повноважень уряду.

На таку надмірність звертається увага в юридичній літературі щодо цілого ряду сфер, зокрема, економіки в цілому [311], бізнесу [312], будівництва [313], трудових відносин [314], ринку земель [315] і земельного законодавства в цілому [316], автомобільного транспорту і автомобільних перевезень [317], заочного засудження [318], громадських об'єднань [319], вирощування технічної коноплі [320], цифрової трансформації на приватному та державному рівнях [321] та багатьох інших.

В тому чи іншому вигляді надмірність законодавчого регулювання властива будь–якій правовій сфері. Серед позитивних тенденцій слід назвати більш повне урегулювання законами законотворчої діяльності, що веде до зменшення можливостей для невиправданого домінування урядового підзаконного регулювання, що було характерною рисою нормотворчої діяльності в радянський період. Що слід цьому протипоставити?

Насамперед, підвищення тих складових якості закону, які пов'язуються з мінімальною достатністю законодавчого регулювання. Стаття 91 Закону України «Про Регламенту Верховної Ради України» передбачає, що кожен законопроект при внесенні до Верховної Ради України має містити обґрунтування необхідності його прийняття, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства, а також обґрунтування очікуваних соціально–економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття. Однак цього замало.

Слід було б конкретизувати це положення вимогою дотримання розробниками мінімальної достатності законодавчого втручання у суспільні відносини. Це має проявлятися у тому, щоб вже на первинних етапах законотворчої діяльності була дана чітка відповідь не тільки на те, чи належить вказане питання до компетенції парламенту, але й на питання чи можливе спрощення правового регулювання і чи можливо мінімізувати втручання

парламенту у існуючі правові відносини і буде користь від законодавчого регулювання, чи потрібна генералізація правового регулювання, які йому альтернативи (у вигляді підзаконного регулювання чи регулювання на рівні місцевого самоврядування), чи не дублюють пропоновані приписи вже існуючі приписи законодавства і чи є вони є достатніми та ефективними, яке співвідношення користі і затрат від нового закону, чи є регулювання близьким і зрозумілим громадянам, чи потрібен державний контроль, чи потрібне обмеження прав і свобод громадян і чи можливо мінімізувати це обмеження, які можливі конфлікти інтересів?

До цього кола питань також слід віднести і питання ефективної процедури виконання відповідних приписів, стабільності і передбачуваності законодавства. Існування в масиві законодавства нестабільних і непередбачуваних законів веде до того, що все законодавство починає сприйматися як набір неефективних законів, оскільки їх складно тлумачити, співвідносити один з одним, і, зрештою, складно застосовувати на практиці [322].

2. Недоліки політичного узгодження законопроектів. В умовах існуючої на сьогодні системи влади і політичної культури упродовж багатьох років, чи не з часу державної незалежності, можна констатувати слабку консенсусну природу українського парламенту, що не дозволяє забезпечити належну ефективність, а нерідко і неузгодженість законодавчих актів що ухвалюються парламентом.

До цього часу належним чином не урегульовано статус парламентської меншості. Стаття 68 Регламенту лише схематично окреслює порядок формування опозиційної депутатської фракції (для цього потрібно, щоб депутатська фракція, чисельний склад якої налічує більш ніж половину народних депутатів України, які не увійшли до складу коаліції, та голова чи заступник голови якої на пленарному засіданні Верховної Ради України оголосив заяву про опозиційність до політичного курсу коаліції та/або

сформованого нею Кабінету Міністрів України) чи опозиційного об'єднання (об'єднання опозиційних депутатських фракцій), але такий арифметичний підхід не враховує потреби надання прав меншості усім опозиційним фракціям, незалежно від їх об'єднання у «мономеншість» [323].

В результаті відносини парламентської більшості і парламентської меншості (опозиції) піддаються постійним коливанням від відносної співпраці до гострого протистояння, що негативним чином впливає не тільки на політичні, але й правові рішення.

2. Слабка взаємодія з громадськістю, громадським експертним середовищем, широкими прошарками бізнес–середовища, що не дозволяє найбільшою мірою враховувати інтереси і потреби тих, на кого буде поширюватися правове регулювання. Адже відомо, і це не один раз відбувалося на практиці, коли дистанціювання парламенту, його комітетів від населення, його найбільш активних групам поступово веде до неповного відображення їх волі і реальних інтересів у законах, стає зрештою причиною появи неправових законів. А це загрожує деформації законодавчої політики, порушення фундаментальних засад демократії і веде до руйнації держави.

Тому з метою уникнення таких наслідків необхідно вживати заходи, що попереджали б таке викривлення. Серед таких заходів найбільш важливими є публічні консультації з громадськістю і ретельне врахування їх у законотворчій роботі, які мають бути запроваджені з метою реалізації принципів відкритості та гласності у правотворчій діяльності [324, с. 20]. Прикладом таких консультацій може бути широке обговорення змін до Конституції в частині децентралізації в процесі інклюзивних позапарламентських публічних консультації, що відбулися з лютого по червень 2020 року [325].

3. Низька роль комітетів парламенту у законодавчому процесі, слабкі механізми взаємодії головного комітету по законопроекту із іншими

комітетами, недостатня прозорість діяльності парламентських комітетів і парламенту в цілому.

Зокрема, не оприлюднюються висновки щодо законопроектів, які надаються урядом, науковими установами, громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів та інша важлива інформація. У 18 із 28 парламентських комітетів відсутні веб–сторінки, а якщо такі веб–сторінки є, то на них не розміщуються протоколи і стенограми засідань, результати голосувань, плани роботи, звіти та інша важлива інформація [323, с. 8]. Попередженню деформації законодавчих рішень слугувало б **запровадження повноцінного інституту парламентського правового моніторингу ефективності законодавства України, що мав би здійснюватися як комітетами, такі самою Верховною Радою України** на доповнення до моніторингу ефективності реалізації законодавчих актів, що здійснюється Кабінетом Міністрів України.

В 2021 році до чинного законодавства було внесено системні зміни, якими передбачено, посилення, зокрема, парламентського контролю за діяльністю Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення про її діяльність, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Національного банку України, інших державних органів і посадових осіб [326].

В процесі розгляду Верховною Радою проєкту Державного бюджету оцінюється якість державного бюджету. Опосередкованим парламентським контролем є контроль з боку Рахункової палати й Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Прикладом контрольної діяльності комітетів може бути розгляд 20 липня 2023 року Комітетом з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів в порядку контролю аналіз практики застосування Закону№2179–IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

щодо функціонування національної системи кваліфікацій» та затвердження відповідних Рекомендацій [327]. Втім така контрольна діяльність як комітетів, так і інших суб'єктів парламентського контролю не набула системного вигляду, не унормована належним чином і не має цілісного методологічного підґрунтя.

Як слушно підкреслюється у правових дослідженнях, присвячених цій темі, існуючий парламентський контроль є недостатнім. Так, за висновком Олександра Баранюка, експерта з питань парламентського контролю Офісу парламентської реформи в рамках проєкту ЄС–ПРООН з парламентської реформи, «на рівні законодавчого органу впроваджено лише практику застосування законодавства як одну з функцій комітетів ВРУ.

Здебільшого вона обмежується аналізом правової відповідності, тобто пошуком відповіді на запитання: чи виконали органи, відповідальні за реалізацію того чи іншого закону, пункти прикінцевих положень про необхідність розробки необхідного обсягу підзаконних актів та чи було це виконано в строк, визначений «материнським» законом. Водночас діяльність ВРУ з реального оцінювання впливу закону на заінтересованих осіб та / або відповідну сферу правовідносин обмежується реалізацією саме законотворчої та організаційної, а не контрольної функції комітету і здебільшого залежить від особистої ініціативності народних депутатів – членів комітету. За результатами цих неформальних дій, що поки не мають достатнього методологічного обґрунтування, не видаються звіти належного статусу і якості, тож результати оцінки ефективності застосування законодавства не можна винести на розгляд ВРУ як підсумок окремих тривалих і складних процедур» [328].

Потрібно заначити, що останнім часом зроблені певні кроки в цьому відношенні. Так, Законом «Про правотворчу діяльність» до Закону «Про Регламент Верховної Ради України» внесено зміни, які передбачають запровадження моніторингу Верховною Радою України, зокрема, нова стаття

19–2 передбачає запровадження плану здійснення Верховною Радою правового моніторингу. Так, комітети щороку до 1 грудня подають до комітету, до предмета відання якого належать питання планування діяльності Верховної Ради, складені відповідно до предметів їх відання переліки законодавчих актів (не більше двох актів), що потребуватимуть здійснення правового моніторингу протягом наступного року.

Комітет, до предмета відання якого належать питання планування діяльності Верховної Ради, на основі поданих комітетами переліків (частина перша цієї статті) готує проект плану здійснення Верховною Радою правового моніторингу на наступний рік та направляє його Голові Верховної Ради України для оформлення і реєстрації відповідного проекту постанови Верховної Ради. В свою чергу, Верховна Рада щороку у січні, наприкінці чергової сесії, за поданням Голови Верховної Ради України затверджує план здійснення Верховною Радою правового моніторингу на наступний рік.

Зазначений план має містити строки (терміни) розгляду Верховною Радою звітів, підготовлених за результатами здійсненого правового моніторингу. План здійснення Верховною Радою правового моніторингу є основою для планування комітетами здійснення ними контрольної функції. Звіти за результатами правового моніторингу схвалюються Верховною Радою та направляються до Кабінету Міністрів України для врахування при підготовці переліку урядових законодавчих ініціатив (частина перша статті 19–1), а також здійснення інших заходів, спрямованих на ефективну реалізацію відповідних законодавчих актів [308].

Правовий моніторинг, який на сьогодні здійснюють комітети Верховної Ради України в межах контрольної функції, передбачений Законом України «Про комітети Верховної Ради України». У останні роки ця контрольна діяльність і відповідні контрольні повноваження суттєво посилені. Як передбачено статтею 14 цього Закону, такий контроль полягає «у аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх

посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України» [301]. Стаття 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» отримала нову редакцію у зв'язку з внесенням змін до цього Закону Законом «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року, а саме: «Комітети з питань, віднесених до предметів їх відання, здійснюють правовий моніторинг законодавчих актів у порядку, встановленому законом. За результатами такого моніторингу комітет готує звіт, який вносить на розгляд Верховної Ради України. Вимоги до звіту визначаються законом» [301].

Однак вжитих заходів недостатньо. В європейських країнах процедури парламентського контролю (Post–Legislative Scrutiny, PLS) вже достатньо оптимізовані, хоча й не мають характеру універсальних. Під таким парламентським контролем у вузькому значенні розуміється оцінка досягнення законодавством намічених цілей політики і наскільки ефективно, що, одначе, не виключає розгляду вузьких питань суто юридичного чи технічного характеру [329]. Однак спектр питань, на які має давати відповідь застосування парламентського контролю, є значно ширшим. Зокрема, це пошук відповідей на питання:

- Які цілі законодавчої політики?
- Чи працює законодавство на практиці?
- Які можливості кращого регулювання?
- Який рівень обґрунтованості закону і його юридичного вираження?
- Чи наявні механізми забезпечення впровадження закону?
- Яка практика є передовою?
- Чи може бути посилений ефект якості законодавства?
- Яка ефективність використання ресурсів?
- Чи досягнута соціальна і політична мета закону?

- Чи можуть бути активізовані зусилля відповідальних за реалізацію цілей закону?
- Якими можуть бути уроки для теперішньої і майбутньої політики?

Ще одна важлива ознака парламентського контролю полягає у тому, що він є однією із форм контролю за ефективністю законодавства, до яких також відносяться урядовий і зовнішній контроль і які мають бути ефективно скоординовані.

Виходячи із існуючих в парламентах демократичних країн практик моніторингу ефективності законодавства, **система повноцінного інституту парламентського правового моніторингу ефективності законодавства у Верховній Раді України могла б передбачати:**

- об'єднання єдиною метою усіх форм контролю за ефективністю законодавства з наданням першочергової ваги і значення саме парламентському контролю у порівнянні з іншими формами контролю (урядового чи контролю незалежних експертів);

- проведення експертної оцінки Кабінетом Міністрів України, відповідними міністерствами ефективності (недоліків) існуючого законодавчого регулювання відповідної сфери відносин, яку передбачається змінити законопроєктом, що подається, і подання цієї оцінки до парламенту разом з законопроєктом;

- періодичне звітування Кабінету Міністрів України щодо результатів урядового моніторингу ефективності законодавства, що здійснюється урядом;

- розширення повноважень парламентських комітетів по збору та оцінюванню інформації стосовно визначення впливу ухвалених чи ухвалюваних законодавчих актів;

- запровадження в самому тексті найбільш важливих законів, що приймаються парламентом, норм щодо обов'язкової оцінки їх ефективності, суб'єктів цієї оцінки, врахування її результатів;

- створення системи врахування в законодавчій діяльності парламентських комітетів результатів опитування громадської думки і і представників професійного середовища щодо ефективності діючих законів;

- формування постійних чи тимчасових структур у парламенті при комітетах (в тому числі змішаних урядово–парламентських комісій, експертних груп тощо), завданням яких був би моніторинг найбільш важливих законопроєктів і законодавчих актів;

- посилення ролі в парламентському контролі незалежних громадських експертів і незалежних професійних юридичних громадських організацій;

- розробку спеціалізованих методик моніторингу ефективності законодавства України з метою підвищення наукової достовірності його результатів;

- формування загальної бази даних результатів моніторингу ефективності законодавства України, надання широкого доступу громадськості і експертному середовищу до цієї бази даних;

- проведення систематичних парламентських і комітетських слухань з питань результативності моніторингу ефективності законодавства України, проведення періодичних консультацій з суб'єктами, що представляють професійне середовище, на яке поширюється відповідне законодавче регулювання.

Повертаючись до ролі парламентських комітетів у нормотворчій діяльності, слід підкреслити, що вони мають стати центром законопроектної роботи. Має дотримуватися принцип квотного формування складу парламентських комітетів, а розподіл компетенції між комітетами має стати більш чітким задля усунення практики розгляду одного проекту кількома комітетами без узгодження позицій по законопроекту [330].

4. Несистемність законопроектної роботи і відповідного внесення змін до чинного законодавства. Незважаючи на наявність чисельних планів законопроектної роботи, чимала частина поточних проектів законодавчих

актів вноситься і приймається як результат рефлексії на поточні потреби чи лобістські ініціативи і тому законотворча діяльність значною мірою має хаотичний характер.

Очевидно, що переважати у масиві законопроектів, що приймаються Верховною Радою України, мають ті, що розробляються у плановому порядку і відображають, таким чином, прогностичну мету. Сказане жодним чином не означає, що не повинні розглядатися чи ігноруватися законопроекти, прийняття яких зумовлюється нагальними проблемами законодавчого регулювання. Одначе цілком очевидно, що більш ефективною формою підготовки законопроектів є їх підготовка на плановій основі, що дозволяє заздалегідь продумати необхідну стратегію і обрати правильну організацію роботи, зібрати кращих спеціалістів по відповідній проблематиці, всебічно опрацювати проект, провести необхідні експертизи і громадське обговорення.

Така планова робота по підготовці законопроектів могла бути правильно організована на основі оптимального співвідношення короткострокових планів підготовки законопроектів (скажімо, сесійних планів у парламенті чи короткострокових планів окремих робочих груп по підготовці змін до тих чи інших галузей законодавства), середньострокових планів (річних планів Верховної Ради України [331], Президента України, Кабінету Міністрів України [332] чи окремих міністерств) і довгострокових планів законопроектних робіт на три, п’ять років і більше: загальнодержавних програм розвитку законодавства [333], комплексних планів законопроектних робіт, планів Кабінету Міністрів в окремих сферах законодавчого регулювання (до прикладу, Проект Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2021 – 2025 роки, розроблений Мінфіном [334]), довгострокових планів окремих міністерств.

5. Відсутність наукової методології і обґрунтування нормотворчої діяльності. Нормотворча діяльність, як це підкреслювалося у попередніх розділах, за своєю природою і значимістю вимагає наукового підходу до всіх

складових цієї діяльності, а саме необхідності врахування у пропонованих законодавчих ініціативах сучасних досягнень економічних, соціальних і природничих наук. Вона також має ґрунтуватися на ефективній роботі парламентських комітетів, науково обґрунтованій законодавчій процедурі.

Останнім часом у цій сфері відбуваються певні зрушення, в тому числі й за сприяння Ради Європи. Так, розширення можливостей Верховної Ради щодо перегляду законодавчої бази і зміцнення спроможності апарату Верховної Ради щодо підтримки законодавчої роботи її депутатів було передбачено також Планом дій для України на 2018–2021 рр., затвердженим 21 лютого 2018 р. рішенням Комітету Міністрів РЄ [335]. 1 липня 2020 р. Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив рішення щодо подовження терміну дії Плану дій РЄ для України до кінця 2022 року задля забезпечення досягнення усіх визначених у цьому документі цілей [336].

3 липня 2015 року було укладено Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності одним з пріоритетів партнерства визначено підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості діяльності Верховної Ради України, який передбачав модернізацію і реформування Апарату Верховної Ради України [337].

У лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Амбітна мета, сформульована у Меморандумі, потребує реформування Регламенту Верховної Ради та підвищення ефективності її роботи, зміцнення спроможності щодо участі в процесах вироблення політики, вдосконалення міжвідомчої співпраці та консультуванні з громадянським суспільством. В цьому документі міститься перелік кроків, спрямованих на виконання

Меморандуму, зокрема, підвищення якості законотворчості шляхом підвищення культури парламентаризму, схвалення концепції законодавчого процесу «від початку до кінця» на засадах посиленої координації між ініціаторами законопроектів у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України; запровадження системи голосування за звичайні закони простою більшістю за умови наявності кворуму; забезпечення пропорційного представництва народних депутатів у парламентських комітетах та парламентських делегаціях; перехід до електронного парламентаризму; розробку та схвалення всеохоплюючої комунікаційної стратегії; всеохоплюючу стратегію розбудови кадрового потенціалу парламенту; створення окремого підрозділу з питань міжпартійного діалогу (посередницького відділу), який забезпечував би підтримку та координацію діяльності міжфракційних угруповань, скликав зустрічі та наради представників політичних партій з метою подолання суперечностей, що виникають в рамках законодавчого процесу та низку інших заходів [338].

На виконання Меморандуму, рекомендацій Місії Європейського Парламенту, що викладені у Доповіді та Дорожній карті щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, було прийнято Постанову Верховної Ради «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». Ця постанова передбачала, крім ряду організаційних заходів (зокрема, створення робочих груп для підготовки і сприяння реалізації у співпраці з Європейським Парламентом плану заходів, спрямованих на забезпечення впровадження Рекомендацій Місії Європейського Парламенту), передбачала рекомендації щодо схвалення цілісної концепції законодавчого процесу, яка базувалась би на значно посиленій координації між суб’єктами права законодавчої ініціативи.

Зокрема, передбачалось, що буде здійснений перегляд Регламенту з метою посилення контролю за його дотриманням, включаючи перевірку усіх законопроектів до офіційної реєстрації на предмет відповідності нормам Регламенту Верховної Ради України, гарантування достатньої кількості часу для розгляду законопроектів комітетами Верховної Ради України, оптимізацію засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп), створення (організації) системи роботи групи спеціальних парламентських кореспондентів, яка б включала в себе постійне представництво у парламенті політичних кореспондентів – представників ключових засобів масової інформації держави, запровадження системи голосування за звичайні закони простою більшістю голосів народних депутатів України за умови мінімального наявності кворуму, встановленого з урахуванням міжнародної практики, забезпечення відкритості, прозорості, підзвітності та ефективності парламенту, розробку та схвалення стратегії переходу до електронного парламентаризму, включаючи середньострокову стратегію Інформаційних та Комунікаційних технологій (на 3–5 років) та ряд інших заходів [339].

Упродовж 2016 року ці заходи не дали належного ефекту, оскільки більшість із цих заходів не реалізована, а інші реалізувалися несистемно, фрагментарно, зі значними часовими інтервалами, неузгодженість дій парламентських інститутів та ряд інших причин. Так, за оцінкою Лабораторії законодавчих ініціатив оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України на основі індикаторів, запропонованих авторами Дорожньої карти, стан реалізації всіх 52–х рекомендацій Дорожньої карти в 2019 році оцінено на 87 з 208 балів, що становить 41,8% [340].

В 2020 році за твердженням представників Апарату Верховної Ради України ситуація дещо поліпшилася, із передбачених планом на 2020 рік 36 заходів 16 були реалізовані [341], хоча громадські експерти цілком слушно звертають увагу на те, що станом на кінець серпня 2020 року не реалізовано

найбільш важливі положення Дорожньої карти, а саме не ухвалено якісно нову концепцію законодавчого процесу; не ухвалено Закон України «Про особливості проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України»; не розроблено та не ухвалено Кодекс депутатської етики [342], а однією з найбільших проблем у реалізації парламентської реформи залишається реальний дисбаланс влади між суб'єктами системи вироблення рішень [343].

6. Низький фаховий рівень законопроектувальників середньої ланки (міністерств, державних і національних служб, державних і національних агентств, інших центральних органів виконавчої влади). Як результат на рівень міністерств і згодом Кабінету Міністрів подаються проекти законодавчих актів, що не відповідають не лише вимогам їх наукової обгрунтованості, але й правилам законотворчої техніки.

Над виправленням їх недоліків працюють експертні підрозділи Міністерства юстиції, Кабінету Міністрів України, однак і ці служби упродовж останніх років були серйозно послаблені, оскільки престиж нормопроектувальної роботи був серйозно підірваний і значна кількість досвідчених працівників мігрувала у приватні юридичні компанії.

7. Корупційні ризики, що несуть у собі пропоновані зміни до чинного законодавства. На сьогодні всі законопроекти, що подаються на розгляд Верховної Ради України відповідно до статті 55 Закону України «Про запобігання корупції» [344] підлягають антикорупційній експертизі, що здійснюється Національним агентством з питань запобігання корупції відповідно до Наказу від 29.07.2020 № 325/20 «Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції» [345] за Методологією проведення антикорупційної експертизи, затвердженою Національним агентством. Проекти законів, що розробляються міністерствами і відомствами, на етапах проходження через галузеві міністерства і Міністерство юстиції підлягають антикорупційній

експертизі відповідно до наказу Міністерства юстиції України від 24.04.2017 №1395/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» [389]. Вагоме значення має громадська антикорупційна експертиза, що здійснюється відповідно до затвердженої самими громадськими утвореннями методики. Зокрема, Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи затверджена Центром політико–правових реформ [346], а також Українським юридичним товариством [347].

Водночас, далеко не всі законопроекти, що несуть корупційні ризики, зупиняються на етапі опрацювання у Верховній Раді України і не стають законами. Так, наприклад, Громадське об'єднання «Інститут законодавчих ідей» проаналізувало законодавчі ініціативи Верховної Ради України VIII і за два роки роботи IX скликання і дійшло висновку, що із загального числа усіх поданих законопроектів (6240) у 2545 законопроектах мстилися корупційні ризики, що можуть сприяти виникненню корупційних правопорушень. За два останні роки роботи Верховної Ради IX скликання експерти нарахували 257 таких корупційно-ризикових законопроектів, найбільша кількість із яких припадає на податково–бюджетну, промислово–економічну, соціальну, правоохоронну сфери, а також сферу децентралізації. Незважаючи на те, що всі вони могли сприяти виникненню корупційних правопорушень, десять відсотків із цих законопроектів все ж стали законами [348].

8. Недостатнє врахування при прийнятті законів висновків усіх інших видів експертиз проектів законодавчих актів. На сьогодні проекти законодавчих актів проходять експертну оцінку на багатьох стадіях. Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року №228 Міністерство здійснює загальну правову експертизу проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи [349]. Здійснення такої експертизи

відбувається відповідно до Методичних рекомендацій щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалених постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. №41 [350]. Це ж міністерство здійснює і гендерно–правову експертизу проектів законодавчих актів відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 997 «Питання проведення гендерно–правової експертизи» [351] та Наказу Міністерства юстиції від 27листопада 2018 року № 3719/5 «Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення ґендерно–правової експертизи актів законодавства та проектів нормативно-правових актів, визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства юстиції України від 12 травня 2006 року № 42/5».

Результати проведення Мін'юстом гендерно–правової експертизи проекту нормативно-правового акта відображаються у відповідному висновку Мін'юсту, в якому зазначається інформація про наявність норм, які не відповідають принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, та подаються пропозиції щодо необхідності доопрацювання проекту нормативно-правового акта в разі їх виявлення або про відсутність таких норм.

Експертно–аналітичний супровід законопроектів при проходженні їх у Кабінеті Міністрів здійснюють юридичний і галузеві департаменти Секретаріату Кабінету Міністрів. Провідна роль у цьому, зокрема, належить юридичному департаменту, який готує до кожного законопроекту відповідний правовий висновок.

Важливою є експертиза законопроектів стосовно зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно–правових, та права Європейського Союзу (acquis ЄС) що здійснюється щодо урядових законопроектів Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України відповідно до параграфу 71 Регламенту Кабінету Міністрів.

Нарешті, при надходженні законопроекту до Верховної Ради України він також проходить низку експертиз. Відповідно до статті 93 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» кожен законопроект після його реєстрації не пізніш як у п'ятиденний строк направляється комітет, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства та в комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно–правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції для підготовки експертного висновку. Такі висновки мають бути подані до головного комітету у 21–денний строк з дня отримання законопроекту.

Кожен законопроект не пізніш як у триденний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини [261].

Експертизу законопроектів здійснюють також відповідні апаратні підрозділи Апарату Верховної Ради України, зокрема, головне наукове управління – до першого читання законопроекту і головне юридичне управління – до другого і наступних читань законопроекту. Водночас, у питанні здійснення експертизи законопроектів у Верховній Раді існує чимало недоліків.

Так, згідно з Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції зобов'язаний здійснювати експертизу законопроектів на їх відповідність

міжнародно–правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та надавати відповідний експертний висновок або ж відповідно до статті 103 Регламенту направляти законопроекти до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи на предмет їх відповідності нормам, принципам, цілям та завданням Угоди.

Проте, як справедливо підкреслюється в юридичній літературі, незважаючи на цей обов'язок урахування висновків Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції не є обов'язковим для подальшого розгляду законопроекту. В результаті така експертиза орієнтовно проводиться лише щодо п'ятої частини проектів законодавчих актів [352].

Значному удосконаленню рівня законотворчої діяльності і підвищенню якості законопроектів слугувало б посилення уваги до фахової експертизи законопроектів у Верховній Раді, що здійснюються головним науково–експертним управлінням до першого читання законопроектів, і головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України – до другого читання, а також, у випадку, коли законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства і необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив профільний комітет, направляються для одержання експертних висновків до Національної академії наук України, або для одержання експертних висновків – до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців.

Незважаючи на те, що відповідно до статті 103 Регламенту наукова і юридична експертиза є обов'язковими, на сьогодні склалася практика, коли не всі висновки експертного і юридичного управлінь беруться до уваги парламентськими комітетами при доопрацюванні законопроектів, так само як і Верховною Радою України при розгляді їх на пленарних засіданнях, а це нерідко призводить до неусунення суттєвих недоліків законопроектів, включаючи навіть невідповідність положенням Конституції України. З метою

посилення фахового опрацювання законопроектів слід урегулювати на рівні Регламенту статус висновків зазначених підрозділів, обов'язкову участь їх представників при розгляді законопроектів у комітетах, необхідність належного обгрунтування відхилення комітетом зауважень до законопроектів, інформування про зміст відхилених зауважень на пленарних засіданнях при розгляді законопроекту. Слід визнати за доцільне урегулювання правового статусу експерта, що здійснює фахову експертизу законопроекту, як учасника нормотворчого процесу.

Висновки до розділу 4.

В основі ідеї парламентаризму лежить теорія народного представництва, як «особлива форма народовладдя», що здійснюється виборним колегіальним органом – Верховною Радою України, на основі демократичних процедур і відповідальності за свої дії перед народом. Саме Верховна Рада України, як парламент Української держави, на основі, від імені українського народу, в межах Конституції України та в рамках встановлених нею процедур здійснює установчу, законодавчу владу, бюджетні, контрольні, церемоніальні повноваження. Однак, одне з найголовніших призначень парламенту – здійснювати законодавчу владу, відповідно до конституційного принципу поділу влади, закріпленого у статті 6 Конституції України, говорячи словами Ж.Ж. Руссо – оголошувати загальну волю через закон.

Законотворча діяльність Верховної Ради України ґрунтується на законодавчій владі парламенту, в основі якої лежить теорія народного представництва, як «особлива форма народовладдя», що здійснюється виборним колегіальним органом – Верховною Радою України, на основі демократичних процедур і відповідальності за свої дії перед народом. Саме Верховна Рада України на основі, в межах Конституції України та в рамках встановлених нею процедур України здійснює законодавчу владу, регулюючи суспільні відносини шляхом прийняття акту вищої юридичної сили – закону.

В силу природи цієї законодавчої влади закон займає ключове місце в ієрархії нормативних актів, регулюючи найбільш важливі суспільні відносини.

Законотворча діяльність є формою реалізації делегованої народом Верховній Раді України законодавчої влади, в результаті чого парламент і його органи володіють першочерговим правом як на здійснення законотворчої діяльності, так і правом контролю за якістю законів, що подаються на її розгляд.

Законотворча діяльність є спеціальною організаційною юридичною діяльністю насамперед парламенту, його комітетів та народних депутатів. Однак Верховна Рада не є єдиним законотворчим органом. Нормотворчими повноваженнями, згідно Конституції України, володіють також і інші суб'єкти, що мають право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (Президент України, Кабінет Міністрів України). Нормотворчими повноваженнями можуть володіти також і інші органи. Однак це не означає, що може довільно наділяти того чи іншого суб'єкта, той чи інший орган законотворчими повноваженнями.

Наділення такими повноваженнями та встановлення порядку здійснення такої діяльності має здійснюватися відповідно до статті 92 Конституції України та вимог інших положень Конституції України, які визначають повноваження органів державної влади, що стосуються законотворчої діяльності. Прикладом спроб законодавчого регулювання таких законотворчих повноважень стали наміри прийняти Закон «Про нормативно-правові акти», Закон «Про закони і законодавчу діяльність». 24 серпня 2023 року ці спроби увінчалися успіхом з прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність», який регулює питання підготовки і ухвалення нормативно-правових актів.

Законодавчий процес відбувається в рамках парламенту і складається із сукупності послідовних стадій створення закону (законодавчої ініціативи, внесення проєкту закону до парламенту, його розгляду, прийняття,

підписання, опублікування і набрання законом чинності), а законотворчий процес складається із сукупності як допарламентських стадій роботи над проєктом закону (ініціювання, розробки проекту, громадського обговорення, проведення його експертизи, погодження з зацікавленими органами і організаціями), так і внутрішньо парламентських стадій (внесення проєкту закону до парламенту, його розгляду, прийняття, підписання, опублікування і набрання законом чинності).

Законотворча діяльність Верховної Ради України, є найважливішою складовою частиною нормотворчої діяльності органів державної влади, засобом здійснення влади і способом реалізації владних повноважень, які безпосередньо делегуються народом. Саме тому основні, найбільш принципові вимоги до такої діяльності Верховної Ради України закріплюються у Конституції України. І в силу цієї ж значимості Конституція вимагає щоб інші питання здійснення нормотворчої діяльності також урегульовувалися законом, були єдиними для усіх органів державної влади.

До таких питань відносяться питання ієрархії і юридичної сили нормативних актів органів державної влади, порядку здійснення і принципів нормотворчої діяльності, дії актів у просторі, часі і по колу осіб, правил нормотворчої техніки, порядку державної реєстрації нормативних актів, порядку опублікування та вступу в силу нормативних актів органів державної влади. Лише на основі Конституції і закону кожен орган державної влади, використовуючи право на організаційну управлінську самостійність, може унормовувати порядок підготовки, обговорення та прийняття власних нормативних актів задля урахування специфіки повноважень органу влади і його підрозділів та персоналізації нормотворчої діяльності.

Необхідне продовження парламентської реформи, в цілому, і законотворчої діяльності, зокрема. Важливо, щоб ця реформа була комплексною і спиралася на концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця» на засадах посиленої координації між ініціаторами законопроектів у

Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України, наукову методологію і обґрунтування нормотворчої діяльності, враховувала у пропонованих законодавчих ініціативах сучасних досягнень економічних, соціальних і природничих наук, ґрунтувалася на ефективній роботі парламентських комітетів, науково обґрунтованій законодавчій процедурі. Необхідний перехід до електронного парламентаризму, розробка та схвалення всеохоплюючої комунікаційної стратегії, стратегії розбудови кадрового потенціалу парламенту.

Одним із головних чинників досягнення високої якості законів, що ухвалюються Верховною Радою України, є високе наукове і професійне забезпечення законотворчої діяльності. Оцінка сучасного стану наукової і професійної складової законотворчої діяльності свідчить про необхідність суттєвого посилення цих складових з метою врахування у законодавчих ініціативах Президента України, Кабінету Міністрів України, народних депутатів України сучасних досягнень економічних, соціальних і природничих наук та використання найкращих практик, що використовуються у законотворчому процесі.

Має бути насамперед суттєво підвищений фаховий рівень законопроектувальників середньої ланки (міністерств, державних і національних служб, державних і національних агентств, інших центральних органів виконавчої влади), які беруть участь у складанні проектів законів, ініційованих суб’єктами законодавчої ініціативи. Це зумовлює потребу належної фахової підготовки і перепідготовки зазначених фахівців, необхідність їх кадрового і матеріального забезпечення.

Цілком очевидно, що вкрай нагальною є потреба переосмислення ролі наукового і експертного забезпечення законотворчого процесу на засадах глибокої реорганізації існуючих традиційних форм наукового супроводу і експертизи законопроектів і створення на їх основі консультаційних і експертних установ, що відповідали б сучасним потребам у комплексному

незалежному інформаційному, науковому і експертному забезпеченні законотворчого процесу.

Одним із найважливіших організаційних заходів, спрямованих на підвищення наукоємності законодавчих рішень має слугувати утворення 11 серпня 2022 року Розпорядженням Голови Верховної Ради України Дослідницької служби парламенту. Як зазначено у самому Розпорядженні, вона утворена «[в]ідповідно до статті 7 Регламенту Верховної Ради України та з метою реалізації заходів щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, передбачених Рекомендаціями Місії Європейського Парламенту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, затвердженими Постановою Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035–VIII» [353].

В структурі Дослідницької служби парламенту мав би бути утворений потужний експертний підрозділ, сформований із висококваліфікованих фахівців з різних галузей знань, а сама Дослідницька служба мала б відповідний бібліотечний ресурс, доступний як експертам, так і консультантам і самим народним депутатам України, парламентським комітетам, що дозволив би забезпечити інформаційні потреби при підготовці проектів законів і їх прийнятті.

Слід серйозно посилити значення усіх видів експертиз проектів законодавчих актів, що проводяться на різних етапах підготовки і проходження законопроектів, зокрема, загально–правової, антикорупційної, гендерної, на відповідність праву ЄС (acquis communautaire), на відповідність Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, фінансово–економічній, екологічній, на відповідність Регламенту Верховної Ради України та іншим.

З метою посилення фахового опрацювання законопроектів вже на сьогодні слід урегулювати на рівні Регламенту статус висновків експертних підрозділів Апарату Верховної Ради України, обов’язкову участь їх

представників при розгляді законопроектів у комітетах, необхідність належної мотивації комітетом у разі відхилення ними зауважень до законопроектів, інформування про зміст відхилених зауважень на пленарних засіданнях при розгляді законопроекту.

Слід урегулювати правовий статус експерта, що здійснює фахову експертизу законопроекту, як учасника нормотворчого процесу, законодавчо встановивши відповідні гарантії незалежності експерта, його права і обов'язки в процесі здійснення такої експертизи.

Слід посилити консенсусну природу українського парламенту, задля чого належним чином не урегульовати статус парламентської меншості, надати надання права меншості усім опозиційним фракціям, незалежно від їх об'єднання у «мономеншість».

Має бути підвищена роль комітетів парламенту у законодавчому процесі, посилені механізми взаємодії головного комітету по законопроекту із іншими комітетами, підвищена прозорість діяльності парламентських комітетів і парламенту в цілому. Необхідне оприлюднення висновків щодо законопроектів, які надаються урядом, науковими установами, громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів та інша важлива інформація. У комітетів мають бути створені веб–сторінки, на яких розміщувались би протоколи і стенограми засідань, результати голосувань, плани роботи, звіти та інша важлива інформація.

Парламентські комітети мають перетворитися на центри законопроектної роботи з дотриманням принципу квотного формування складу парламентських комітетів, більш чітким розподілом компетенції між комітетами задля усунення практики розгляду одного проекту кількома комітетами без узгодження позицій по законопроекту.

Має бути також посилена системність законопроектної роботи, широко використовуватися практика підготовки законопроектів на плановій основі, оптимального співвідношення короткострокових, середньострокових і

довгострокових планів законопроектних робіт на три, п’ять і більше років, загальнодержавних програм розвитку законодавства. Вказані заходи сприятимуть тому, щоб законодавство набуло більш гармонічного вигляду, ґрунтувалось на засадах верховенства права (законності, узгодженості, стабільності, передбачуваності, рівності і захисту прав людини, недискримінації), а тим відповідало сучасним потребам законодавчого регулювання.

РОЗДІЛ 5. НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ.

5.1. Нормотворчі повноваження Президента України: поняття і правова природа.

Інститут глави держави займає важливе місце в механізмі здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Президент України як глава держави, користується значним обсягом повноважень у взаємовідносинах з законодавчою, виконавчою і судовою владами, володіє предметною компетенцією у багатьох сферах суспільних відносин.

Від ефективності здійснення нормотворчих повноважень Президента залежить ефективність не тільки його роботи, але й ефективне функціонування усього державного апарату, оскільки чимало цих повноважень спрямовано на забезпечення ефективного функціонування механізмів захисту Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, національної безпеки та оборони, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському союзі та Організації Північноатлантичного договору. Тому вивчення сутності і правової природи нормотворчих повноважень Президента є надзвичайно важливим, оскільки це дає можливість більш глибоко осягнути обґрунтованість наділення цими повноваженнями і встановити межі їх здійснення.

Не менш важливим і цікавим в науковому і прикладному відношенні є питання якою мірою нормотворчі повноваження мають реалізовуватися у відповідній правовій формі (порядку та процедур вироблення), наскільки це пов’язано з оцінкою конституційності і законності нормативних актів, що приймаються Президентом України, потреби відкритості процесу їх розробки

і прийняття і відтак необхідності більшого впливу громадськості на вироблення і реалізацію рішень глави держави.

Почну розгляд питання з'ясування правової природи нормотворчої діяльності Президента України зі з'ясування його місця і ролі в організації державної влади. Цим питанням, як вже зазначалось, присвячено чимало наукових праць, зокрема у сфері теорії права і держави, конституційного та адміністративного права. та багато інших.

Високий інтерес до цієї теми не тільки у світі (до числа відомих дослідників слід віднести М. Нельсона [354], А.Лейпхарта [355],) але й в Україні, не є випадковим, оскільки президент відіграє важливу роль у системі органів державної влади. Інститут президента, що зародився в середовищі абсолютних монархій XVIII століття як гарант державної незалежності, територіальної цілісності, стабільності, арбітр нації, упродовж кількох століть зазнав значної зміни, трансформувавшись у один зі стрижневих елементів сучасного демократичного врядування, здійснення державної влади за принципом поділу її на три гілки, ключовою характеристикою якого є статус президента як глави держави [356]. Серед інших ключових характеристик сучасного статусу президента називаються його політична нейтральність, завдання забезпечити політичний континуїтет у здійсненні вищої влади, збереження конституційної ідентичності держави.

В різних державах роль і статус президента визначаються по різному. Традиційними сферами відповідальності президента, що не залежать від форми правління, є зовнішня політика (верховне представництво держави у міжнародних відносинах), національна безпека і оборона (президент може обіймати посаду головнокомандувача збройних сил).

Важливо, що на становище президента у державі **впливає співвідношення його функцій з функціями законодавчої і виконавчої влади, а це означає, що місце і повноваження президента найбільшою мірою залежать від обраної державою форми державного правління,**

вимагаючи відповідного розподілу влади між законодавчою і виконавчою гілками влади. Президент може бути главою держави в парламентській республіці (Італія, Угорщина, Казахстан), бути главою виконавчої влади і очолювати (США, Мексика) або ж не очолювати уряд (Італія, ФРН). За Конституцією Фінляндії президенту належить вища виконавча влада, хоча існує посада прем'єр–міністра як глави уряду. Розглянемо це питання більш детально.

Так, в США, **як президентській республіці,** реалізований класичний спосіб поділу влад, де Конгрес здійснює законодавчу владу, президент – виконавчу, а суд – судову. Враховуючи, що Президент і Конгрес обираються на загальнонаціональних виборах і відтак представляють весь народ США, вони мають рівну політичну вагу. Іншою ознакою класичного розподілу влад є те, що функції законодавчої і виконавчої влади не можуть поєднуватись в одному органі: Президент не має законодавчих повноважень чи законодавчої ініціативи, виконує закони, прийняті Конгресом, він не несе політичної відповідальності перед Конгресом. Президент користується правом звернення до Конгресу з посланнями.

В **парламентській республіці** президент обирається не всенародно, а парламентом або ж особливою колегією, що знижує його політичну вагу у порівнянні з самим парламентом.

Зокрема, в Латвії він має право призначати главу уряду, ставити питання про розпуск парламенту, володіє правом законодавчої ініціативи.

В Ізраїлі Президент є главою держави, однак виконує переважно церемоніальні функції. Президент фактично не бере участі в законодавчому процесі, а всі його акти потребують обов'язкової контрасигнації.

В Італії президент промульгує закони, ухвалені парламентом, володіє правом на видання декретів, що мають силу закону, за рекомендаціями глави призначає главу уряду, як одного з лідерів парламентської більшості, та інших його членів за рекомендацією глави уряду.

В Угорщині президент вносить до парламенту пропозицію про призначення Прем'єр–міністра, має право за певних умов розпускати парламент.

В **республіках зі змішаною формою правління** існує два політичних центри – парламенту і президента, оскільки вони обираються всенародно, з наявністю дуалізму виконавчої влади (існує кабінет міністрів та прем'єр–міністр, які залежні від довіри парламентської більшості [357]).

Таким чином, президент при змішаних формах правління є главою держави, користується повноваженнями як у сфері виконавчої влади (має право внесення до парламенту кандидатури для призначення на посаду прем'єр–міністра), так і у сфері законодавчої влади (має право вето на прийняті парламентом закони) і впливу на парламентську більшість. Крім того, президент впливає на формування органів конституційної юрисдикції, судової влади тощо. Зокрема,

У Франції президент має право, зокрема, призначати трьох членів Конституційної ради з дев'яти, а також Голову Конституційної ради. Його голос є вирішальним тоді, коли голоси поділені порівну. Він користується правом накладати вето на рішення парламенту, винести на референдум будь–який законопроект щодо організації державної влади і соціально–економічних реформ (про це у подальшому поговоримо більш детально), розпускати Національні збори після консультацій з прем'єр–міністром і головами палат.

Конкретний баланс між повноваженнями президента і парламенту в умовах змішаної форми правління залежить від балансу політичних сил, що утворюється в результаті чергових виборів.

Таким чином, **форма правління, що існує у тій чи іншій державі, зумовлює особливості розподілу влади між законодавчою і виконавчою гілками влади, місце президента в системі цього розподілу, обсяг його функцій по управлінню державою і надання йому відповідних повноважень для реалізації цих функцій.**

З сутнісної точки зору повноваження – право для здійснення чогось [358], засіб впливу суб'єкта на правову поведінку, а владні повноваження – це визнане право і обов'язок органу чи посадової особи, що наділена владою, застосовувати щодо об'єкта чи суб'єкта відносин засоби розпорядчого (організаційного), нормотворчого, правозастосовного характеру, приймати рішення, видавати акти для досягнення певних результатів.

Отже, змістом повноважень і є «система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб» («загальним правилом визнання легітимності повноважень за органом влади чи посадовою особою є те, що вони і набувають повноважень на основі дотримання всіх вимог законодавства, і діють у спосіб визначений в ньому» [359, с. 153]), задля реалізації покладених на президента функцій.

Набір повноважень, що належить Президенту України, може бути класифікований за різними критеріями. Найбільш поширеною є класифікація цих повноважень на **внутрішньополітичні, нормотворчі, законодавчі, представницькі, зовнішньополітичні, установчі, контрольні, церемоніальні та інші повноваження.** Особливе значення і особливе місце серед усіх повноважень президента займають **нормотворчі повноваження.**

Про значимість нормотворчих повноважень для реалізації завдань і функцій президента дотично свідчить численна вітчизняна література, присвячена питанню саме нормотворчих повноважень президента в зарубіжних країнах та Президента України.

Однак ця проблематика далеко не вичерпана як в теоретичному, так і в практичному відношенні. Окрім того, дослідженню саме природи нормотворчої діяльності Президента України не приділяється належна увага або ж вона розглядається досить традиційно.

В чому ж полягає сутність і значимість нормотворчих повноважень Президента України і як вони співвідноситься з нормотворчою діяльністю Президента України?

За своєю правовою природою **нормотворчі повноваження є повноваженнями Президента по плануванню, підготовці, встановленню, зміні і скасуванню загальнообов'язкових правил у формі видання нормативних актів. Нормотворчі повноваження є частиною конституційно-правового статусу Президента України, слугують засобом здійснення ним державної влади і здійснюються завжди і виключно з метою виконання Президентом України своїх функцій, завдань та повноважень.**

Оскільки президентська влада делегується йому народом, то **владні нормотворчі повноваження належать виключно Президенту України і не підлягають делегуванню іншим органам або суб'єктам.** Ця вимога відображена у частині 2 статті 106 Конституції України, де вказано, що Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Інше означало б порушення вимоги особистого виконання президентських повноважень і на практиці означало б усунення Президента від політичної відповідальності.

Цікаво, що у проекті Закону України «Про Президента України та порядок припинення його повноважень» від 31.10.2017 р. №7248, внесеному народним депутатом України Ю. Б. Дерев'янком [360] а згодом відкликаним, пропонувалось у частині 2 статті 6 закріпити більш розгорнуті правила заборони делегування президентських повноважень, а саме: «Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам, в тому числі, створеним ним консультативним, дорадчим та іншим допоміжним органам і службам, а також уповноважувати інших осіб на виконання своїх повноважень.

Будь–які рішення Президента України щодо уповноважування інших осіб на виконання повноважень Президента України, делегування (передачі) таких повноважень іншим особам, є нікчемними з моменту прийняття таких рішень та не тягнуть правових наслідків».

Сутність, значення нормотворчих повноважень, їх роль у реалізації завдань і функцій, а також усіх інших повноважень Президента України зумовлює необхідність їх реалізації у особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності, що передбачає необхідність дотримання відповідного способу, порядку і процедур.

У Рішенні Верховного суду № 9901/96/21 від 14.07.2021, про визнання протиправним та скасування Указу Президента України від 14.05.2013 №256 зазначено, що «[в]чинення ж суб`єктом владних повноважень дій у межах компетенції, але непередбаченим способом, у непередбаченій законом формі або з виходом за межі компетенції є підставою для визнання таких дій та правових актів, прийнятих у процесі їх здійснення, протиправними» [361].

Дослідження взаємозв’язку нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності, розкриття поняття і сутності нормотворчої діяльності, правової форми її здійснення є важливою науковою проблемою, оскільки це створює можливості формування наукових засад удосконалення правового регулювання нормотворчої діяльності та її подальшого ефективного здійснення.

5.2. Нормотворча діяльність Президента України як правова форма реалізації нормотворчих повноважень

Нормотворчі повноваження Президента України, як владні повноваження, займають особливе місце в системі повноважень Президента України. Тому є підвищеною увага до процесу їх реалізації. Правнича наука має дати відповідь на питання якою мірою нормотворчі повноваження мають реалізовуватися у відповідній правовій формі, з дотриманням яких вимог і процедур, наскільки має бути відкритим процес їх розробки і прийняття нормативних актів Президента України, яким має бути вплив громадськості на вироблення і реалізацію нормативних рішень глави держави. Існує потреба

обґрунтування необхідності здійснення нормотворчих повноважень Президента України у відповідній правовій процесуальній формі нормотворчої діяльності, виокремлення інших елементів нормотворчої діяльності Президента України, які разом з правовою процесуальною формою складали б інтегральну характеристику нормотворчого процесу, в рамках якого і повинні здійснюватися нормотворчі повноваження. Розгляду цього питання і присвячена дана стаття.

Питанням нормотворчих повноважень Президента України присвячено чимало наукових праць, зокрема у сфері теорії права і держави, конституційного та адміністративного права, в яких розглядаються переважно питання конституційно-правового і законодавчого регулювання процесу підготовки нормативних актів Президента України, правової природи актів Президента України.

Що ж до дослідження питань поняття правової процедури і способів реалізації нормотворчих повноважень Президента України, природи нормотворчої діяльності, то таких праць значно менше. Спробуємо дослідити нормотворчу діяльність Президента України, як правову форму здійснення нормотворчих повноважень, сформулювати її поняття, процедурно–процесуальні вимоги, роль у підготовці досконалих нормативних актів Президента України.

Сутність, значення нормотворчих повноважень, їх роль у реалізації завдань, інших повноважень Президента України зумовлює **необхідність їх реалізації у особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності, – владної діяльності по плануванню, підготовці, встановленню, зміні і скасуванню загальнообов'язкових правил шляхом розробки і прийняття нормативних актів Президента України.**

Нормотворча діяльність, як і нормотворчі повноваження, є невід'ємною частиною статусу Президента України. Із цим згодний також Р. В. Чорнолуцький, підкреслюючи, що «переважну більшість своїх

конституційних функцій і повноважень Президент України реалізує здійснюючи нормопроектну та нормотворчу діяльність» [109, с. 377], а тому «нормопроектна діяльність є органічною, обов'язковою і функціональною частиною його конституційно-правового статусу, а також у широкому розумінні – важливою частиною проблематики досягнення оптимальної моделі організації державної влади, оскільки формування та функціонування такої моделі є однією з найбільш важливих процесуально–інструментальних і нормативно–технологічних характеристик у процесі конституційного регулювання в будь–якій державі світу.

Це зумовлено насамперед тим, що від ефективності організаційної структури державної влади та її функціонування значною мірою залежать як наявні результати, так й перспективи розвитку і держави, і суспільства» [109, с. 374]. О. Скрипнюк вважає, що акти Президента України є юридичною формою реалізації його нормотворчих повноважень [11, с. 322].

Нерідко в юридичній літературі нормотворчу діяльність чи нормотворчість Президента України визначають лише як сукупність дій по встановленню чи зміні правових норм чи лише як діяльність по виданню нормативних актів. Так, наприклад, Г. В. Макаров вважає, що «нормотворчістю глави держави є сукупність дій глави держави щодо встановлення чи зміни формальнообов'язкових правил поведінки, які спрямовані на регулювання суспільних відносин, адресовані колу неперсоніфікованих суб'єктів та мають необмежену кількість застосувань» [7, с. 6].

Правотворча діяльність, зокрема, у проєкті Закону «Про правотворчу діяльність» була визначена як «діяльність з планування, розробки проекту нормативно-правового акта (його концепції) та прийняття (видання) нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання та/або охорона суспільних відносин» [362]. У прийнятому Законі «Про правотворчу діяльність правотворча діяльність визначена як діяльність, що здійснюється

суб'єктом, визначеним статтею 4 цього Закону, з метою: 1) планування розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів; 2) розроблення проектів нормативно-правових актів; 3) прийняття (видання) нормативно-правових актів; 4) ведення обліку нормативно-правових актів; 5) здійснення правового моніторингу» [233].

Як уявляється, більш завершене і більш близьке до понятійної відповідності «творення норми» є визначення нормотворчої діяльності, що має включати як діяльність по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки, так і форму, в якій здійснюється таке встановлення, зміна чи скасування, а саме – нормативні акти Президента України, що містять відповідні норми.

Президент України як глави держави, що обирається безпосередньо народом, має певну свободу розсуду у своїх діях, однак ця свобода розсуду детермінована цілями його діяльності (згідно присяги Президент України зобов'язаний боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі), межами і змістом його конституційних повноважень, в тому числі й нормотворчих повноважень.

Нормотворча діяльність Президента України має здійснюватися у правовій процесуальній формі.

В силу важливості нормотворчої діяльності Президента України для реалізації мети діяльності, статусу і усіх повноважень Президента України, її владного характеру, встановленої загальнообов'язковості актів, що приймаються Президентом України, **існує необхідність нормативного упорядкування порядку її здійснення, фіксації результатів на відповідних її стадіях.** Такий висновок випливає із змісту статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах

повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Тому до нормотворчої діяльності Президента України, як і до нормотворчої діяльності інших органів державної влади та їх посадових осіб, є правомірним висунення таких вимог, що гарантували би дотримання цього дозвільного принципу.

Найперше, нормотворчу діяльність Президента України слід розглядати як таку, що має бути достатньою мірою формалізована, здійснюватися у відповідному процедурно–процесуальному порядку, відображатися у певній системі взаємозалежних, організаційно упорядкованих та послідовних дій, що підпорядковані загальній меті і спрямовані на отримання конкретного результату.

В силу її значимості нормотворча діяльність Президента України має здійснюватися з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що приймаються Президентом України, а також дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження правових актів Президента України.

Серед засобів конституційного контролю є контроль щодо актів Президента України відповідно до статті 150 Конституції України згідно статті 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» [363], а серед засобів контролю за законністю актів Президента України є можливість оскарження актів Президента України в порядку адміністративного судочинства згідно з Кодексом адміністративного судочинства України [364]. Одначе питання контролю за дотриманням внутрішньої процедури підготовки відповідного акта Президента України, якщо це не торкається питання, урегульованого Конституцією чи законами України, залишається поза межами правового регулювання. Дотично питання порушення процедури при розробці чи прийнятті акта Президента мало б підлягати оцінці у разі оскарження акта Президента України у порядку адміністративного судочинства, однак

формулювання частини 2 статті Кодексу адміністративного судочинства України дає мало простору для такого підходу. У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють лише, чи прийняті (вчинені) вони:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь–якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Порушення процедури підготовки, розгляду або прийняття акта Президента України можна було б розглядати в якості обставини, що має значення для прийняття рішення (вчинення дії), передбаченої пунктом 3 цього переліку, але для такого тлумачення у контексті пункту першого цієї частини 2 статті 2 КАСУ України немає широкого простору. Не випадково у судовій практиці немає справ, де б давалася оцінка цієї процедури.

Очевидно, що у цьому переліку слід було б прямо передбачити перевірки адміністративним судом дотримання процедури підготовки,

розгляду або прийняття акта Президента України і врахування у цієї обставини у рішенні, якщо це істотно вплинуло на остаточний результат.

Враховуючи, що повноваження Президента України в умовах змішаної форми правління значною мірою виходять за межі повноважень глави держави і поширюються на сфери урядової діяльності (зовнішньої політики, національної безпеки і оборони тощо), їх реалізація має супроводжуватися також інституційною взаємодією, тобто такою взаємодією глави держави і уряду, яка давала б змогу цим важливим інститутам влади узгоджувати свої позиції у процесі прийняття рішень глави держави.

Конституційний Суд України підкреслив, що принцип поділу влади «відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади [365].

Ця інституційна взаємодія щодо Кабінету Міністрів України і Президента України втілена у процедурі контрасигнації, що передбачена частиною 4 статті 106 Конституції України.

Важливим в контексті розуміння правової природи нормотворчих повноважень Президента України є питання класифікації нормотворчої діяльності Президента України.

Нерідко у юридичній літературі на підставі того, що Президент наділений повноваженнями у законотворчому процесі (а саме правом вето, змістом якого є повернення закону зі своїми мотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, а у разі прийняття його пропозицій чи подолання вето – право підпису і офіційного оприлюднення закону), види правотворчої діяльності Президента класифікують на **безпосередню, сумісну та опосередковану** [103, с. 7–8], відносячи до останньої саме участь Президента у законотворчому процесі. О. Скрипнюк та В. Федоренко запропонували поділ правотворчої

діяльності Президента України на три види, а саме на безпосередню правотворчість (тобто видання указів і розпоряджень), правотворчість у формі прямої або опосередкованої участі в інших видах правотворчої діяльності, як то реалізація конституційного права законодавчої ініціативи і застосування права вето до законів, прийнятих Верховною Радою України, та доктринальну правотворчість (до останньої пропонується віднести програмування та стимулювання нормотворчості інших суб'єктів нормотворчої діяльності, до прикладу звернення з посланням до народу України та до Верховної Ради України, надання доручень та директив тим чи іншим суб'єктам) [108, с. 69].

Деякими авторами виділяється дві основні форми правотворчої діяльності, пов'язані з: 1) безпосередньою реалізацією владних повноважень глави держави: 2) учасника законодавчого процесу – суб'єкта права законодавчої ініціативи [366].

З цього приводу слід насамперед зазначити, що діяльність Президента України щодо встановлення, зміни або скасування правових норм шляхом видання актів більш коректно визначати як нормотворчу, а не правотворчу діяльність, оскільки, як про це йшлося у першому розділі роботи, правотворчість являє собою соціальне і політико–правове явище і повноваження на створення права, як соціального регулятора, що здійснюється самим народом або ж від його імені, а тому його слід пов'язувати з безпосереднім формуванням права самим народом у формі референдуму або ж з делегуванням народом повноважень парламенту, як представницькому органу усього народу, що здійснюється парламентом у формі закону.

Що ж до запропонованих форм нормотворчої діяльності Президента, то така класифікація потребує уточнення з точки зору самого поняття нормотворчої діяльності і її зв'язку з нормотворчими повноваженнями. Цілком очевидно, що безпосередність згаданими авторами пов'язується з нормотворчими повноваженнями і кінцевим результатом нормотворчої діяльності Президента України – прийняттям відповідного нормативного акту.

Оскільки Президент України ані у законотворчій діяльності не є суб'єктом прийняття законів, ані у нормотворчій діяльності інших органів державної влади – суб'єктом прийняття підзаконних актів, хоча в обох випадках бере участь і значною мірою може впливати навіть зміст відповідних нормативних актів, то, здавалося б, можна було б визнати таку участь опосередкованою. Але нормотворча діяльність не зводиться лише до цієї фінальної стадії нормотворчої діяльності, а охоплює цілу низку інших, попередніх етапів цієї діяльності, що здійснюються до етапу прийняття нормативного акта (зокрема, його планування і підготовка). І на цих етапах нормотворчої діяльності участь Президента України, якщо вона відбувається, здійснюється ним безпосередньо.

Тим більше це стосується участі Президента України у законотворчій діяльності, яка не може бути класифікована як опосередкована, оскільки Президент України виступає активним учасником законотворчої діяльності, використовуючи право законодавчої ініціативи, вносячи пропозиції щодо змісту проєкту закону при застосуванні права вето, зрештою, підписує прийняті парламентом закони та публікуючи їх.

Тому, на наш погляд, всю нормотворчу діяльність Президента України можна було б класифікувати на такі види: 1) нормотворчу діяльність з метою реалізації нормотворчих повноважень Президента по виданню нормативних актів; 2) участь у законотворчій діяльності Верховної Ради України у формі реалізації конституційного права законодавчої ініціативи, права вето на закони, прийняті Верховною Радою України і їх підписання та опублікування; 3) участь у нормотворчій діяльності інших органів державної влади.

Що ж до виокремлення в якості самостійного виду нормотворчості Президента України доктринальної нормотворчості (чи за визначенням деяких авторів доктринальної правотворчості), то названі дії, що зводяться до програмування та стимулювання нормотворчості інших суб'єктів нормотворчої діяльності, в тому числі у формі звернення з посланням до

народу України та до Верховної Ради України або ж надання доручень та директив відповідним суб'єктам, хоча й мають наукову, доктринальну основу (доктринальна основа має бути, до речі, властивою для нормотворчості усіх органів державної влади), слід відносити до окремих етапів нормотворчої діяльності, що охоплює ініціювання, планування, розробку проєкту акта (його концепції) та його прийняття, введення в дію тощо.

Якщо ж такі дії виходять далеко за рамки нормотворчої діяльності (наприклад, прогноз розвитку законодавства в тій чи іншій сфері), то їх не можна віднести до нормотворчої діяльності. А тому визначати їх як нормотворчість чи нормотворчу діяльність немає підстав.

Процесуальна форма нормотворчої діяльності як наукова конструкція розкриває сукупність юридичних процедурно–процесуальних засобів унормування нормотворчої діяльності, відповідних процесуальних дій по її здійсненню.

Реальне осмислення значимості правової процесуальної форми нормотворчої діяльності Президента України, її ролі у підготовці досконалих нормативних актів Президента України, найкращої реалізації практичних вимог до процесуальної форми здійснення нормотворчої діяльності Президента України може бути досягнуто лише при врахуванні інших трьох важливих елементів, що характеризують нормотворчу діяльність Президента України і що разом з процесуальною формою нормотворчої діяльності складають поняття нормотворчого процесу: процесуальних стадій, процесуального провадження і процесуального режиму.

Процесуальні стадії пов'язані з послідовністю здійснення дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом розробки і прийняття відповідних нормативних актів, а саме стадіями прогнозування, планування, розробки нормативних актів Президента України, їх експертизи, внесення на розгляд Президента України, прийняття, опублікування та введення в дію.

У процесуальному провадженні відображаються юридично фіксовані обставини нормотворчої ініціативи, матеріали справи законопроекту, офіційне документальне закріплення процесуальних результатів.

У нормотворчому процесуальному режимі відображається дія принципів нормотворчої діяльності, що утворює гарантії забезпечення нормотворчої діяльності, ефективне здійснення нормотворчої діяльності і досягнення її кінцевого результату.

Відтак **нормотворчий процес, в рамках якого здійснюється нормотворча діяльність Президента України, може бути визначений як система самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів Президента України.**

5.3. Конституційні основи регулювання нормотворчої діяльності Президента України та порядку її здійснення

Конституційне регулювання **нормотворчих повноважень Президента України** визначається частиною 3 статті 106 Конституції України, згідно якої «Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України».

Конституційні норми, що стосуються нормотворчої діяльності Президента України, можна було б поділити на кілька блоків. Це, насамперед, норми, що стосуються власних нормотворчих повноважень Президента. Зокрема, Конституція встановлює процедуру контрасигнації актів Президента, згідно з якою акти Президента, видані в межах повноважень, передбачених

пунктами 5 (призначення та звільнення глав дипломатичних представництв в інших державах та при міжнародних організаціях), 18 (очолює Раду Національної безпеки і оборони), 21 (приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості зонами надзвичайної екологічної ситуації) статті 106 скріплюють підписами Прем'єр–міністр України і міністр, відповідальний за його виконання.

Інший блок конституційних норм стосується повноважень у сфері законодавчої діяльності Верховної Ради, а саме права законодавчої ініціативи Президента (стаття 93), права Президента на застосування вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою, права підпису закону та його офіційного оприлюднення (стаття 94). Щодо указів Президента – це процедура контрасигнації (частина 4 статті 106), щодо нормативних актів Кабінету Міністрів – вимога їх реєстрації в порядку, передбаченому законом (частина 2 статті 117).

Повноваження Президента у сфері виконавчої влади стосуються порядку призначення прем'єр-міністра (вносить до Верховної Ради кандидатури на посаду Прем'єр-міністра – ст.114), призначення голів місцевих державних адміністрацій (ст.118). У сфері правосуддя Президент призначає судів на посади (ст. 128), призначає двох членів Вищої ради правосуддя (с.131), призначає та звільняє за згодою Верховної Ради Генерального прокурора (ст.131–1), а також призначає шість суддів Конституційного Суду (ст. 148).

Конституція значно меншою мірою, ніж це урегульовано щодо Верховної Ради, визначає **порядок здійснення діяльності Президентом, в тому числі й нормотворчої діяльності**. Якщо частину питань порядку роботи Верхової Ради Конституція унормовує безпосередньо, а неврегульовані питання відносить до закону (законом визначається організація і порядок діяльності Верховної Ради України – пункт 21 статті 92 Конституції) чи

Регламенту Верховної Ради (частина 5 статті 83), то питання порядку, процедури підготовки актів Президента практично залишилися за межами конституційного регулювання.

Як вже підкреслювалося, особливістю конституційного регулювання організації і діяльності органів державної влади і відповідно нормативно-правової регламентації їх нормотворчої діяльності органів є те, що така регламентація **має здійснюватися** не тільки **на основі Конституції, що** випливає як із верховенства Конституції як Основного закону в сучасній українській державі, але й **на основі закону**, що випливає із визнання важливості закону у державі, як акту вищого представницького органу – парламенту. Адже згідно вже згаданого принципу поділу влади, закріпленого у статті 6 Конституції, органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження **у межах, встановлених Конституцією і відповідно до законів України.**

Принцип поділу влади конкретизується у статті 6 статті 19 Конституції України: Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, **що передбачені Конституцією та законами України**. Це стосується і діяльності Президента України, оскільки особлива роль закону у правовій системі держави ґрунтується на іншому базовому конституційному принципі – принципі верховенства права, який закріплений у статті 8 Конституції України.

Верховенство чи панування права відображає приналежність влади народу, закріплену у статті 5 Конституції, який делегує свої право шляхом виборів своїх представників до парламенту здійснювати від його імені законодавчу владу, ухвалюючи закони, в тому числі приймати саму Конституцію України й вносити до неї зміни.

Щодо інших елементів принципу верховенства права, дія яких поширюється на діяльність Президента України, то частина із них викладена

у статті 8 Конституції (визнання найвищої юридичної сили Конституції, відповідність її усіх законів та інших нормативно-правових актів, визнання норм Конституції нормами прямої дії, гарантування судового захисту усіх прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції, іншу частину можна відшукати у інших статтях Конституції України.

Принцип законності, який відображає пріоритетність, вищість, закону у системі нормативно-правових актів держави, і означає, що саме законом мають найбільш повно і точно регулюватись найбільш важливі питання суспільного і державного життя, зокрема, права і гарантії прав людини, питання громадянства, організація і процес здійснення державної влади, територіальний устрій, питання усіх видів юридичної відповідальності і судочинства, також поширюється на діяльність Президента України. Так само він відноситься і до нормотворчих повноважень Президента України. Зокрема, Президент України, згідно частини 3 статті 106 Конституції України видає укази і розпорядження на основі та на виконання Конституції та законів України. Однак конституційне регулювання нормотворчої діяльності Президента України має суттєві відмінності у порівнянні з конституційним регулюванням нормотворчої діяльності Верховної Ради України і нормотворчої діяльності органів виконавчої влади.

Стаття 92 Конституції України визначає **коло питань, державного і суспільного життя, які регулюються виключно законами України, відносячи до цих питань** організацію і порядок діяльності Верховної Ради України (пункт 22 статті 92 Конституції), організацію і діяльність органів виконавчої влади (пункт 12 статті 92 Конституції), засади місцевого самоврядування (пункт 15 статті 92 Конституції).

Що ж до організації і діяльності Президента України, то Конституція робить виключення з необхідності і можливості їх законодавчого регулювання. Виходячи із статусу Президента як глави держави, який обирається всенародно, Конституція вичерпною мірою визначає його

повноваження, викладаючи основну їх частину у статті 106 Конституції із зазначенням у пункті 31 цієї статті про те, що Президент здійснює інші повноваження, визначені Конституцією. Маються на увазі, зокрема, повноваження Президента у законодавчій діяльності – у статті 94, у сфері виконавчої влади – статті 114, 117, 118, у сфері правосуддя – статті 124, 125, 128, 131, 131–1, тощо.

Пунктом 31 статті 106 Конституції, яка присвячена повноваженням Президента, в якій викладається перелік повноважень Президента, встановлюється, що він здійснює й інші повноваження, **визначені Конституцією України.** Отже, здавалось би, що виходячи із буквально тлумачення цього положення, всі повноваження Президента визначаються Конституцією і законом визначатися не можуть. Одначе це питання є значно складнішим. Конституційна практика здійснення конституційних повноважень Президентом України упродовж періоду незалежності Української держави суттєво вплинула на розуміння цього положення.

Так, Президентом України В.А. Ющенком Указом від 4 червня 2008 р. № 513 «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» [367] було передбачено необхідність погодження з Президентом призначення посадових осіб МЗС, глав дипломатичних представництв, що прямо не випливало із Конституції, а Указом від 4 червня 2008 року №516/2008 «Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони» [368] було затверджено Перелік посад керівників військових формувань, правоохоронних органів, кандидатури для призначення на які погоджуються з Президентом України.

В обох випадках, Конституційний Суд, розглядаючи це питання, визнав ці укази конституційними з огляду на наявність конституційних повноважень Президента щодо керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави [369] та щодо керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави [370], що дало підстави науковцям говорити про формування вітчизняного

варіанту inherent powers, так званої доктрини «прихованих повноважень» [371].

Конституційний Суд України неодноразово звертався до теми inherent powers.

У Висновку по справі за конституційним зверненням Верховної Ради України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України Конституційний суд України уточнив межі повноважень Президента, України, вказавши на те, що пропоновані законопроектом зміни, зокрема «конституціоналізація права Президента України, якого він на сьогодні не має, утворювати Національне антикорупційне бюро України, формально вирішуючи існуючу компетенційну проблему, створюють низку інших ризиків для існуючого в Україні правопорядку», а «наділення Президента України додатковими невластивими його статусу повноваженнями утворювати нові органи з функціями виконавчої влади та призначати їх керівників не відповідає сутнісному змісту частини першої статті 157 Конституції України стосовно обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, з точки зору їх належного гарантування органами виконавчої влади та Президентом України» [372].

Конституційний Суд також вказав, що розширення повноважень глави держави, яке матиме наслідком перерозподіл повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, тому спричинить розбалансування наявної конституційної системи стримувань та противаг у механізмі реалізації державної влади в Україні та наділення Президента України не характерними

для нього функціями та повноваженнями, що може призвести до поступової та завуальованої зміни балансу влади» [372].

Слід підкреслити, що не всі судді Конституційного Суду України погодилися з зазначеним висновком. Так, суддя Конституційного Суду України В.В. Лемак вважає, що «вичерпність» конституційних повноважень Президента України не тотожна переліку формулювань у частині першій 106 Конституції України. Президент України здійснює й такі повноваження, які випливають з органічної суті та обсягу перерахованих конституційних повноважень та іманентно є властивими для його конституційної ролі, якщо при цьому вони мають підґрунтя в законі України та не суперечать фундаментальним конституційним принципам (поділу влади, демократії, поваги до прав людини)» [373].

В.В. Лимак для запобігання наданню законодавцем «гумового» характеру положенням Конституції України наводить також низку правил застосування доктрини inherent powers, зокрема, таких: конкретизація може стосуватися лише тих формулювань Конституції України, які мають відкритий характер, відображатися виключно в законі; inherent powers мусять бути іманентно пов’язаними з відповідними положеннями Конституції України, тобто передавати окремі властивості та органічну сутність закріплених повноважень органів державної влади та виражати їхню конституційну роль; повноваження мають бути спрямовані виключно на досягнення тієї конституційної цілі, яку переслідує відповідний орган державної влади; приховані повноваження у жодному випадку не можуть суперечити конституційним принципам та нормам expressis verbis (викладених чітко, з повною ясністю – З.П.) [374].

Отже, розглядаючи питання меж повноважень Президента України, слід виходити із того, що доктрина inherent powers дає можливість більш гнучкого і більш виваженого підходу до встановлення і реалізації Президентом функцій у сфері державного управління (зокрема, гарантування державного

суверенітету, територіальної цілісності, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави, здійснення зовнішньополітичної діяльності тощо), даючи можливість використовувати Президентом прямо не передбачені Конституцією України повноваження, однак які випливають із його статусу глави держави і виконуваних Президентом функцій.

З іншого боку, якщо стати на позицію Конституційного Суду України, то чи означає це те, що навіть з огляду на вимоги статті 106 Конституції України, в силу статусу Президента як глави держави у змішаній формі правління, парламент законом не може взагалі регулювати питання порядку реалізації повноважень Президента, визначених Конституцією України? **На це питання Конституційний Суд спробував дати відповідь у справі №7-рп/ 2000 щодо призначення Президентом на посади, де зазначив, що законодавче врегулювання порядку призначення на посади треба розглядати «як позитивний момент у правовому регулюванні організації цих органів та їх взаємодії з іншими органами державної влади, оскільки в цьому разі така деталізація спрямована на підвищення ефективності їх діяльності. Крім того, законодавчо встановивши порядок призначення вказаних посадових осіб, Верховна Рада України визначила і для себе певні правові строки розгляду цих питань»** [375].

Очевидно, що сказане відноситься і до питань регулювання порядку підготовки, обговорення, погодження, прийняття, опублікування і вдень дію актів Президента, тобто питань порядку здійснення його нормотворчих повноважень. Одначе щодо цього діє ще одна обставина. Подібно будь–якому органу державної влади, Президент користується правом на певну організаційну самостійність, що передбачає можливість самостійного вирішення питань внутрішньої організації і діяльності та здійснення повноважень, і в цій частині самостійно здійснює правове регулювання порядку реалізації нормотворчих повноважень [376]. На наш погляд,

Президент України має право також урегульовувати порядок розробки і прийняття власних нормативних актів за умови, якщо це не суперечить положенням Конституції і законів України. І в цій частині організаційна самостійність Президента значно ширша за самостійність інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оскільки діяльність органів виконавчої влади відповідно до пункту 12 статті 2 і засади місцевого самоврядування відповідно до пункту 15 статті 92 визначаються законом. А це зумовлює потребу законодавчого регулювання ключових питань нормотворчої діяльності і лише на цій основі самостійного встановлення певних процедур нормотворчої діяльності в тому чи іншому органі державної влади.

На сьогодні процедура урегулювання нормотворчої діяльності Президента України належною мірою не реалізована.

Було кілька спроб законодавчо урегулювати статус і повноваження Президента України. Нагадаємо, що на сьогодні не застосовується [377], однак формально не скасований Закон УРСР «Про Президента Української РСР», прийнятий 5 липня 1991 року [378] і який не узгоджується із приписами Конституції України 1996 року. Було розроблено кілька проектів законів про Президента України, хоче не всі вони були подані до Верховної Ради України.

Це, зокрема, вже згадуваний проект Закону «Про Президента України та порядок припинення його повноважень», внесений до Верховної Ради народним депутатом України Ю.Б. Дерев'янком у квітні 2019 року [360]. Слід також згадати проект, що був розроблений партією «Об'єднання «Самопоміч» і декларував в якості мети унормування повноважень глави держави «… задля недопущення свавілля, гарантування безпеки держави, а також захисту прав і свобод людини і громадянина як основної мети функціонування держави та її інститутів» [379], виходячи із ідеї про те, що всі повноваження Президента України містяться виключно в Конституції Україні. При цьому у проекті не враховувалось, що окремі повноваження надані Президенту окремими

законами. Так, зокрема, проект не передбачав повноваження Президента вносити до Верховної Ради кандидатури для призначення на посаду голови Служби зовнішньої розвідки. Тому він був розцінений як такий, що де–факто скасовував чи обмежував повноваження Президента [380].

На наш погляд, розробка подібного проекту закону можлива не задля унормування статусу і повноважень глави держави, оскільки є неможливим уникнути у законі розширення чи звуження конституційних норм, а виключно задля правового регулювання порядку здійснення повноважень Президента, зокрема, порядку утворення і діяльності консультативних і дорадчих органів при Президентові, його матеріального забезпечення, а також загальних питань, які стосуються нормотворчості Президента.

На сьогодні порядок здійснення нормотворчої діяльності Президента, в тому числі питання ініціювання, підготовки, погодження, експертизи, прийняття нормативних актів Президента України здійснюється на основі кількох підзаконних актів. Це насамперед Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затверджене Указом Президента України від 15 листопада 2006 р. №970/2006 [381].

Зазначене Положення визначає форму актів Президента (укази чи розпорядження), в яких оформляються рішення Президента з питань його конституційних повноважень, визначають суб’єктів, які мають право вносити проекти актів Президента (Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів АРК, Глава Офісу Президента, Секретар РНБО, радники Президента, а також у випадках, передбачених Конституцією, законами, актами і дорученнями Президента, інші суб’єкти. Положення також встановлює вимогу візування проектів, які вносяться Кабінетом Міністрів, Прем’єр–міністром, погодження їх Міністерством юстиції разі нормативного характеру, погодження з Міністерством фінансів – у разі впливу на видаткову чи доходну частину державного бюджету.

Окремі питання опрацювання проектів актів Президента, яке здійснюється в системі органів виконавчої влади, містяться у Регламенті Кабінету Міністрів (розділ 8), актах Кабінету Міністрів, які стосуються нормотворчої діяльності Міністерства юстиції та інших міністерств і відомств. Підготовка законопроектів за ініціативи Президента, здійснюється на основі «Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом на розгляд Верховної Ради України», затвердженого Указом Президента 30 березня 1995 року №270/95 [382] з наступними змінами.

В цілому, на сьогодні процедура урегулювання нормотворчої діяльності Президента України не реалізована належним. Особливої уваги потребують питання конкретизації процедури підготовки, розгляду проєктів нормативних актів Президента України, їх введення в дію, правового моніторингу цих актів з урахуванням і на основі прийнятого Закону України «Про правотворчу діяльність».

5.4. Право вето у нормотворчій діяльності Президента України

Термін «вето» (від лат. veto — забороняю) походить з Древнього Риму, хоча про його існування згадується ще в древніх суспільствах. У Древньому Римі інститут вето був формою інцесії (втручання, спротив) у публічному праві, а право вето належало народним трибунам, що обиралися тільки з числа плебеїв та користувалися імунітетом і які застосовували вето відносно рішень магістратів [383, с. 28].

На сьогодні вето терміном позначаються досить неоднорідні явища: рішуча заборона будь–якого роду; влада або право, надане одній гілці уряду, скасовувати або відкладати рішення, постанови тощо іншої гілки влади, особливо право президента, губернатора чи іншого керівника виконавчої влади відхиляти законопроекти, прийняті законодавчим органом; здійснення цього

права; документ, що підтверджує таке право та зазначає причини такої дії [384]; повноваження, надані голові виконавчої влади, щоб постійно або тимчасово перешкоджати введенню заходів, прийнятих законодавчим органом [385], як частина механізму відходу від «правління більшості» в чистому вигляді та додаткова гарантія життєво важливих інтересів меншості [386] тощо

В конституційно-правовій науці розрізняють парламентське вето (право однієї палати парламенту застосовувати своєрідне право вето щодо рішень іншої палати), народне вето (відхиляючий референдум), президентське вето, судове вето (коли конституційні суди уповноважуються на відхилення закону з огляду на невідповідність принципам верховенства права, порушення права людини тощо), консенсусне вето в Раді Безпеки ООН.

Втім коли говорять про застосування вето в конституційній практиці, то найчастіше мова йде про застосування вето президентами окремих країн.

Сучасному конституційному законодавству відомі такі форми президентського вето як абсолютне (результативне) і відносне (умовно–обмежене).

Якщо абсолютне проявляється, зокрема у праві глави держави на остаточне відхилення прийнятого парламентом закону, то відносне означає право глави держави лише зупинити вступ такого закону в силу [387].

Одним із видів відкладального (суспенсивного) вето є кишенькове вето. Механізм «кишенькового вето» дещо відрізняється від звичайного вето, яке полягає у тому, що коли президент не підписує закон і не повертає його до Конгресу зі своїми зауваженнями протягом 10 днів, закон набирає чинності без підпису глави держави. Кишенькове вето полягає у тому, що у разі, коли до завершення парламентської сесії залишається менше 10 днів, то непідписаний президентом закон залишається, так би мовити, у «кишені» парламенту, а тому Конгрес повинен розглядати його повторно, дотримуючись відповідної процедури [388].

Аналізу застосування право вето президентами присвячено чимало праць [389; 390; 391; 392; 393; 394; 395; 396].

За своєю правовою природою право вето Президента України, передбачене частиною 2 статті 94 Конституції України, згідно якої «Президент України протягом п’ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду», є формою промульгації, тобто санкціонування прийнятого (схваленого) парламентом закону главою держави шляхом його підписання і оприлюднення (обнародування).

Ці питання можуть розглядатися як в аспекті виключно законодавчого процесу, так і в аспекті статусу і особливостей нормотворчої діяльності Президента України як глави держави. Одному й іншому аспектам присвячено чимало наукових праць Ця проблематика була в полі зору і автора даної роботи саме з точки зору стадії законодавчого процесу [397; 398; 399]. В цих статтях була проаналізована практика застосування Президентом України права вето з 1998 по 2001 рік, зроблено висновок про те, що досвід застосування права вето не піддається однозначній оцінці.

Приводилась також статистика застосування Президентом вето за період роботи Верховної Ради 3–го скликання з травня1998 року до 23 березня 2001 року. Зокрема, парламентом повторно розглядались 188 законів, стосовно яких було накладено вето, а подолано вето було всього 14 разів. Вето накладалося майже на кожен четвертий, прийнятий парламентом закон і долалося відповідно ще рідше [400, с. 144–145].

Аналіз теоретичного підґрунтя і практичного застосування вето дали підстави для формулювання пропозицій щодо удосконалення процедури його застосування. Зокрема, було запропоновано внести зміни до Конституції стосовно кворуму для подолання вето парламентом і встановлення більшості від конституційного складу депутатів Верховної Ради України для подолання

президентського вето, особливо враховуючи право Президента на звернення до Конституційного Суду стосовно відповідності законів Конституції України, збалансування процедури застосування вето з конституційним статусом Верховної Ради України [400, с. 142–143]. Ця пропозиція, до речі, знайшла відгук у правничій літературі. Так, зокрема, Д.В. Мазур вважає, що «за умови політичного протистояння Президента і коаліційної більшості глава держави може блокувати законодавчу діяльність парламенту маючі підтримку більш ніж 1/3 парламентаріїв» [396, с. 62].

Вченими пропонується встановити кількість голосів депутатів Верховної Ради необхідних для подолання вето Президента 50 відсотків плюс 1 голос» [401, с. 9] (до речі, така норма встановлена конституціями Вірменії, Болгарії, Молдови, Литви, Португалії, Естонії, Італії, Латвії, Румунії, Угорщини та деяких латиноамериканських країн – Бразилії, Венесуели, Колумбії, Нікарагуа, Парагваю, Перу, хоча є чимало країн, де для цього необхідно дві третини голосів – Аргентина, Казахстан, Мексика, Нігерія, Таджикистан, Туніс, Узбекистан та деякі інші [396, с. 63].

На користь висновку щодо встановлення абсолютної більшості голосів для подолання вето Президента свідчить позиція Національного інституту стратегічних досліджень, який у Аналітичній записці «Президентське вето в сучасних демократичних системах» відзначив, що «[с]ильне вето Президента виступає як індикатор відношення Президента до запропонованого законопроекту з точки зору його важливості для громадян, а також дозволяє відсіяти «законопроекти на замовлення» груп інтересів у Парламенті, робить неможливим варіант створення коаліцій на основі домовленостей приватних інтересів гравців», однак, тим не менше, НІСД вважає, що «[з] огляду на сучасний стан законодавчого процесу в Україні раціональним заходом може виступити зниження бар’єра подолання президентського вето з конституційної до абсолютної більшості голосів депутатів, що зумовить оптимізацію законотворчого процесу» [402].

Розглянутими питаннями проблематика застосування Президентом України далеко не вичерпується.

Доцільне і необхідне подальше дослідження правової природи і особливостей застосування права вето Президента України, в тому числі **з точки зору характеристики нормотворчої діяльності Президента України як глави держави на сучасному етапі розвитку нашої держави. Як вже зазначалося раніше, нормотворчу діяльність необхідно розглядати з точки зору мети (цілі), суб'єктів, предмету (об'єктів), засобів (форми виразу і технології), процесуальної форми реалізації, результатів, контролю над її здійсненням,** що впливають на зміст і результативність законодавчої діяльності Верховної Ради України. І в цьому відношенні проблематика конституційно-правової практики і належного застосування вето президента щодо законів, ухвалюваних парламентами, що склалася на європейському континенті, містить чимало проблемних і доволі схожих аспектів, як в Україні, так й у країнах Європи і світу загалом.

Як свідчить аналіз, конституційно-правове регулювання і застосування президентами країн світу вето президентом має справді має набагато більше спільних рис, аніж особливостей, тому дуже часто супроводжується однорідними проблемами.

Така проблемність застосування вето у різних країнах переважно зумовлюється формою правління, про що слушно відмічає Г.В. Макаров, підкреслюючи, що «реальний вплив глав держав на законодавчий процес часто буває сильнішим за формальні повноваження. Він залежить від того, наскільки глава держави спроможний спиратися на підтримку парламентської більшості» і що «що дуже часто такі неформальні можливості мають саме президенти у парламентарних республіках» [401, с. 9].

Вищенаведене зумовлює необхідність проведення аналізу специфіки конституційно-правового регулювання і практики застосування вето в країнах, у яких існує пост президента країни. Почнемо із загальних міркувань стосовно

переваг і недоліків вето, якими користуються президенти в країнах світу і Європи.

З одного боку, позитивні переваги застосування вето цілком очевидні. Цілком позитивна його роль у балансі стримувань і противаг між гілками влади, забезпеченні врахування інтересів міноритарних груп, упередженні надмірного впливу окремих політичних груп, підвищенню якості законодавства.

Цілком слушно зауважують Д. Бєлов і Ю. Бисага, що «[о]днією з об'єктивних причин застосування права вето главою Української держави є невисокий рівень якості законів, прийнятих Верховною Радою України. Тому відповідне повноваження Президента можна розглядати як важіль вдосконалення результатів законотворення, а наявність у Конституції норми, що вимагає відхилення президентського вето лише кваліфікованою більшістю голосів, озброює главу держави дієвим засобом превентивного характеру» [403, с. 232].

Як зазначається у вже згадуваній Аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень «Президентське вето в сучасних демократичних системах», «[і]снування вето–бар'єра президента дозволяє стримувати радикальні зміни в політичному процесі або, якщо зміни все–таки встановлені, то вони будуть більш стійкими та стабільними не тільки на законодавчому рівні, але й на рівні інститутів державного регулювання. Можливість ветування президентом законопроекту, з яким він незгодний, дозволяє зробити процес прийняття рішень більш прозорим, тому, що домовленість між президентом та коаліцією базуватиметься на основі публічних торгів та компромісів» [402].

Одначе є й негативні сторони застосування вето. Це затягування з оприлюдненням необхідних законодавчих рішень, небезпека лобіювання індивідуальних інтересів, можливість порушення балансів між інститутами влади тощо.

Цілком промовистим у цьому відношенні є приклад із історії США, де творці американської Конституції задумували вето як захід «стримування та противаги» проти зазіхання Конгресу на владу Президента, а також як гарантію від необдуманого законодавства, а, отже, вето мислилось як інституційний засіб, наданий президентові для контролю за законодавчим процесом [404], а саме, що «[і]снування цього права обумовлюється необхідністю забезпечення співробітництва законодавчої і виконавчої влад, яке якраз і реалізується наданням главі держави права не підписувати, і як наслідок, не опубліковувати закон, а направити його в законодавчий орган на новий розгляд» [404]. Цікавим є досвід незастосування вето першими сімома Президентами США, які вважали, що «Конгрес найкраще репрезентує волю народу» і тому вето «поширювалось тільки на ті законопроекти, що вважалися неконституційними» [404].

17–й Президент США Джонсон часто безуспішно вдавався до застосування права вето, прагнучи заблокувати законодавство, що вимагало захисту звільнених рабів та позбавляло колишніх конфедератських лідерів права обіймати офіційні посади. Це настільки розлютило радикальних республіканців, що вперше в історії Америки була призначена процедура імпічменту президента, тобто усунення його з посади [405]. А вже у подальшому вето все більше ставало засобом політичної боротьби між Конгресом (політичними силами у ньому) і Президентом США. Так, Рузвельт за час своєї каденції застосував вето 635 разів в результаті чого вето стало досить ефективним засобом впливу Президента США на законодавчі рішення.

Доречно сказати, що Конгресу вдається долати вето лише щодо семи відсотків ветованих законів [404]. Однак в останні десятиліття оцінці необхідності застосування вето передує активна співпраця Президента з США з Конгресом задля створення умов для використання політичних засобів досягнення бажаних результатів у формі законодавчих рішень з тим, щоб не

створювати зайву напругу у взаємовідносинах вищих органів політичної влади через застосування механізму вето.

В.М. Шаповал цілком слушно зауважує, що застосування вето на закони, що ухвалюються Конгресом – «двосічна зброя», надмірне використання якої може не лише спричинити політичну кризу, а й порушити баланс між гілками влади, органами, що їх уособлюють [406].

У Великобританії вето є прерогативою монарха, так званими резервними повноваженнями; вето вживається дуже рідко, причому виключно за порадою прем'єр–міністра, що відповідальний перед парламентом. Востаннє вето застосовувалось королевою Анною у 1708 році щодо «Акта про врегулювання ополчення тієї частини Великої Британії, яка іменується Шотландією».

Королева Великобританії Єлизавета II вперше за 400 років мала намір застосувати своє право вето на закон про вихід з Європейського Союзу як такий, що суперечить національним інтересам Сполученого Королівства, однак так і не зробила цього [407].

В країнах Європейського Союзу конституційне регулювання і практика застосування вето досить різняться, одначе загалом вето слугує елементом стримувань і противаг.

Так, в Грецькій Республіці Президент, відповідно до статті 42 Конституції проголошує та публікує статути, прийняті Парламентом, протягом одного місяця після голосування. Президент Республіки може цього строку повернути прийнятий парламентом закон із зазначенням причин такого повернення [408]. Закон, повернутий до Парламенту Президентом Республіки, вноситься на розгляд Пленуму, і, якщо він знову приймається абсолютною більшістю від загальної кількості членів, згідно процедури, передбаченої в параграфі 2 статті 76 (проголосовані законопроекти, повернуті до парламенту відповідно до статті 42, обговорюються та голосуються Пленумом парламенту двічі на двох окремих засіданнях, принаймні з інтервалом у два дні, за основу та постатейно під час перших дебатів, а також постатейно та в цілому протягом

других дебатів –З.П.), Президент зобов'язаний промульгувати та оприлюднити його протягом десяти днів після другого голосування [408].

В Італійській республіці згідно статті 87 Конституції Президент «промульгує закони, видає декрети, що мають силу закону, і регламенти. А стаття 74 встановлює, що «Президент Республіки може до промульгації закону в мотивованому посланні палатам вимагати його нового обговорення. Якщо палати знову схвалять закон, то він має бути промульгованим» [409].

У Болгарії Президент, згідно статті 101 Конституції Болгарії протягом п'ятнадцяти днів, встановлених п. 3 ст. 88, має право повернути законопроект разом із своїми мотивами до Національних зборів для подальших дебатів, у яких не може бути відмовлено [410].

Для нового прийняття такого законопроекту потрібно більшість половини всіх членів Національних зборів. Після нового ухвалення законопроекту Національними зборами Президент оприлюднює його протягом семи днів після його отримання. Згідно статті 102 Конституції повернення закону для повторного розгляду парламентом не потребує контрасигнування Прем'єр–міністром або відповідальним міністром [410].

У Франції згідно статті 10 Конституції Президент Республіки також промульгує закони упродовж 15 днів, що слідують після передачі Уряду остаточно прийнятого закону. Він може до виповнення цього строку вимагати від Парламенту нового обговорення закону або деяких його статей. В цьому обговоренні не може бути відмовлено [411]. Органічні закони, відповідно до статті 46 Конституції, можуть бути промульговані тільки після оголошення Конституційною Радою висновку про їх відповідність Конституції [411].

В Чеській Республіці, за статтею 50 Конституції від 16 грудня 1992 року Президент упродовж 15 днів з дня отримання прийнятого парламентом закону (крім законів про зміни до Конституції, до яких Президент не має права застосовувати вето) підписує його або повертає його із своїм обґрунтуванням для повторного розгляду нижньою палатою парламенту. Внесення поправок

не допускається [412]. Палата Депутатів проводить повторне голосування щодо повернутих законів. Внесення поправок не допускається. Якщо Палата Депутатів більшістю всіх депутатів проголосує за прийняття закону, закон підлягає оприлюдненню. В іншому випадку закон вважається неприйнятим [412].

У Фінляндії, згідно статті 78 Конституції Фінляндії, ухваленій у 1999 році, прийнятий парламентом закон передається на затвердження Президентом Республіки, який зобов'язаний ухвалити рішення про затвердження протягом трьох місяців з часу надходження до нього закону на затвердження. Президент має право передати закон до Верховного суду чи Верховного адміністративного суду [413]. Якщо Президент не затверджує закону, він повертає його на розгляд парламенту. Якщо парламент схвалить закон знову без зміни його змісту, то закон набирає чинності без затвердження. Закон вважається відхиленим, якщо парламент не схвалить його знову [413].

Стаття 78 Конституції Фінляндії регулює випадок, коли Президент не затверджує переданий йому закон у відведений для цього час. Якщо Президент республіки не затверджує закон у встановлений час, він має без зволікання йти на новий розгляд до парламенту. Закон має після передачі на відповідний висновок комісії схвалюватись без зміни змісту або відхилятися [413].

Рішення ухвалюється на пленарному засіданні в одному читанні більшістю голосів. А згідно статті 79 якщо закон прийнято у порядку прийняття Конституції, це має бути зазначено у законі. Закон, санкціонований чи який набрав чинності без санкціонування, підписується Президентом Республіки та засвідчується відповідним міністром. Негайно після цього Державна Рада оприлюднює закон у «Збірнику» нормативно-правових актів Фінляндії. У законі має бути зазначена дата набрання ним чинності. З особливої причини у законі може бути визначено, що дату набрання ним чинності буде встановлено постановою. У випадку, якщо закон не був опублікований до встановленої для набрання чинності датою, він набирає

чинності з дня опублікування [413].

Важливим є польський досвід застосування Президентом права вето. Викладемо його у вигляді, як він відображений у Конституції Республіки Польща 1997 року [414].

Відповідно до статті 121 Конституції закон, прийнятий Сеймом, Маршалок Сейму передає до Сенату. Сенат, в свою чергу, протягом 30 днів з дня передачі закону може прийняти його без змін, внести до нього поправки або відхилити в цілому. Якщо протягом 30 днів з дня передачі закон не буде прийнятий Сенатом, він вважається прийнятим у редакції, схваленій Сеймом [414].

Статті 122 передбачає, що після вчинення дій, визначених у статті 121, Маршалок Сейму направляє прийнятий закон Президенту Республіки для підписання, який підписує закон протягом 21 дня з дня направлення і видає наказ про його опублікування у Віснику законів Польської Республіки. До підписання закону Президент Республіки може звернутися до Конституційного Трибуналу з поданням щодо відповідності закону Конституції [414]. У разі, якщо Конституційний Трибунал визнає закон таким, що відповідає Конституції, Президент Республіки не може відмовити у підписанні закону. Однак якщо Конституційний Трибунал визнає закон таким, що не відповідає Конституції, Президент Республіки відмовляє у підписанні закону. Якщо ж такими, що не відповідають Конституції визнані лише окремі положення закону і не визначив ці положення такими, що нерозривно пов’язані із законом у цілому, Президент після ознайомлення з думкою Маршалка Сейму підписує закон за винятком положень, визнаних такими, що не відповідають Конституції, або повертає закон Сейму з метою усунення невідповідності [414].

У разі, якщо Президент Республіки не звернувся з поданням до Конституційного Трибуналу у передбаченому вище порядку, він може з вмотивованою пропозицією повернути закон до Сейму для нового розгляду. І

вже після повторного прийняття закону Сеймом більшістю у 3/5 голосів у присутності не менше половини від загального числа депутатів Президент Республіки протягом 7 днів підписує закон і наказує щодо його опублікування у Віснику законів Польської Республіки [414].

У разі повторного прийняття закону Президент Республіки вже не може звернутися до Конституційного Трибуналу у передбаченому вище порядку. Важливим моментом у цій процедурі є те, що звернення Президента до Конституційного Трибуналу з поданням щодо відповідності закону Конституції або з пропозицією до Сейму про новий розгляд закону перериває перебіг строку для його підписання, а саме двадцяти одного дня [414].

В.М. Шаповал цілком правомірно звертає увагу на те, що Президент Республіки Польща на власний розсуд «реалізовує також право законодавчої ініціативи і право вето, звертається до Конституційного Трибуналу, призначає референдуми. Однак акти, видані Президентом у реалізацію більшості його інших повноважень, контрасигнуються Головою Ради Міністрів, причому у ст.144 Конституції 1997 р. застерігається, що ці акти є дійсними тільки за наявності відповідного підпису Голови» [414, с. 11].

М.В. Марченко підкреслює «аксіологічну спрямованість інституту глави держави» Польської Республіки, його «людиноцентристський вектор», що «закладений в основах конституційно-правового статусу глави держави», одним із інструментів чого є право вето глави держави [415, с. 41]. Доречно нагадати, що серед законів, останнім часом ветованих Президентом Польщі Анджеєм Дудою, зміни до закону, що передбачали безрецептурний продаж таблеток екстреної контрацепції жінкам, старшим 15–ти років [416], судова реформа [417], закон про ЗМІ [418], законопроєкт про бюджет, який передбачав виділення на наступний, 2024 рік, 3 млрд злотих (майже €700 млн) для державних ЗМІ країн [419] та інші резонансні закони.

Президент Естонської Республіки також володіє правом вето. Відповідно до статті 107 Конституції Закони проголошуються Президентом

Республіки. Президент Республіки може не проголосити закон, ухвалений Рійгікогу, і в чотирнадцяти денний строк від дати одержання закону повернути його разом з вмотивованим рішенням до Рійгікогу для нового обговорення і рішення. Якщо Рійгікогу знову ухвалить повернутий Президентом Республіки закон без змін, то Президент Республіки або проголошує закон, або звертається до Державного суду з пропозицією визнати закон таким, що суперечить Конституції. Якщо Державний суд визнає закон таким, що відповідає Конституції, то Президент Республіки проголошує закон [420].

В Конституції Латвії також передбачене право вето Президента Латвійської Республіки при прийнятті законів. Зокрема, Президент Республіки, згідно статей 69–72, 75 Конституції, проголошує прийняті Сеймом закони не раніше ніж на сьомий і не пізніше ніж на двадцять перший день після їхнього прийняття [421]. Закон набирає чинності через чотирнадцять днів після опублікування, якщо самим законом не визначено інший термін. Протягом семи днів, рахуючи з дня ухвалення закону Сеймом, Президент Республіки в мотивованому листі на ім'я голови Сейму може вимагати повторного розгляду закону. Якщо Сейм закон не змінить, Президент Республіки вдруге не може заперечувати проти закону. Президент Республіки має право призупинити проголошення закону на два місяці. Він зобов'язаний призупинити проголошення закону, якщо цього вимагає щонайменше одна третина членів Сейму [421].

Цим правом Президент Республіки або одна третина членів Сейму можуть скористатися протягом семи днів, рахуючи з дня ухвалення закону в Сеймі. Припинений таким чином закон передається на народне голосування, якщо цього вимагатиме не менше однієї десятої частини виборців [421].

Якщо протягом вищезгаданих двох місяців подібна вимога не буде заявлена, після закінчення зазначеного терміну закон підлягає публікації. Народне голосування не проводиться, якщо Сейм повторно голосує за цей закон і якщо за його ухвалення висловлюється щонайменше три чверті всіх

депутатів. Якщо Сейм більшістю не менше двома третинами голосів приймає пришвидшення закону, то Президент Республіки не може вимагати повторного перегляду такого закону; такий закон не може бути передано на народне голосування і має бути проголошено не пізніше як на третій день від дня отримання ухваленого закону Президентом [421].

В Литовській Республіці згідно статті 71 Конституції Литовської Республіки Президент протягом десяти днів після отримання закону, прийнятого Сеймом, або підписує та офіційно оприлюднює закон, або повертає його до Сейму разом із відповідними мотивами для повторного розгляду [422].

Якщо прийнятий Сеймом закон не буде повернутий і не підписаний Президентом Республіки протягом зазначеного терміну, закон набуває чинності після його підписання та офіційного оприлюднення Головою Сейму. Закон або інший акт, прийнятий на референдумі, повинен бути протягом 5 днів підписаний і офіційно оприлюднений Президентом Республіки. Якщо Президент Республіки не підпише та не оприлюднить такий закон протягом зазначеного терміну, закон набуває чинності після його підписання та офіційного оприлюднення Головою Сейму [422].

Конституція передбачає також процедуру повторного розгляду Сеймом повернутого Президентом закону. Так, згідно статті 72 Конституції Сейм може повторно розглянути та прийняти закон, повернутий Президентом Республіки. Повторно розглянутий Сеймом закон вважається прийнятим, якщо прийнято поправки та доповнення, подані Президентом Республіки, або якщо за закон проголосувало більше ніж 1/2 усіх членів Сейму, а також якщо це конституційний закон. — якщо за це проголосує не менше 3/5 усіх членів Сейму. Президент Республіки повинен протягом трьох днів підписати та негайно офіційно оприлюднити такі закони [422].

В Угорщині Президент також володіє правом вето, яке має суспенсивний (відкладальний) характер. Відповідно до частини 2 статі S Конституції

Угорщини [423] Голова Національних Зборів протягом п'яти днів підписує прийнятий закон і направляє його Президенту Республіки. Президент Республіки протягом п'яти днів підписує надісланий йому закон і розпоряджається про його оприлюднення [423].

Якщо Президент Республіки вважає, що закон або будь–яке з його положень суперечить Конституції і він не розглядався попередньо Конституційним судом, він надсилає закон до Конституційного суду для перевірки [423].

Якщо Президент не погоджується з законом або будь–яким із його положень і не скористався своїм правом звернутися до Конституційного суду до підписання закону, він може один раз повернути його разом зі своїми коментарями до Національних зборів на повторний розгляд. Національні збори мають провести нове обговорення закону і знову прийняти його [423].

Президент Республіки також може скористатися цим правом, якщо Конституційний суд не встановив протиріччя з Основним законом під час перевірки, проведеної згідно з рішенням Національних зборів до прийняття закону. Якщо Конституційний Суд встановить суперечність Конституції, Національні Збори проводять нове обговорення закону для усунення суперечності [423].

Якщо Конституційний суд не встановить будь–яких протиріч з Конституцією під час перевірки, ініційованої Президентом Республіки, Президент Республіки повинен негайно підписати закон і розпорядитися про його оприлюднення [423].

В частині 9 статті S Конституції Угорщини міститься важлива норма, яка регулює питання оскарження президентом прийнятого закону у разі недотримання процедурних вимог при його прийнятті. Так, якщо Національна асамблея вносить зміни до закону, повернутого через незгоду Президента, перевірка його відповідності Конституції може вимагатися лише щодо

змінених положень або на підставs недотримання процедурних вимог, викладених у Конституції для прийняття цього закону [423].

Якщо Національні збори ухвалюють закон, повернутий через незгоду Президента з текстом без змін, Президент може вимагати перевірки його відповідності Конституції на підставі недотримання процедурних вимог, встановлених в Конституції для прийняття цього закону [423].

У літературі відзначається, що президенти Угорщини досить рідко користуються правом вето. Так, Президент А. Гьонц застосовував вето лише кілька разів, зокрема, до таких важливих законів як Закони «Про компенсацію втраченої власності», «Про відновлення справедливості», «Про позовну давність» [424].

Ірландія є парламентською республікою, в якій Президент є главою держави. Згідно статті 13 Конституції Ірландії [424] Президент промульгує закони, що приймаються парламентом країни (Ерахтас). Відповідно до статті 25 Конституції кожен законопроект, представлений Президенту на його підпис і для промульгації ним як закону, має бути підписаний Президентом не раніше ніж на п’ятий і не пізніше ніж на сьомий день після дати, на якому йому буде представлено законопроект [424]. Законопроект, який розглядався за скороченою процедурою, має бути підписаний Президентом у день, коли такий законопроект було подано йому для підписання та оприлюднення як закон. Кожен законопроект набирає чинності з того дня, коли його підписує Президент і, якщо немає протилежного наміру, набуває чинності в цей день [424].

Згідно статті 26 Конституції Президент може після консультації з Державною радою може передати будь–який законопроект до Верховного суду для прийняття рішення щодо його конституційності. У разі, якщо Верховний суд визнає його таким, що суперечить Конституції, Президент має відмовитися підписати такий законопроект. У кожному іншому випадку Президент

підписує законопроект якомога швидше після дати оголошення рішення Верховного Суду [424].

Стаття 27 Конституції регулює питання винесення прийнятого закону на всенародний референдум. Це питання перед Президентом можуть поставити більшість членів нижньої палати і не менше однієї третини членів верхньої палати на тій підставі, що законопроект містить пропозицію такого національного значення, що воля народу щодо неї повинна бути з'ясована [424].

Залучимо також до аналізу конституцій країн, які знаходяться на теренах Західної Європи і за межами Європейського Союзу, одначе в яких важливе місце у системі владних суб'єктів займає президент, наділений в системі стримувань і противаг правом вето, а саме – Турецької Республіки, Республіки Сербія і Республіки Албанія.

Зокрема, в Турецькій республіці Президент, відповідно статті 104 Конституції Турецької Республіки проголошує закони і користується правом повертати закони до Великих національних зборів для їх перегляду [425].

Сама процедура промульгації і застосування права вето визначена у статті до статті 89 Конституції Турецької Республіки, відповідно до вимог якої Президент промульгує закони, прийняті Великими національними зборами Туреччини протягом п'ятнадцяти днів. Він надсилає закони, які він вважає, повністю або частково непридатними для оприлюднення, разом з обґрунтуванням, назад до Великих національних зборів Туреччини на повторний розгляд у той самий строк [425].

У разі, коли Президентом Республіки закон визнаний частково непридатним, Великі Національні збори можуть обговорювати лише його у цій частині (на закони про бюджет це положення не поширюється) [425].

Якщо Великі національні збори ухвалюють повернутий закон на повторний розгляд без будь–яких змін абсолютною більшістю голосів, закон має бути промульгований Президентом. Якщо ж Великі Національні збори

вносять нову поправку до закону, Президент може повернути змінений закон на повторний розгляд [425].

Важливо, що конституційні поправки також підпадають під дію цих правил, а це означає, що Президент може і щодо таких законопроєктів застосовувати право вето. Таке правило, до речі, перегукується з українською практикою [425].

Президент Туреччини має право, відповідно до статті 148 Конституції Турецької Республіки, звернутись з заявою до Конституційного Суду з вимогою перевірити конституційність законів, ухвалених Великими Національними зборами, що передбачає перевірку їх на дотримання як форми, так і змісту [425].

Перевірка законів щодо форми обмежується розглядом того, чи було отримано необхідну більшість голосів під час останнього голосування, а перевірка конституційних поправок обмежується розглядом питання про те, чи була отримана необхідна більшість для пропозиції та під час голосування, і чи дотримувалась заборона на дебати за прискореною процедурою [425].

Заяви про анулювання на підставі дефекту форми не можуть бути висунуті після закінчення десяти днів з дня оприлюднення закону [425].

У Республіці Сербія Президент також має право вето. Відповідно до статті 112 Президент своїми указами промульгує закони [426]. Згідно статті 113 Конституції Стаття 113 Президент Республіки зобов'язаний видати указ про промульгацію закону або повернути закон на повторний розгляд з письмовим роз'ясненням Національним Зборам протягом не пізніше 15 днів з дня прийняття закону, або не пізніше ніж протягом семи днів, якщо закон було прийнято в прискореному порядку [426].

Якщо Національні збори повторно проголосують за закон, який був повернутий на повторний розгляд Президентом Республіки, більшістю голосів від загальної кількості депутатів, Президент Республіки зобов'язаний оприлюднити новий прийнятий Закон. Конституція передбачає випадок, коли

Президент Республіки не видає указ про промульгацію закону у строки, передбачені Конституцією. В такому разі закон має бути опублікований Головою Національних Зборів [426].

До речі, промульгація законів у спеціальній формі властива не тільки Турецькій Республіці. Так, наприклад, президент Чилі оформлює промульгацію закону спеціальним декретом, користуючись навіть на цьому етапі певним обсягом дискреції [356].

В Албанії Президент Республіки, відповідно до статей 84 і 85 Конституції Албанії промульгує прийнятий закон протягом 20 днів з моменту його представлення [427]. Закон вважається оприлюдненим, якщо Президент не повертає упродовж цього строку його до Зборів Албанії. Президент Республіки має право повернути закон на розгляд Зборів тільки один раз. Указ Президента про перегляд закону втрачає силу, якщо проти нього проголосує більшість усіх членів Зборів [427].

Цікаві особливості конституційно-правового регулювання застосування Президентом вето в Республіці Грузія, яке відрізняється своєрідністю стосовно публікації закону, який не підписав Президент у передбачений Конституцією термін. Так, згідно статті 68 законопроєкт, прийнятий Парламентом, в семиденний строк передається Президенту Грузії, який впродовж 10 днів підписує і публікує закон або з мотивованими зауваженнями повертає до Парламенту [428].

Якщо Президент повернув законопроєкт, Парламент ставить на голосування зауваження Президента. Для їх прийняття достатньо голосів, встановлених статтею 66 Конституції для законопроєктів такого роду (більшості від присутніх для звичайних законопроєктів, але не менше як однією третиною повного складу Парламенту – З.П.) [428].

Якщо зауваження прийняті, остаточна редакція законопроєкту передається Президенту, який упродовж семи днів підписує і публікує його.

Якщо ж Парламент не прийняв зауважень Президента, ставиться на голосування початкова редакція законопроєкту [428].

Проєкт закону вважається прийнятим, якщо він підтриманий більш ніж половиною повного складу Парламенту. Проєкт органічного закону вважається прийнятим, якщо він підтриманий не менше, ніж трьома четвертями повного складу Парламенту. Якщо упродовж встановленого строку Президент не опублікує закон, його підписує і публікує Голова Парламенту [428].

Проведений аналіз конституційно-правового регулювання застосування президентами в країнах Європи права вето свідчить, що, як правило, президенти мають право упродовж терміну, визначеного для промульгування ухваленого парламентом закону, повернути його до парламенту на повторний розгляд з вмотивованими зауваженнями до нього.

Як правило, повторне ухвалення закону (подолання вето) відбувається абсолютною більшістю голосів і не вимагає кваліфікованої більшості. Знову ж таки, як правило, у більшості конституцій не урегульована ситуація, коли президент відмовляється від підписання закону випадку закон підписує голова парламенту. Виняток із цього правила, тобто коли підписання повторно схваленого закону покладається не на президента, а на голову парламенту, передбачено у конституціях Латвійської Республіки, Турецької Республіки, Грузії.

Що ж до українського досвіду, то почнемо зі статистики застосування права вето Президентами України з часів здобуття незалежності України.

З 1990 року на підставі Конституції України 1978 року з наступними змінами і доповненнями Президентом України було ветовано 10 законів. За час дії Конституційного Договору 1995 року Президентом України було ветовано 13 законів, а за рік дії нової Конституції України 1996 року – 42 закони [395, с. 14–16]. Президент Кучма, до речі, «став першим у плеяді президентів, хто практикував непідписання ухвалених Радою законів (повинен підписати

протягом 15 днів або ветувати). А оскільки Конституція не передбачала альтернативного треку, часто законопроєкти так і не ставали законами [429].

За весь час свого президентства Віктор Ющенко застосував вето до 200 ухвалених Верховною Радою України законів, із яких 104 припадають на час роботи Верховної Ради України 4–го скликання (11.01.2005–24.05.2006), 81 – 5–го скликання (25.05.2006–22.11.2007), і 46 – 6–го скликання (23.11.2007–28.07.2009) [430].

Президент В. Янукович не найчастіше застосовував право вето, однак відзначився тим, що в один день, 11 січня 2011 року встановив особистий рекорд, ветувавши 6 законів, прийнятих парламентом, причому силами його особистої правлячої коаліції [431].

Президент П. Порошенко за 5 років своєї каденції повернув 52 закони [432]. Цікава статистика, приведена Є. Доронцевою стосовно застосування вето Президентом В. Зеленським. Так, упродовж 2019–2024 років Верховна Рада України Верховна Рада ухвалила 955 законів, з яких Президентом України підписано 912.

Станом на 11 квітня 2024 року за каденції Президента України В. Зеленського нараховувалось 39 законів, які були ветовані, ветовано і надано пропозиції до 34 з них, ще один законопроєкт, а саме про посилення відповідальності за злочини, вчинені стосовно малолітньої, неповнолітньої особи чи такої, яка не досягла статевої зрілості, ветований, однак пропозиції Президента не опубліковані в картці документа [433].

Ця статистика свідчить, що кожний четвертий закон не був ветований і, водночас, не був підписаний Президентом України в п’ятнадцятиденний термін. По суті справи, таке «знерухомлення» законів може бути розцінене як приховане вето, яке у конституційно-правовій практиці розглядається як спосіб протидії небажаним законам.

Тому це явище також потребує більш глибокого осмислення з точки зору створення прозорих механізмів і процедур проходження законів, які

упереджували б існування подібного роду правових «лакун», в яких затримувались у невизначеному стані вже прийняті закони.

Адже, підкреслюється авторами огляду застосування права в інших країнах і в Україні, як «показала практика минулих років, проблемним моментом реалізації права вето Президентом України є затягування строків підписання законів і відповідно порушення Президентом Конституції України строків повернення законів.

Так, закон «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» повернуто через 20 днів, «Про Рахункову палату» – 18 днів, «Про зупинення спаду сільськогосподарського виробництва та продовольче забезпечення країни у 1997–1998 роках» – 21 день. В таких випадках Президентом просто ігнорується положення Конституції, а Верховна Рада приймає від Президента повернутий ним закон після спливу 15–денного строку, наданого главі держави для підписання та оприлюднення закону чи повернення його для повторного розгляду» [404].

Однак є й позитивні сторони застосування вето Президентом України, яке полягає у покращенні якості законодавства в силу додаткової експертизи законів фахівцями Офісу Президента України і врахування пропозицій по покращенню законодавчого регулювання суспільних відносин. Враховується більш широкий спектр пропозицій і думок стосовно відповідного закону, попереджаються поспішні політизовані законодавчі рішення.

Цілком слушно зауважує Г.В. Макаров, що «[н]езважаючи на те, що механізм вето глави держави ускладнює законодавчий процес та часто є приводом до загострення конфліктів між гілками влади, він відіграє значну роль у врегулюванні суспільних суперечностей. Насамперед це стосується тих випадків, коли ухвалений законодавчий акт сприяє поляризації суспільства або створює передумови для наступної зміни конституційного ладу чи наступу на права і свободи громадян» [401, с. 9].

Що ж до конституційно-правового регулювання застосування вето

Президента України, слід відзначити, що на рівні Конституції України його механізм не є достатньо урегульованим. На додаток до вже згаданої частини другої статті 94, яка передбачає право на застосування Президентом України вето, частини третя і четверта статті 94 передбачають, що у разі «якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом».

Подальше удосконалення конституційно-правового регулювання застосування вето Президента України пов'язане з розумінням ролі Президента України у системі органів державної влади, як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання законів України, прав і свобод громадян.

В цій ролі Президент уособлює єдність нації, забезпечує належне функціонування всієї державної влади, а задля виконання цієї мети виходить за межі традиційної діяльності окремих гілок влади. Саме цього покликання і виконання покладених на нього з цією метою завдань Президент наділяється посиленими повноваженнями у сфері нормотворчої діяльності. Виразом цих посилених повноважень є повноваження у сфері нормотворчої діяльності Президента України, а одним із інструментів цих повноважень є право вето Президента України, передбачене Конституцією України, як структурний елемент правової форми нормотворчої діяльності.

Саме тому Президент України за Конституцією України наділений правом вето, яке за своїм характером слід віднести до моделей сильного вето,

більше властивих державам з президентською формою правління, де воно дає можливість президенту активно відстоювати інтереси Президента і виконавчої влади в законодавчій діяльності на відміну від вето президента в парламентських республіках, де воно не є дієвим інструментом проведення політики президентом у законодавчій діяльності і тому застосовується дуже рідко.

З урахуванням цих обставин слід було б внести корективи в українську конституційно-правову доктрину, де право президентського вето, як стверджується, безумовно належить до механізму балансів між гілками влади. Цю позицію, власне, висловив Конституційний Суд України у Рішенні по справі від 10 вересня 2009 року №20-рп/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», в якому зазначив: «Надання Президенту України права вето, повноважень щодо підписання і офіційного оприлюднення закону слід розглядати також як елемент механізму стримувань і противаг у здійсненні влади» [434].

На наш погляд, право президентського вето дійсно є елементом механізму стримувань і противаг у здійсненні влади, однак його слід розглядати також з точки зору місця Президента з поміж гілок влади, який виступає уособленням єдності нації, гарантом прав і свобод громадян, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, що виходить за рамки збалансування гілок влади, «як один зі стрижневих елементів сучасного демократичного врядування» [356, с. 332].

Звідси роль права президентського вето не обмежується функцією збалансування гілок влади, а виступає правовим засобом реалізації цих функцій глави держави. Така роль президентського вето зумовлює потребу

оцінки цілей (мети) вето як однієї з важливих складових нормотворчої діяльності Президента України, оцінки його сили, урегульованості процедури його застосування, оцінки результатів і необхідного конституційного контролю за дотриманням відповідних вимог.

Першим питанням, яке в цьому контексті постає, є питання повноти і несуперечливості його конституційно-правового регулювання.

Що ж до повноти конституційно-правового регулювання механізму застосування вето Президентом України, то тут ми бачимо чимало прогалин, адже існуючих норм Конституції що регулюють цю процедуру, як показала практика функціонування найвищих владних інститутів Української держави, виявилося зовсім недостатньо.

Здавалось би, що положення Конституції України про те, що у разі не підписання Президентом України прийнятого Верховною Радою закону він мав би бути невідкладно підписаний і офіційно оприлюднений Головою Верховної Ради за його підписом, є чітким і зрозумілим. Це підтвердив також і Конституційний Суду України у вже цитованому Рішенні від 10 вересня 2009 року №20-рп/2009, де сказано, що «… Конституція України … не поставила в залежність від волі Президента України завершення процедури набрання законом чинності. Частина четверта статті 94 Конституції України … передбачає альтернативну процедуру набрання законом чинності у разі, коли Президент України не підписав і офіційно не оприлюднив його після повторного розгляду і прийняття Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу. Положення частини четвертої статті 94 Конституції України …, згідно з яким у разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом, слід розуміти як таке, що передбачає офіційне оприлюднення і опублікування закону іншим чином, а саме: невідкладними діями іншої посадової особи держави – Голови

Верховної Ради України та за його підписом» [434]. Однак це зробило яснішою описану у Конституції України процедуру промульгації законів.

Вже перше питання, яке тут виникає, це питання про те, діючий чи попередній Голова Верховної Ради має підписати прийнятий закон? Причому питання виявилося далеко не риторичним, а таким, що змусило діяти орган конституційного контролю – Конституційний Суд України.

Так, у конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» від 4 вересня 2008 року та Регламенту Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року Президент вказав, що при прийнятті зазначеного Закону було порушено процедуру ухвалення та набрання ним чинності, що передбачена частиною четвертою статті 94 Конституції України і що є підставою для визнання його неконституційним (частина перша статті 152 Конституції України), а саме: діючий Голова Верховної Ради України, не підписавши Закон для офіційного оприлюднення, опублікував його за підписом попереднього Голови Верховної Ради України [435].

На думку глави держави, дії щодо підписання Головою Верховної Ради України закону відповідно до частини четвертої статті 94 Конституції України мають інші правові наслідки, ніж за частиною першою статті 94 цієї Конституції [435].

Варто відзначити, що Конституційний Суд України погодився із думкою глави держави, вказавши у рішенні, що «у разі прийняття Верховною Радою України закону повторно після застосування до нього права вето та відмови Президента України його підписати офіційному оприлюдненню та опублікуванню підлягає саме повторно прийнятий закон з датою його повторного прийняття та підписом діючого Голови Верховної Ради України. Відповідно до частини четвертої статті 94 Конституції України … повинен бути невідкладно офіційно оприлюднений діючим Головою Верховної Ради України і опублікований за його підписом Закон (374–17), прийнятий

Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу під час його повторного розгляду… Отже, відсутність під текстом Закону (374–17), прийнятого за результатами повторного розгляду, належної дати та підпису діючого Голови Верховної Ради України є порушенням встановленої частиною четвертою статті 94 Основного Закону України … процедури набрання ним чинності, що згідно з частиною першою статті 152 Конституції України … є підставою для визнання Закону (374–17) неконституційним повністю» [435].

Конституційний Суд вказаним рішенням також підтвердив попередні свої правові позиції, викладені у рішеннях від 7 липня 2009 року №17-рп/2009 [436], від 14 липня 2009 року №18-рп/2009 [437] і від 10 вересня 2009 року №20-рп/2009 згідно з якими «у разі прийняття Верховною Радою України закону повторно після застосування до нього права вето та відмови Президента України його підписати офіційному оприлюдненню та опублікуванню підлягає саме повторно прийнятий закон з датою його повторного прийняття та підписом діючого Голови Верховної Ради України».

Тим самим було знято неоднозначне розуміння останнього речення частини 4 статті 94 щодо того, чи необхідно Голові Верховної Ради підписувати закон повторно після переголосування, а також чий має бути підпис – діючого чи попереднього Голови у разі оприлюднення ним закону і опублікування за його підписом, якщо Президент України не підписав такий закон протягом десяти днів після подолання вето.

Отже, як бачимо, хоча за обсягом конституційно-правової регламентації процедура застосування вето Президента України у порівнянні з більшістю Конституцій інших країн відрізняється лише в частині необхідності подолання вето Президента кваліфікованою більшістю голосів, одначе практика застосування вето Президентом України виявилася значно більш проблемною. Це дало підстави окремим науковцям стверджувати про відсутність

необхідності уточнень положень Конституції України, за винятком форми, в якій має відбуватися таке ветування.

Так, зокрема, М.В. Марченко вважає «необхідним відзначити, що не вбачається необхідності у внесенні змін до п.30 ч.1 ст.106 Конституції України через необхідність її тлумачення в системному взаємозв'язку з положеннями ст.94 та ч.3 ст.106 Конституції України», однак з метою гарантування обов'язковості дотримання Президентом України вимоги підписання закону у передбачений статтею 94 Конституції України термін, пропонує «надавати реалізації Президентом України права вето організаційно–правової форми указу» [415, с. 145]. Цю ідею підтримують і інші вчені.

Втім, як бачимо, неясності, що виникають в процесі застосування Президентом України конституційних норм щодо застосування права вето, зумовлюють потребу, як мінімум, тлумачення відповідних положень Конституції України, а як максимум – також і певних уточнень, про що мова буде йти далі.

Процедура застосування Президентом України права вето певною мірою конкретизується на законодавчому рівні.

Так, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [261] присвячений законодавчому процесу, конкретизує питання процедури ветування, яка закінчується у стінах парламенту.

За статтею 132 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» «[у] разі якщо Президент України застосував право вето щодо прийнятого Верховною Радою закону і у визначений частиною другою статті 94 Конституції України строк повернув закон до Верховної Ради зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями, наслідком цього є скасування результатів голосування за закон у цілому і відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді» [261].

Згідно статті 135 цього Закону якщо пропозиція Президента України про відхилення закону в цілому не підтримана Верховною Радою, відбувається

голосування щодо повторного прийняття закону в цілому, результатом якого є подання вето. Він вважається прийнятим у цілому, якщо його підтримано не менше двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Після цього закон підписується Головою Верховної Ради України і направляється на підпис Президенту України. Нарешті, стаття 36 Закону визначає остаточну процедуру направлення Президенту підписаного закону. Так, прийнятий після повторного розгляду закон із пропозиціями Президента України оформляється головним комітетом і подається на підпис Голові Верховної Ради України, який підписує та невідкладно направляє його Президентові України [261].

Але, як бачимо, наведені норми не визначають процедури подальшого проходження закону за рамками парламенту, не гарантують обов'язковості дотримання вимоги підписання закону у передбачений статтею 94 Конституції України термін.

Саме це дало підстави окремим вченим для критики закріпленої у Законі «Про Регламент Верховної Ради України» процедури, які вважають «некоректним той факт, що повноваження, вимоги і засади діяльності Президента України регламентовані законом, присвяченим засадам діяльності іншого органу публічної влади, тоді як у нормативно-правових актах, які закладають правове підґрунтя виконання Президентом України його повноважень, такі положення відсутні» [438, с. 63] і висловлюють пропозиції про те, що «було б доречно створити механізм, який попереджав би виникнення таких ситуацій, коли глава держави не підписує і не повертає на повторний розгляд поданий йому для промульгації закон протягом визначеного Конституцією строку та по суті ігнорує припис Конституції. … Вбачається, правильним надавати реалізації Президентом України права вето організаційно–правової форми указу» [415, с. 144–145].

На останнє питання відповідь дав Конституційний Суд України у Рішенні від 11 березня 2003 року №6-рп/2003 по справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України), вказавши, що «[в]ідповідно до частини другої статті 94 Конституції України … в разі якщо Президент України не підписує закон, він повертає його зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

Тобто Президент України здійснює право вето і повертає закон на повторний розгляд Верховної Ради України з відповідними пропозиціями. Зазначені пропозиції Президента України не можуть розглядатися як указ чи розпорядження Президента України, а саме як акти, що видаються ним згідно з частиною третьою статті 106 Конституції України ….» [439].

Цим же рішенням Конституційний Суд України визначився щодо можливості застосування вето Президентом до законів про внесення змін до Конституції України, вказавши, що Конституція України не містить застережень щодо здійснення Президентом України права вето стосовно будь–яких законів, прийнятих Верховною Радою України, в тому числі законів про внесення змін до Конституції України, а тому положення статті 94, пунктів 29, 30 частини першої статті 106 Конституції України, що регламентують порядок підписання та офіційного оприлюднення законів, здійснення Президентом України права вето із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями, а також процедуру повторного розгляду таких законів, поширюються і на закони, які приймаються Верховною Радою України відповідно до розділу XIII Конституції України [439].

На наш погляд, надання можливості застосування процедури вето Президента України до законів про внесення змін до Конституції України є досить сумнівним з конституційно-правової точки зору. З одного боку, такого роду закони ухвалюються кваліфікованою більшістю голосів, тобто це означає, що гіпотетично існує кількість голосів, необхідних для подолання вето Президента України.

Але існує більш вагомий аргумент на підтримку такої позиції. Цілком правомірно звертається увага на те, що «такі закони ухвалюються конституційною більшістю парламенту при наявності висновку Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України» [440].

Тобто по суті Конституційний Суд фактично і юридично вже одного разу визнав такий закон конституційним і повторний розгляд цього питання не є відтак доцільним. Саме тому у конституційно-правовому регулюванні права вето у зарубіжних країнах надання повноважень по ветуванню законів про внесення змін до конституції зустрічається вкрай рідко.

Які є інші на сьогодні недоліки чи неясності процедури застосування Президентом України права вето, що не зняті тлумаченнями Конституційного Суду України і якими могли бути додаткові заходи щодо удосконалення цієї процедури з тим, щоб вона краще слугувала завданню підвищення якості ухвалюваних Верховною Радою України законів, виконанню завдання забезпечення кращого балансу стримувань і противаг між окремими гілками влади?

Серед проблемних питань застосування Президентом України права вето, які потребують додаткового осмислення і в окремих випадках додаткового регулювання, відносять **питання не підписання закону поза межами п’ятнадцятиденного строку після отримання Президентом закону, повторного використання права вето, невикористання права вето до законів у разі порушення конституційної процедури їх розгляду,**

ухвалення, набрання чинності [440], відсутність у матеріалах вето Президента конкретно сформульованих законодавчих пропозицій, що створює, з одного боку, складнощі для профільного комітету, а, з іншого, де–факто дозволяє профільному комітету виходити за межі пропозицій Глави держави [441] та деякі інші питання.

Яскравим прикладом порушення передбаченої частиною 2 статті 94 Конституції України вимоги підписання закону Президентом України чи повернення закону з вето упродовж 15 днів після його отримання є ситуація з законами України «Про оцінку впливу на довкілля» № 1639–VIII та Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» № 1640–VIII, які були прийняті Верховною Радою України 04 жовтня 2016 року.

Після прийняття 12 жовтня 2016 року обидва закони були підписані Головою Верховної Ради України, а 13 жовтня 2016 року спрямовані на підпис Президентові України. Виходячи із вимог щодо строку підписання Президентом цих законів, цей строк тривав із 14 по 28 жовтня 2016 року. Одначе в цей строк вказані закони не були підписані, натомість 31 жовтня 2016 року Президент України застосував вето до цих законів, спрямувавши до Верховної Ради України

Пропозиції до цих законів, тобто на 18 день із дня надходження його до Президента України. Згідно вимог статті 94 Конституції України ці закони мали б вважатися схваленими Президентом України і підписані ним та офіційно оприлюднені.

Такий висновок підтверджується і положеннями статті 132 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», яка передбачає, що у разі якщо Президент України застосував право вето щодо прийнятого Верховною Радою закону і **у визначений частиною другою статті 94 Конституції України строк повернув закон до Верховної Ради зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями (виділено нами – З.П.)**,

наслідком чого є скасування результатів голосування за закон у цілому і відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді [261].

Однак обидва закони були прийняті до розгляду, результати голосування по них були скасовані і відкрита процедура їх повторного розгляду у Верховній Раді України.

23 травня 2017 року Закон «Про оцінку впливу на довкілля» було підтримано в доопрацьованій редакції і 1 червня 2017 року закон було направлено на підпис Президенту, 14 червня 2017 року отримано з підписом Президента України.

Другий Закон «Про стратегічну екологічну оцінку» спіткала більш сумна доля. 31 жовтня 2016 року Закон був переданий на розгляд комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, 20 грудня 2016 року цей комітет надав свій висновок, а 17 січня 2017 року вето Президента не було подолано і закон відхилено [442]. Лише 21 лютого 2017 року новий проєкт Закону «Про стратегічну екологічну оцінку» за №6106 було народними депутатами було подано до Верховної Ради України і він був прийнятий Верховною Радою України 20 березня 2018 року за № 2354–VIII [443].

Загалом найчастіше зі значним порушенням строків підписання законів відбувалося за часів президентства П. Порошенка. Так, за даними, на веденими Лабораторією законодавчих ініціатив, «на 26.06.2018 у тодішнього президента Петра Порошенка три десятки законопроєктів чекали свого підпису більше місяця. Поступово запізнення перетворилося мало не на звичку: вже за перших два роки своєї каденції Порошенко в середньому ветував законопроєкти на 19–й день, порушуючи таким чином приписи Конституції» [444].

Як не підписання упродовж п’ятнадцяти днів, передбачених частиною 2 статті 94 Конституції України і не повернення закону, так і повторне використання Главою держави права вето, про що вже зазначалося, не є рідким явищем.

Варто зазначити, що Конституція України не містить заборони потворного застосування права вето після розгляду і подолання попереднього вето, чим нерідко користувалися президенти України.

Конституційний Суд України у Рішенні від 7 липня 1998 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) вказав, що «дія частини четвертої статті 94 Конституції України» (про те, що якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України від її конституційного складу, то Президент зобов'язаний його підписати і офіційно оприлюднити – З.П.) «поширюється лише на випадки, коли Верховна Рада України, згідно з частиною четвертою статті 94 Конституції України, під час повторного розгляду повністю чи частково відхиляє пропозиції Президента України.

У таких випадках вона має прийняти цей закон у цілому не менш як двома третинами від її конституційного складу, і Президент України, відповідно до частини четвертої статті 94 Конституції України, зобов'язаний підписати та офіційно оприлюднити його протягом десяти днів.

Якщо ж Верховна Рада вносить за своєю ініціативою додаткові зміни, то Президент України має право повернути його зі своїми пропозиціями для повторного розгляду [445].

Одначе траплялися випадки, коли Президент не підписував закон навіть тоді, коли Верховна Рада відхиляла пропозиції Президента двома третинами голосів. Так, резонансним було застосування Президентом України Л.Д. Кучмою тричі права вето до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Верховна Рада України тричі долала вето Президента на цей Закон, але він так і не був підписаний Л.Д. Кучмою. Президент Кучма ветував Закон «Про Кабінет міністрів України» вісім разів, а Закон «Про тимчасові спеціальні та слідчі комісії Верховної Ради» – п'ять разів, так і не підписавши

жодного. Закон «Про статус слідчих» ветувався п’ять разів, закон «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» – тричі.

Певною протиотрутою стало внесення змін до частини 4 статті 94 Конституції України Законом «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. №2222–IV про те, що у разі, «якщо Президент України не підписав закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України» [446], проте ці зміни були визнані неконституційними 30 вересня 2010 року [447] і остаточно були відновлені Законом від 21 лютого 2014 року № 742–VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [448].

Одначе, на наш погляд, ці положення частини четвертої статті 94 не унеможливлюють повторне використання вето Президентом України, що, як вже зазначалось, це неодноразово відбувалось. Крім того, така процедура не виключає створення ліній напруги між Парламентом і Президентом у разі повторного подолання вето Президента, але його відмови від підписання закону. Кращим варіантом було б **у статті 94 Конституції України закріпити правило, за яким закон, у разі подолання вето Президента без внесення нових змін не повертається Президенту України, а підписується і публікується за розпорядженням Голови Верховної Ради України.**

У разі незгоди з цим законом Президент міг би скористатися правом на звернення до Конституційного Суду для визнання цього закону неконституційним.

Подібна практика щодо непідписаних вчасно Президентом законів склалася у США: якщо Президент не підписує та не повертає закон до Конгресу зі своїми зауваженнями упродовж 10 днів, закон набирає чинності без підпису Президента.

Інші існуюча проблема – **незастосування права вето до законів Президентом України у разі порушення конституційної процедури їх розгляду, ухвалення, чи набрання чинності** полягає у тому, що Президент на

власний розсуд вирішує чи була порушена ця процедура і чи необхідно застосувати вето до такого закону. Тобто відсутня зобов'язуюча норма щодо обов'язковості застосування вето Президента у разі, коли Верховна Ради допустила відповідне порушення конституційної процедури в процесі розгляду, ухвалення чи набрання чинності відповідним законом.

На наш погляд, така норма могла б бути закріплена статті 94 Конституції України, що сприяло б утвердженню конституційного ладу в Україні за допомогою права вето, посиленню механізмів контролю за конституційністю законів.

Значні складнощі у процесі розгляду вето Президента України викликає у відсутності у матеріалах вето Президента України, всупереч вимогам частини 2 статті 94 Конституції України, конкретно сформульованих законодавчих пропозицій. З одного боку, виникає невизначеність у тому, як необхідно здійснювати опрацювання матеріалів вето у профільному комітеті, але, поряд із тим, це дає можливості комітету і Верховній Раді виходити за межі пропозицій Президента України.

В якості прикладу можна привести вже згадуване вето Президента України до Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку». Спочатку Головне науково–експертне управління у своєму Висновку звернуло увагу на недотримання вимог Конституції України, вказавши, що «згідно з вимогами статті 94 Конституції України пропозиції Президента України для повторного розгляду закону мають бути не лише вмотивовані, а й ще сформульовані належним чином з тим, щоб їх можна було поставити на голосування» [449].

Головний комітет по законопроєкту, – комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи послідував такій логіці, вказавши, що «надані Президентом України зауваження не сформульовані, а текст запропонованих змін не наданий, як передбачено статтями 132 та 133 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», а тому Комітет не має можливості ухвалити

висновок щодо доцільності прийняття чи відхилення пропозицій у вигляді порівняльної таблиці», в результаті чого запропонував за результатами розгляду направити на доопрацювання до Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи (головний Комітет) для його повторного внесення на розгляд Верховної Ради України відповідно до пункту 8 статті 135 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [450].

Цілком логічним виглядає заключне рішення Комітету. Пославшись на висновки Головного науково–експертного управління, він правомірно не підтримав повторне прийняття Закону в цілому (подолання вето) без його доопрацювання.

Висновки до розділу 5.

Нормотворчі повноваження Президента України є повноваженнями по встановленню, зміні і скасуванню загальнообов'язкових правил у формі видання нормативних актів. Вони реалізовуватися завжди і виключно з метою виконання Президентом України своїх функцій, завдань та повноважень. Оскільки президентська влада делегується Президенту України народом, то владні нормотворчі повноваження належать виключно Президенту України і не підлягають делегуванню іншим органам або суб’єктам. Враховуючи сутність, владну природу нормотворчих повноважень, їх роль у реалізації завдань і функцій, а також усіх інших повноважень Президента України, їх реалізація має здійснюватися у межах компетенції і особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності, що передбачає необхідність дотримання відповідного способу, порядку і процедур.

Нормотворча діяльність Президента України є владною діяльністю по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов’язкових правил поведінки шляхом розробки і прийняття нормативних актів Президента України, засобом здійснення Президентом України державної влади, реалізації його

нормотворчих повноважень завжди і виключно з метою виконання ним своїх функцій, завдань та повноважень. Нормотворча діяльність, як і нормотворчі повноваження, є невід'ємною частиною статусу Президента України.

Нормотворча діяльність, як і нормотворчі повноваження, є невід'ємною частиною статусу Президента України. В силу важливості нормотворчої діяльності Президента України для реалізації мети діяльності, статусу і усіх повноважень Президента України, її владного характеру, визнання загальнообов'язковості актів, що приймаються Президентом України, порядок здійснення нормотворчої діяльності має бути формалізований і нормативно упорядкований, здійснюватися у відповідному процедурно–процесуальному порядку, відображатися у певній системі взаємозалежних, організаційно упорядкованих та послідовних дій, що підпорядковані загальній меті і спрямовані на отримання конкретного результату.

Нормотворча діяльність Президента України має здійснюватися з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що приймаються Президентом України, а також дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження правових актів Президента України, фіксації її результатів.

В нормотворчій діяльності Президента України слід виокремлювати процесуальні стадії, що пов'язані з послідовністю здійснення дій, а також процесуальні провадження, що відображають юридично фіксовані обставини нормотворчої ініціативи, матеріали справи законопроекту, офіційне документальне закріплення процесуальних результатів, і процесуальний режим, як відображення дії відповідних принципів, що створює належну правову атмосферу і гарантує ефективне здійснення цієї діяльності.

Процесуальна форма, процесуальні стадії, процесуальне провадження і процесуальний режим складають інтегральну характеристику нормотворчого процесу Президента України, як системи самостійних, логічно завершених

етапів, стадій, юридико–технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів Президента України. Належна правова регламентація усіх складових нормотворчого процесу Президента України сприятиме утвердженню верховенства права в Українській державі.

Доктрина inherent powers в контексті меж повноважень Президента України дає можливість більш гнучкого і більш виваженого підходу до встановлення і реалізації Президентом функцій у сфері державного управління (зокрема, гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави, здійснення зовнішньополітичної діяльності тощо), даючи можливість використовувати Президентом прямо не передбачені Конституцією України повноваження, однак які випливають із його статусу глави держави і виконуваних Президентом функцій.

На сьогодні процедура урегулювання нормотворчої діяльності Президента України належним чином не реалізована. Потребують конкретизації на основі Закону України «Про правотворчу діяльність» питання процедури підготовки, розгляду проєктів нормативних актів Президента України, їх введення в дію, правового моніторингу цих актів.

Право президентського вето слід розглядати не лише як елемент механізму стримувань і противаг у здійсненні влади, а з урахуванням місця Президента України з поміж гілок влади, уособленням єдності нації, гарантом прав і свобод громадян, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, тобто здійснює функції, що далеко виходять за рамки завдання збалансування гілок влади. Звідси роль права президентського вето не обмежується функцією збалансування гілок

влади, а виступає правовим засобом реалізації названих функцій глави держави.

Необхідно у статті 94 Конституції України закріпити правило, за яким закон, у разі подолання вето Президента без внесення нових змін не повертається Президенту України, а підписується і публікується за розпорядженням Голови Верховної Ради України.

Оскільки закони про внесення змін до Конституції України ухвалюються відповідно до висновків Конституційного Суду України щодо їх конституційності, а також ухвалюються кваліфікованою більшістю голосів, то слід було б внести зміни у статтю 94 Конституції України, якими передбачити, що Президент України не застосовує право вето до таких законів.

З метою упередження порушення конституційної процедури розгляду законів, їх ухвалення, чи набрання чинності доцільно внести зміни до статті 94 Конституції України, які уповноважували б Президента застосовувати вето Президента у разі порушення Верховною Радою конституційної процедури в процесі розгляду, ухвалення чи набрання чинності відповідним законом, що сприяло б утвердженню конституційного ладу в Україні за допомогою права вето, посиленню механізмів контролю за конституційністю законів.

РОЗДІЛ 6. НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.

6.1. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності.

Державна влада, яка **в політичному розумінні** є системою публічно–політичних відносин, спрямованих на упорядкування державного життя і суспільних відносин, **в інституційному** – системою установ та інститутів, покликаних реалізовувати мету, завдання і функції держави, а **з організаційно–структурної точки зору** являє собою систему органів, вищих (уряд), центральних (міністерства, відомства, агенції) та місцеві (адміністрації, управління, комітети, відділи, департаменти тощо). Одначе за загальним принципом свого існування державна влада є єдиною. Ця єдність ґрунтується на єдності легітимної основи державної влади – народу як носія влади, єдиного розуміння призначення влади у суспільстві, спільності кінцевих цілей, загальної відповідальності за наслідки своєї діяльності.

З метою найбільш ефективного її здійснення державна влада функціонує за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, що сприяє її збалансованості (стримуванням і противагам задля уникнення узурпації влади в межах однієї гілки влади), раціональному розподілу повноважень, це не порушує єдності державної влади.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях акцентував на тому, що «[пр]инцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля» [365] і що «[м]етою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Конституції України) є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади» [451], а «[п]оділ державної влади є

структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади» [452].

Виконавча влада, як одна із трьох гілок державної влади, згідно принципу поділу влади і теорії народного суверенітету **є самостійною владою**, що відповідальна за реалізацію законів і здійснення державного управління різноманітними сферами суспільного життя. Її самостійне існування зумовлене, з одного боку, необхідністю реалізації, впровадження у життя законів, що ухвалюються парламентом, а з іншого боку – неможливістю поєднання законодавчої і виконавчої влади в одній особі чи одному органі, обґрунтоване фундаторами принципу поділу влади.

Зокрема, Руссо стверджував, що «[п]огано, коли той, хто створює закони, керує також їхнім застосуванням або коли народ у цілому відволікається від загальних цілей, зосереджуючи увагу на партикулярних об'єктах. Немає нічого небезпечнішого за вплив приватних інтересів на суспільні справи, а зловживання законом, до якого вдається уряд, – це менше зло, ніж підкуп законодавця, що є неодмінним наслідком партикулярних цілей. Адже тоді спотворюється сама субстанція держави і унеможливлюється будь–яке реформування. Народ, який не зловживає урядовою владою, не зловживав би й незалежністю; народ, який добре урядує, не потребує уряду, який стояв би над ним» [268, с. 80]. А тому потрібен уряд, тіло–посередник, створене «для взаємоспілкування підданих і суверена і покликане приводити у дію закони, а також підтримувати як громадянську, так і політичну свободу» [268, с. 69], а урядування – «законне здійснення виконавчої влади» [268, с. 70].

Самостійність виконавчої влади означає здійснення органами виконавчої влади відповідних повноважень згідно їх функцій, повноважень і

компетенції і під власну відповідальність без втручання інших влад у їх діяльність. Втручання у цьому сенсі означає неправомірний вплив у вигляді прямих доручень, не передбачених Конституцією чи законом оцінок їх рішень чи іншої діяльності, незаконних дій щодо відповідного органу виконавчої влади. Не вважається втручанням взаємодія органів законодавчої і виконавчої влади задля більш ефективної діяльності органів виконавчої влади, здійснення щодо виконавчої влади контрольних повноважень.

Для підкріплення цієї позиції пошлемось на одне із рішень Конституційного Суду України, в якому він вказав, що «[з]дійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає, передусім, самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень. Це не виключає взаємодії органів державної влади, в тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов‘язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [453].

Викладене розуміння самостійності виконавчої влади по відношенню до інших гілок влади слід відрізняти від поняття оперативної самостійності окремих підрозділів органів виконавчої влади, якою вони наділяються всередині системи органів виконавчої влади – як право здійснювати певні дії, пов’язані з державним управлінням та власними владними повноваженнями і відповідною компетенцією задля успішної реалізації функцій державного управління і під власну відповідальність.

До кола владних повноважень органів виконавчої влади належать управлінські виконавчо-розпорядчі, регулятивні, координаційні та інші повноваження в окремих сферах суспільного життя: економіці, науці, освіті, соціальної сфери, культури, охороні здоров'я, охорони довкілля, громадського порядку, захисту прав громадян, оборони та зовнішніх відносин.

Обсяг цих повноважень залежить від того, чи є орган виконавчої влади центрального чи місцевого рівня, однак за своїм характером вони є виконавчо-розпорядчими, організаційними чи нормотворчими.

Тематика нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності займає вагоме місце серед напрямків правових досліджень повноважень органів виконавчої влади.

Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади є повноваженнями по встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів.

Нормотворчі повноваження є невід’ємною частиною правового статусу органів виконавчої влади, слугують засобом здійснення ними державної влади і здійснюються завжди і виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції.

Нормотворчі повноваження, як і усі інші повноваження, підлягають загальному контролю з боку законодавчої влади. Адже, посилаючись знову на Ж.Ж. Руссо, схильність уряду до свавілля є неминучою від самого його народження, тому він потребує жорсткого контролю і жорсткого обмеження з боку законодавчої влади задля такої організації «урядового тіла», щоб воно не стверджувало «власну конституцію», не зашкоджуючи «загальній», завжди розрізняло «свою осібну силу, призначену для самозбереження, і суспільну силу, призначену для збереження держави, коротше кажучи, щоб воно було готове пожертвувати собою задля народу, а не народом задля себе» [268, с. 102].

Слід особливо підкреслити, що надання самостійності виконавчій владі здійснюється з метою здійснення ефективного державного управління, належного виконання нею своїх завдань і функцій відповідно до наданих повноважень та компетенції. Враховуючи в багатьох випадках загальний характер законів і необхідність конкретизації їх загальних положень у реальному житті, складність і багатомірність суспільних відносин та

відповідну потребу обрання найбільш прийнятних варіантів при вирішенні управлінських завдань, потребу оперативності, органам виконавчої влади надана можливість використання дискреційних повноважень.

Дискреційними є **повноваження діяти на власний розсуд, обираючи з–поміж кількох передбачених правомірних варіантів поведінки той, що найбільшою мірою відповідає потребам досягнення управлінської мети.**

Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендації (80) 2 від 11 березня 1980 року щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень [454], у Рекомендації 2004 (20) щодо судового перегляду адміністративних актів [455], а також у Рекомендації (2007) 7 про належну адміністрацію [456] визначив дискреційні повноваження як **можливість адміністративного органу ухвалювати рішення з певною свободою розсуду, тобто обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке вважається кращим за конкретних обставин, причому кожна з таких альтернатив є правомірною** та визначив цілу низку принципів, які супроводжують її застосування, серед яких необхідність оприлюднення або повідомлення особі приписів про застосування дискреційних повноважень, дотримання мети повноважень, об’єктивності і безсторонності, пропорційності усіх складових верховенства права (принципів рівності перед законом, законності, недискримінації, захисту прав людини, правової визначеності).

В українській правовій теорії і правозастосовній практиці також чимало уваги приділяється дослідженню поняття та принципів застосування дискреційних повноважень.

Щодо поняття дискреційних повноважень, то крім доктринальних визначень існує офіціозне визначення Мінюсту України, як сукупності «прав та обов’язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково

вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта» [457].

Щодо принципів застосування дискреційних повноважень, то в українській правовій науці до них віднесені, зокрема: «вимога до суб'єкта владних повноважень використовувати дискреційні повноваження з тією метою, з якою воно було надано, ураховуючи принципи об'єктивності, неупередженості, дотримання потрібного балансу між несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та цілями, на досягнення яких ухвалюється відповідне рішення, розсудливості, своєчасності (тобто протягом розумного строку), відповідно до меж і характеру здійснення відповідних дискреційних повноважень, що їх надано органам державної влади; рівності перед законом; відповідності характеру контролю та повноважень контрольних органів; відкритості інформації» [258, с. 122].

Нормотворчі повноваження складають правову основу для їх нормотворчої діяльності, яка, в свою чергу, є правовою формою здійснення нормотворчих повноважень. Цей діалектичний взаємозв'язок основи і форми нормотворчих повноважень потребує певного пояснення.

Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади реалізуються шляхом вчинення відповідних дій, через активну діяльність цих органів. Ця діяльність, в силу значення нормотворчих повноважень, важливості впливу на суспільні відносини, на права і обов'язки особи потребує реалізації в особливій правовій формі.

Нормотворча діяльність і є правовою формою реалізації цих нормотворчих повноважень, а за своєю суттю – владною діяльністю по плануванню, підготовці, встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил шляхом розробки і прийняття нормативних актів відповідних органів виконавчої влади. Нормотворча діяльність ґрунтується на наданих органам

виконавчої влади нормотворчих повноважень, отримує від цих повноважень відповідну мету, призначення і зміст.

Вага і значимість нормотворчих повноважень зумовлюють низку вимог до способу їх реалізації. Це, зокрема, конституційність і законність форми, в рамках якої реалізуються ці повноваження, відповідність рішень актам Президента України.

Так само, як і для будь–яких інших суб'єктів владних повноважень, для нормотворчої діяльності органі виконавчої влади є важливим і необхідним дотримання відповідного способу, порядку і процедур реалізації нормотворчих повноважень, здійснення їх у передбаченій законом формі, з дотриманням меж компетенції. Сказане означає, що **нормотворча діяльність органів виконавчої влади є** не просто правовою формою, а **правовою процесуальною формою здійснення нормотворчих повноважень**.

Загальний принцип функціонування органів державної влади, закріпленого у статті 19 Конституції України, що передбачає їх зобов'язання діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України, а також положення пункту 12 частини 1 статті 92 Конституції України про те, що виключно законом визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, дає підстави для висновків щодо необхідності потреби нормативного упорядкування порядку здійснення нормотворчої діяльності, її високого рівня формалізації, фіксації її результатів, як діяльності, що має важливе значення для утримання органів виконавчої влади в межах їх повноважень, дотримання принципу верховенства права, захисту прав і свобод особи.

Так само, як і для нормотворчої діяльності інших органів державної влади, для нормотворчої діяльності органів виконавчої влади властиві і інші елементи, а саме нормотворчі стадії, нормотворчі провадження і нормотворчий режим, що в єдності складають інтегральну характеристику нормотворчого процесу органів виконавчої влади.

Процесуальні стадії пов’язані з послідовністю здійснення дій по встановленню, зміні чи скасуванню обов’язкових правил поведінки шляхом розробки і прийняття відповідних нормативних актів органами виконавчої влади, в тому числі стадіями прогнозування, планування, розробки нормативних актів органів виконавчої влади, їх експертизи, внесення на розгляд відповідного органу, прийняття, опублікування та введення в дію.

У процесуальному провадженні відображаються юридично фіксовані обставини нормотворчої ініціативи, матеріали справи законопроекту, офіційне документальне закріплення процесуальних результатів.

У нормотворчому процесуальному режимі відображається дія принципів нормотворчої діяльності, що утворює гарантії забезпечення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, ефективне здійснення нормотворчої діяльності і досягнення її кінцевого результату.

6.2. Конституційні основи регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та порядку її здійснення

Конституція України, як Основний закон в сучасній українській державі, так само як і в інших сучасних цивілізованих конституційних державах, визначає призначення і головні функції конституційної держави, визначає засади організації і здійснення державної влади. В силу цієї ролі Конституція утворює правову основу для здійснення владних повноважень народом, державою і її органами та елементами політичної системи. Конституція установлює і регулює діяльність усіх основних інститутів публічної влади, конституційного контролю і конституційної відповідальності, а також визначає коло владних повноважень органів державної влади, засоби їх взаємного контролю.

Головними здобутками європейської теорії конституціоналізму, які стали базовими принципами і Конституції України, прийнятій у 1996 році, є

конституційне закріплення здійснення державної влади на основі принципу поділу влади із важелями стримування і противаг між окремими гілками влади з метою недопущення її узурпації окремою гілкою влади, а також закріплює цінності, визнані спільною європейською спадщиною Європейського Союзу, а саме: людську гідність, свободу, демократію, рівність, верховенство права і шану до прав людини [304, с. 30].

В силу того, що нормотворча діяльність органів державної влади є важливим елементом і засобом організації і здійснення державної влади, вона також підлягає конституційному регулюванню на основі важливих конституційних принципів.

Конституція України встановлює лише **ключові вимоги до нормотворчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб,** насамперед, щодо **парламенту – Верховної Ради України.**

Конституція України регулює також окремі питання здійснення нормотворчих повноважень Кабінету Міністрів України **та центральних та місцевих органів виконавчої влади** в контексті **організації, повноважень і порядку їх діяльності, а тим самим і нормотворчих повноважень**. Зокрема, у частині 3 статті 113 Конституції України закріплено положення про те, що Кабінет Міністрів у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції України та законів України. А відповідно до частин 2 статті 117 Конституції акти Кабінет Міністрів в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов’язковими до виконання. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

Щодо **нормотворчих повноважень місцевих державних адміністрацій** та **органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб**, то в Конституції України міститься вимога відповідності рішень голів

місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, іншим актам законодавства України (частина 8 статті 118, частина 2 статті 144).

Як це слідує із аналізу конституційних норм, Конституція залишає поза увагою чимало важливих питань нормотворчої діяльності органів державної влади. Як ми бачимо, особливістю конституційного регулювання організації і діяльності органів державної влади і відповідно нормативно-правової регламентації їх нормотворчої діяльності органів є те, що така регламентація **має здійснюватися** не тільки **на основі Конституції, що** випливає як із верховенства Конституції як Основного закону в сучасній українській державі, але й **на основі закону**, що випливає із визнання важливості закону у державі, як акту вищого представницького органу – парламенту.

Тому згідно вже згаданого принципу поділу влади, закріпленого у статті 6 Конституції, органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження **у межах, встановлених Конституцією і відповідно до законів України.** Принцип поділу влади конкретизується у статті 6 статті 19 Конституції України: Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, **що передбачені Конституцією та законами України**.

Особлива роль закону у правовій системі держави ґрунтується на іншому базовому конституційному принципі – принципі верховенства права, який закріплений у статті 8 Конституції України. Верховенство чи панування права відображає приналежність влади народу, закріплену у статті 5 Конституції, який делегує свої право шляхом виборів своїх представників до парламенту здійснювати від його імені законодавчу владу, ухвалюючи закони, в тому числі приймати саму Конституцію України й вносити до неї зміни.

У статті 8 Конституції викладені також окремі елементи принципу верховенства права, а саме, визнання найвищої юридичної сили Конституції,

відповідність її усіх законів та інших нормативно-правових актів, визнання норм Конституції нормами прямої дії, гарантування судового захисту усіх прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції. Одначе цим не вичерпується зміст принципу верховенства права. Він конкретизується у інших статтях Конституції.

Зокрема, принцип законності, що відображає пріоритетність, вищість, закону у системі нормативно-правових актів держави, означає, що саме тому законом мають найбільш повно і точно регулюватись найбільш важливі питання суспільного і державного життя, зокрема, права і гарантії прав людини, питання громадянства, організація і процес здійснення державної влади, територіальний устрій, питання усіх видів юридичної відповідальності і судочинства.

Серед кола цих питань також і питання нормотворчої діяльності органів державної влади. Принцип законності повною мірою відноситься і до нормотворчих повноважень органів державної влади та їх посадових осіб: **оскільки нормотворча діяльність є однією з головних функцій сучасної конституційної держави, то її регулюванню у Конституції України, як і у конституціях інших сучасних країн, відводиться особливе місце і до її здійснення висуваються особливі вимоги.**

На відміну від повноважень Президента України, які належать виключно Президенту і не можуть бути делеговані іншим органам, нормотворчі повноваження органів виконавчої влади згідно наукової доктрини і конституційно-правової практики можуть делегуватися. Зокрема, Конституція України передбачає делегування повноважень відповідно до ст. 118 Конституції України, згідно з якою «місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами».

Згідно з пунктом 7 частини 1 статті 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: реалізацію

інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. Стаття 138 Конституція України передбачає, що «законами України Автономній Республіці Крим можуть бути делеговані також інші повноваження».

Укладачі проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» 5707 від 25.06.2021 спробували урегулювати питання делегування нормотворчих повноважень, передбачивши у частині 2 статті 5, що «делегування правотворчих повноважень може здійснюватися від вищих органів виконавчої влади нижчим або між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом».

У частині 3 цього проєкту визначені умови, за яких може здійснюватися таке делегування правотворчих повноважень, а саме делегування правотворчих повноважень здійснюється шляхом видання індивідуального правового акта, в якому зазначається: 1) суб'єкт, якому делегуються правотворчі повноваження; 2) зміст і обсяг делегованих правотворчих повноважень; 3) строк або термін, на який делегуються правотворчі повноваження (у разі потреби); 4) орган, на який покладається відповідальність та контроль за виконанням делегованих повноважень; 5) матеріально–фінансове забезпечення виконання делегованих повноважень (у разі потреби). У частині 4 цього проєкту встановлено, що «при делегуванні правотворчих повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування має бути отримана згода органу місцевого самоврядування на прийняття делегованих правотворчих повноважень, оформлена у вигляді рішення відповідного органу» [362]. Однак вже у прийнятому 24 серпня 2023 року Законі України «Про правотворчу діяльність» [233] ці положення не знайшли відображення, оскільки вони не повною мірою відповідали Конституції України.

Стаття 92 Конституції України визначає **коло питань, державного і суспільного життя, які регулюються виключно законами України**. Нормотворчі повноваження органів державної влади підпадають під регулювання законом в силу того, що це питання організації і діяльності органів виконавчої влади (пункт 12 статті 92 Конституції), які визначаються виключно законом. Що ж до порядку здійснення відповідно до цих нормотворчих повноважень нормотворчої діяльності, то законодавчій регламентації мають підлягати найбільш важливі і принципові питання.

Необхідність оперативного прийняття управлінських рішень, ухвалення відповідних актів об'єктивно зумовлює потребу надання певної можливості самостійно визначати порядок підготовки, обговорення прийняття підзаконних актів самими підзаконними актами, що створює умови для більш ефективної нормотворчої діяльності органів виконавчої влади. В правовій літературі слушно підкреслюється, що «[п]роцедурні питання організації й діяльності органів виконавчої влади (порядок підготовки, обговорення, ухвалення нормативних актів тим чи іншим органом) можуть бути предметом регулювання підзаконними актами цих органів (зокрема, їх регламентами й положеннями про них). Однак у такому разі процедури мають бути прозорими, відповідати Конституції й законам України, а також загальним засадам нормотворчості» [258, с. 37].

Порядок здійснення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів також регулюється підзаконними актами. Порядок розробки і прийняття, погодження, експертизи а також прийняття актів Кабінету Міністрів урегульований насамперед Регламентом Кабінету Міністрів України, який затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року №950 [262] з наступними змінами.

Одначе цілий ряд питань, який урегульований у підзаконних актах, не належить до регламентних питань, які можуть вирішуватися в межах організаційної самостійності підзаконними актами. Зокрема, незважаючи на

те, що в чинному законодавстві є чимало положень, що регулюють питання опублікування законів та підзаконних актів (наприклад, згідно статті 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» «Закони України, постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховного Суду України, рішення та висновки Конституційного Суду України, рішення органів місцевого самоврядування, інші нормативно-правові акти публікуються в офіційних друкованих виданнях» [458]; згідно статті 139 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [459] офіційне опублікування актів Верховної Ради України здійснюється у друкованих засобах масової інформації; згідно частини 3 статті 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» «[р]егуляторні акти, прийняті Національним банком України, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, іншими державними органами, центральними органами виконавчої влади, державними спеціалізованими установами та організаціями, некомерційними самоврядними організаціями, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов’язкового державного соціального страхування, а також їх посадовими особами, офіційно оприлюднюються в «Офіційному віснику» та у газеті «Урядовий кур’єр» не пізніш як у десятиденний строк після їх державної реєстрації або прийняття та підписання, у випадку, якщо ці регуляторні акти не підлягають державній реєстрації» [460]; згідно частини 2 ст. 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» «офіційне опублікування постанов Кабінету Міністрів України здійснюється в газеті "Урядовий кур’єр" та Офіційному віснику України, а також в інших офіційних друкованих виданнях і друкованих засобах масової інформації, визначених законом» [461]; згідно частини 5 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [462] «накази

міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях»), питання опублікування нормативно-правових актів визначається на сьогодні також підзаконним актом, а саме Указом Президента України від 10 червня 1997 року №503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [463].

Питання підготовки, прийняття, державної реєстрації актів центральних органів виконавчої влади урегульовані низкою актів Президента України, Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України. Як свідчить аналіз цього масиву нормативно-правових актів, вони не спираються на єдину законодавчу основу, є прикладом паліативного, екстраординарного і вимушеного тимчасового регулювання в умовах відсутності належної законодавчої основи для здійснення нормотворчої діяльності відповідно до Конституції України.

Як бачимо, попри наявну організаційну автономію, яка дає право органам державної влади самостійно здійснювати нормативне регулювання їх нормотворчої діяльності, чимало питань загального характеру потребують регулювання законом і не можуть регулюватися в підзаконних актах без належної законодавчої основи. Відсутність такої законодавчої основи створює умови для порушень прав людини, веде до неоднакового застосування конституційних положень, створює загрози для уніфікації загальних питань нормотворчої діяльності.

Викладене свідчить про **необхідність нагального урегулювання законом загальних питань** нормотворчої діяльності органів державної влади, чимало з яких поки що залишаються взагалі поза межами законодавчого регулювання.

Так, Конституція України і чинне законодавство не встановлюють обов’язкових видів і ієрархії відповідно о юридичної сили нормативних актів,

не визначають обов'язкових стадій і етапів нормотворчості органів державної влади та їх посадових осіб. Це також питання процедурних і техніко–юридичних вимог до підготовки проектів, мовних та термінологічних стандартів викладу нормативного матеріалу, принципів, стадій і етапів нормотворчого процесу, процедури відповідних експертиз, основ планування і розробки проектів, внесення їх і розгляду відповідними органами державної влади, прийняття, реєстрації, опублікування і введення в дію.

Це питання, до речі, стало предметом багатьох наукових досліджень [58; 63; 65; 307]. Зокрема, до можливих етапів правової регламентації нормотворчого процесу відносять: висунення ініціативи розробки проекту нормативно-правового акту, формування комісії чи робочої групи по його підготовці, складання проекту, проведення відповідних експертиз (науково–правової, антикорупційної, гендерної, на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини, експертиза «acquis єс» тощо), затвердження акту, його державна реєстрація, опублікування, набрання чинності. Окреслення кола питань, які пов'язані з нормотворчою діяльністю, впливає на визначення предмету закону, що має регулювати нормотворчу діяльність відповідних органів державної влади.

Потреба законодавчого регулювання цих найбільш важливих питань з метою забезпечення єдності нормотворчої діяльності в усіх державних органах, що дало б можливість прийняття підзаконних актів, які встановлювали б регламентні особливості прийняття нормативних актів окремими органами державної влади була реалізована з великими складнощами. Цьому передували напрацювання упродовж багатьох років над проектами Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» (не вступив в силу у зв'язку з застосуванням Президентом України 14 лютого 2000 р. права вето і був скасований) і «Про нормативно-правові акти» (вказаний закон також не вступив в силу у зв'язку з застосуванням Президентом України права вето).

На основі вказаних проектів був підготовлений єдиний акт, який враховував результати позитивних напрацювань і став основою для нормотворчої діяльності в Україні. Ним став, як вже зазначалося, Закон України «Про правотворчу діяльність». Звісно, він певною мірою дублює положення конституційних положень і положень Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», містить норми, які не є загальними для процедур підготовки усіх нормативно-правових актів. Крім того, не зовсім виправданим є використання терміну правотворча діяльність відносно нормотворчої діяльності підзаконних актів.

Отже, підбиваючи короткий підсумок викладеному слід відзначити, що нормотворча діяльність органів виконавчої влади, є важливою складовою частиною організації і діяльності цих органів, засобом здійснення влади і способом реалізації владних повноважень шляхом правового урегулювання соціальних відносин. Саме тому основні, найбільш принципові вимоги до такої діяльності органів виконавчої влади закріплюються у Конституції України. І в силу цієї ж значимості Конституція вимагає щоби інші питання здійснення нормотворчої діяльності також урегульовувалися законом, були єдиними для усіх органів державної влади. До питань, щодо яких є необхідність унормування на основі закону, слід віднести, зокрема, питання ієрархії і юридичної сили нормативних актів органів державної влади, порядку здійснення і принципів нормотворчої діяльності, дії актів у просторі, часі і по колу осіб, правил нормотворчої техніки, порядку державної реєстрації нормативних актів, порядку опублікування та вступу в силу нормативних актів органів державної влади.

Лише на основі Конституції і Закону України «Про правотворчу діяльність» кожен орган виконавчої влади, використовуючи право на організаційну управлінську самостійність, може унормовувати порядок підготовки, обговорення та прийняття власних нормативних актів задля

урахування специфіки повноважень органу влади і його підрозділів та персоналізації нормотворчої діяльності.

Всі ці вимоги до нормотворчої діяльності можуть бути найбільш ефективно сформульовані і реалізовані в рамках нормотворчого процесу органів виконавчої влади, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню обов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органів виконавчої влади.

6.3. Стан і напрямки удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України

Підвищення ефективності нормотворчої діяльності органів виконавчої влади залишається на сьогодні, як і раніше, актуальним завданням. Це зумовлено випадками прийняття актів Кабінету Міністрів України, що не відповідають законам України, недостатньо високим рівнем якості нормативних актів центральних органів виконавчої влади, тенденцією до зарегульованості суспільних відносин підзаконними актами та деякими іншими негативними явищами.

Хоча упродовж останніх років зроблено немало у цій сфері, цілком очевидною є потреба підвищення рівня системності нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, зокрема, необхідність створення єдиної комплексної системи нормотворчої діяльності як Кабінету Міністрів України, так і центральних органів виконавчої влади, яка включала б належне планування, тісну координацію та ефективний контроль за нормотворчою діяльністю. Спробуємо окреслити стан і найважливіші, на наш погляд,

напрямки такої діяльності Кабінету Міністрів і центральних органів виконавчої влади.

Щодо **нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України**, то ключові положення, включаючи багатоступінчастий контроль за якістю нормативних актів Кабінету Міністрів України, відображені у Регламенті Кабінету Міністрів України [262], а техніко–юридичні норми – у Правилах підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870 [464]. Коротко їх нагадаємо.

Відповідно до глави 2 Регламенту проекти актів Кабінету Міністрів готуються на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів, доручень Прем'єр–міністра, а також за ініціативою членів Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій з дотриманням вимог Регламенту Кабінету Міністрів [464].

Проекти актів Кабінету Міністрів оформляються згідно з Головними розробниками є міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації відповідно до своєї компетенції [464].

Проект акта Кабінету Міністрів підлягає обов’язковому погодженню всіма заінтересованими органами, а також Мінфіном, Мінекономіки та Мінцифри. Мінфін під час погодження проекту акта опрацьовує підготовлені розробником фінансово–економічні розрахунки впливу реалізації акта на надходження та витрати державного та/або місцевих бюджетів [464].

Мінекономіки під час погодження проекту акта опрацьовує його на предмет впливу реалізації акта на показники економічного і соціального розвитку, а також відповідності зобов'язанням України за угодою про заснування Світової організації торгівлі [464].

Мінцифри проводить цифрову експертизу проекту акта. Проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення програмного документа Кабінету Міністрів, підлягає опрацюванню на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно–правовим, та з урахуванням права Європейського Союзу, acquis ЄС (ця вимога може не застосовуватися щодо проектів актів Кабінету Міністрів з питань забезпечення обороноздатності держави, з інших питань, пов'язаних із виникненням загрози життю та/або здоров'ю населення, підготовлених під час дії воєнного стану) [464].

Національне агентство з питань запобігання корупції може проводити антикорупційну експертизу проекту нормативно-правового акта Кабінету Міністрів з метою виявлення у ньому факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

Проекти актів Кабінету Міністрів з питань розвитку адміністративно–територіальних одиниць розробник погоджує з відповідними місцевими держадміністраціями, а проекти актів Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад, розробник надсилає відповідним органам місцевого самоврядування для ознайомлення та у разі надходження пропозицій від зазначених органів розглядає їх під час опрацювання таких проектів.

Проект акта Кабінету Міністрів, яким імплементується законодавство Європейського Союзу, включене до Глави I (співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику**)** до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами–членами, з іншої

сторони, за пропозицією головного розробника надсилається Секретаріатом Кабінету Міністрів до Європейської Комісії для проведення консультацій [464].

Головний розробник надсилає Секретаріату Кабінету Міністрів проект акта Кабінету Міністрів разом з його перекладом на англійську мову, пояснювальною запискою, матеріалами погодження (листами із зауваженнями і пропозиціями), висновком Мін'юсту, порівняльною таблицею (якщо проектом акта передбачено внесення змін до інших актів Кабінету Міністрів) та довідкою, в які відображені результати опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС) [464].

Важлива роль у контролі за якістю правових актів Кабінету Міністрів належить правовій експертизі Мінюстом проєктів актів на етапі погодження проєктів перед поданням розробником до Кабінету Міністрів, що здійснюється на основі параграфа 44 Регламенту Кабінету Міністрів. Мін'юст під час проведення правової експертизи перевіряє проект акта Кабінету Міністрів на відповідність Конституції, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і громадянина, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципам недискримінації (антидискримінаційна експертиза) та забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно–правова експертиза).

На наш погляд, необхідно законодавчо унормувати порядок здійснення експертизи проектів актів Кабінету Міністрів України, а також статус такої експертизи задля того, щоб її висновки не могли бути проігноровані та залишені без розгляду. Слід було б розширювати практику здійснення експертизи проектів урядових актів громадськими організаціями та

незалежними експертами, що дасть можливість підвищити якість ухвалюваних Кабінетом Міністрів України рішень.

Необхідне посилення моніторингу виконання нормативних актів Уряду. Відповідно до частини 3 статті 4 Закону «Про Кабінет Міністрів України» порядок розроблення, виконання та моніторингу програмних документів Кабінету Міністрів України визначається Регламентом Кабінету Міністрів України. А згідно з § 92 Регламенту Кабінету Міністрів України Секретаріат Кабінету Міністрів здійснює моніторинг виконання органами виконавчої влади актів Кабінету Міністрів, рішень урядових комітетів, планів організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України і постанов Верховної Ради відповідно до критеріїв результативності та проведення моніторингу (Додаток 10 до пункту 3 § 68 Регламенту).

Питання моніторингу виконання окремих актів Уряду або ж напрямків його діяльності регулюються відповідно до спеціальних актів (наприклад, Прогрес виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами–членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) здійснюється на постійній основі інформаційно–аналітичною системою моніторингу виконання Угоди про асоціацію «Пульс Угоди», яку було розроблено та впроваджено Урядом у 2017 році [465]. А моніторинг реалізації цілей сталого розвитку затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 686-р «Питання збору даних для моніторингу реалізації Цілей сталого розвитку» [466].

Таким чином, система нормативних актів, що регулюють питання моніторингу рішень Уряду могла б складатися із трьох рівнів: Регламенту Кабінету Міністрів України, де мстилися б вихідні організаційно–правові аспекти здійснення такого моніторингу, окремої загальної постанови, де були б зосереджені вихідні принципи і положення моніторингу виконання

нормативних та інших урядових актів, і спеціальні рішення Уряду щодо здійснення моніторингу окремих урядових документів.

Приведений порядок здійснення нормотворчої діяльності і окремі її етапи і елементи її механізму хоча й свідчать про покращення її професійності та якості урядових актів, однак весь механізм нормотворчої діяльності не являє собою єдиної високоефективної системи підготовки, прийняття, опублікування, реалізації і моніторингу відповідних урядових актів; чимало його елементів працюють неефективно і потребують удосконалення. Про це свідчить значна кількість необхідних для країни проєктів урядових актів, що досить тривалий час перебувають на узгодженні, не отримують підтримки Мінфіну, Мінекономіки, Мінюсту з фінансової, економічної чи правової точок зору, повертаються на доопрацювання в профільні міністерства або знімаються з розгляду.

Не секрет, що процедура погодження відомчих актів, які готуються до розгляду Кабінетом міністрів України, для окремих міністерств буває складно прохідною; такі проєкти блокуються на різних етапах, а то й повертаються без прийняття.

З іншого боку, певна частина урядових актів видається з численними вадами, вони не досягають мети правового регулювання або ж перешкоджають прогресивному розвитку суспільних відносин, що знижує ефективність їх застосування.

Все це зумовлює потребу вироблення заходів, що були б спрямовані на удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України. Така необхідність визнана і самим Кабінетом Міністрів України. Так, у Розділі «Ефективне урядування» Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р передбачено:

– удосконалення системи розроблення проектів нормативно-правових актів, зокрема шляхом уніфікації правил нормопроектування та проведення експертизи проектів актів;

– удосконалення процесу проведення публічних консультацій та консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, зокрема впровадження модуля публічних консультацій на онлайн–платформі взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства [467]. Однак напрями такого удосконалення мають бути суттєво розширені.

Одним із ключових елементів контрольного механізму впливу на якість нормативних актів має стати **діяльність урядових комітетів.** Урядові комітети мають бути тим «ситом», яке відсівало б левову частку недосконалих проєктів і виправляло недоліки процедури проходження і погодження урядових актів.

Слід підкреслити, що позитивна роль урядових комітетів до цього часу повною мірою не використана. Нагадаю, що перші урядові комітети були створені разом з формуванням Кабінету Міністрів України на основі Закону України від 21 грудня 2006 року №514–V «Про Кабінет Міністрів України», який передбачив можливість створення урядових комітетів і визначав їх компетенцію (утворювалися для «забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів України, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, проектів концепцій, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України» [461]).

Вони замінили постійні комісії Президії Ради Міністрів Української РСР, що створювалися для підготовки пропозицій, зв'язаних з розвитком галузей народного господарства або сфер управління, розробки проектів рішень Уряду Української РСР і розгляду розбіжностей щодо проектів рішень Ради Міністрів Української РСР і її Президії на основі Закону Української РСР

від 19 грудня 1978 року №4157–IX «Про Раду Міністрів Української РСР» з відповідними змінами станом на 28 жовтня 1989 року [468].

Закон України від 7 жовтня 2010 року №2591–VI «Про Кабінет Міністрів України» [395] перевів їх у розділ «консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються Кабінетом Міністрів України». Такі ж положення містяться і у чинному на сьогодні Законі України від 27 лютого 2014 року № 794–VII «Про Кабінет Міністрів України».

В реальній дійсності статус і порядок діяльності урядових комітетів регулюється Регламентом Кабінету Міністрів України, що суттєво принижує їх можливості впливу на рішення, що ухвалюються кабінетом Міністрів України. Очевидно, саме тому робота урядових комітетів не була завжди безхмарною. В 2019 році у перші сто днів після формування уряд В. Гройсмана працював без урядових комітетів і лише тільки після падіння рейтингу і кризи довіри в грудні були створені урядові комітети [464].

На сьогодні урядові комітети, можливо не найкраще, одначе продовжують виконувати позитивну функцію узгодження проєктів урядових актів. Посиленню їх впливу сприяло би законодавче закріплення засад організації діяльності урядових комітетів як робочих колегіальних органів Кабінету Міністрів, утворених для попереднього розгляду та врегулювання спірних позицій стосовно проектів актів законодавства, які вносяться на розгляд Уряду.

Така законодавча пропозиція ініційована Кабінетом Міністрів України проектом Закону №5469 від 05.05.2021 «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади» [465]. На законодавчому рівні слід було б також визначити порядок їх формування та здійснення повноважень.

Не менш важливим напрямком удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України має стати **надання більшої ваги і значимості публічних консультацій з представниками заінтересованих сторін щодо**

проектів актів Кабінету Міністрів, необхідність проведення яких передбачена Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [466].

Доцільно забезпечити у таких консультаціях більш широку участь інститутів громадянського суспільства: громадських організацій, що є не лише формою діалогу органів виконавчої влади і громадськості, але й сприяє якості і реальному апробуванню урядових рішень з важливих питань державного і суспільного життя.

Важливою ланкою участі громадськості у нормотворчій діяльності Кабінету Міністрів України могла б бути **Громадська рада при Кабінеті Міністрів України.**

Свого часу при Кабінеті Міністрів України діяла Громадська рада, в Положенні про яку передбачалось, що в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян; проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання [467; 468].

Існує **необхідність більш повного забезпечення вільного доступу до інформації щодо урядових рішень, що готуються для розгляду, включаючи оприлюднення проєктів урядових актів на сайті Кабінету Міністрів України для їх громадського апробування, ретельне узагальнення висловлених критичних оцінок цих проєктів і врахування їх у фінальних проектах, що передаються на розгляд Кабінету Міністрів України.**

6.4. Нормотворча діяльність уряду України в умовах воєнного стану

Увага до нормотворчої діяльності уряду України, необхідність її покращення, не зменшилося в умовах введення в Україні воєнного стану з лютого 2022 року, хоча уряд України зосередився на вирішенні найбільш нагальних проблем життєдіяльності країни, залишивши на перспективу загальні питання оптимізації нормотворчої діяльності.

Незважаючи на існування загального законодавства в Україні про воєнний стан (Верховна Рада України році на заміну Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 року [469] ухвалила 12 травня 2015 Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [470]), його введення викликало потребу більш глибокого дослідження умов і вимог до застосування його багатьох положень не тільки щодо усього спектру прав і свобод людини і громадянина, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а тим самим і щодо осмислення вимог до нормотворчої діяльності уряду в умовах воєнного стану, меж нормотворчих повноважень уряду, правил і порядку їх здійснення.

Розробники українського законодавства про воєнний стан в його новітній версії спиралися як на практику діяльності органів державної влади в умовах бойових дій з 2014 року в районах Донецької і Луганської областей, що спонукала до перегляду чинних нормативних актів у сфері оборони, практику дії воєнного стану в листопаді – грудні 2018 року в десяти областях України, однак також враховували європейський та світовий досвід у цій сфері, напрацювання вітчизняних і зарубіжних вчених.

В конституційному законодавстві зарубіжних країн закріплюється кілька видів надзвичайних ситуацій (emergency situations; state of emergency), що тягне за собою надання надзвичайних повноважень (emergency power), зокрема, **надзвичайний стан** (сюди слід віднести такі країни як США, Великобританія, Канада, Індія, Португалія, Франція, Німеччина, Іспанія,

Польща, Фінляндія, Туреччина та інші), режим **воєнного стану** (США, Великобританія, Польща, Румунія та інші) **стан облоги** (Бельгія, Італія), **стан війни** (Бельгія, Італія), **стан оборони** (ФРН, Фінляндія).

Законодавство з питань надзвичайних ситуацій є досить різнорідним, так само, як і обсяг повноважень, що надаються органам державної влади чи військовим в умовах введення воєнного чи іншого стану. Приведемо кілька прикладів. Слід нагадати, що починаючи з 19–го століття зіткнулася з потребою введення воєнного стану більш ніж 80 країн, в тому числі США, Китай, Канада, Японія, Туреччина, Японія та багато інших. Важливо, що переважно введення воєнного стану відбувалося в мирний час і без оголошення війни [471].

Так, наприклад, в США стаття 1 Конституції дозволяє оголосити воєнний стан у випадку повстання чи ситуації, що загрожує безпеці громадськості і традиційні методи захисту безпеки є недостатніми. Востаннє в США було оголошено воєнний стан в 1964 році з наданням Президенту США широких повноважень.

Відповідно до чинного на сьогодні законодавства [472] під час воєнного стану Президент США може виконувати дії, які необхідні для підтримання громадського порядку, зокрема, усувати від виконання обов’язків органи управління, перекладаючи їх виконання на міністерство оборони, запроваджувати військові трибунали.

Закон про надзвичайні повноваження (оборону) у Великобританії був прийнятий у 1939 році. Цей закон дозволяв ухвалювати уряду т.зв. «постанови про оборону», які дозволяли уряду значний спектр дій, зокрема, проводити арешти, проникати до приміщень та навіть виносити смертну кару за окремі злочини (прорив блокпостів і грабіж). Закон фактично діяв до 1964 року [473].

Канада вводила воєнний стан в 1970 році в період Жовтневої кризи після викрадення британського дипломата Джеймса Кросса і віце–прем'єра і міністра праці Квебека П'єра Лапорта, здійсненого бойовиками т. зв. Фронту

визволення Квебеку. На сьогодні діє законодавство про надзвичайні повноваження [474], що передбачає запровадження стану війни і надання відповідних повноважень уряду.

В статті 16 Конституції Французької Республіки встановлено, що коли інститути Республіки, незалежність нації, цілісність її території виявляються під серйозною і безпосередньою загрозою, а нормальне функціонування конституційних публічних органів припинено, Президент Республіки вживає заходів, які диктуються цими обставинами, після офіційної консультації з Прем'єр–міністром, головами палат, а також Конституційною радою. Ці заходи повинні бути продиктовані прагненням надати в найкоротші строки конституційним публічним органам можливість для виконання їх завдань [475].

Конституція Іспанії (стаття 116) передбачає три види надзвичайного режиму, що регулюється органічним законом: стан загрози, надзвичайного положення і стан облоги і встановлює відповідні повноваження і обмеження та встановлює, що оголошення стану загрози і надзвичайного положення і облоги не скасовує принципу відповідальності Уряду і його представників. Саме уряду Іспанії належить право оголошення стану надзвичайного режиму. Стани облоги і загрози не оголошувалися, натомість з березня по червень 2020 року був оголошений стан надзвичайного положення з метою зупинити поширення коронавірусу [476].

В 2017 році воєнний стан було оголошено на острові Міндао для боротьби з бойовиками–ісламістами і іноземними бойовиками.

В Республіці Польща в грудні 1981 року генерал Войцех Ярузельський запровадив воєнний стан для придушення протесту на чолі з «Солідарністю». В Югославії введення воєнного стану в 1999 році було пов'язане з операцією НАТО Союзна сила.

В Грузії воєнний стан запроваджувався у 2008 році. В Таїланді запровадження воєнного стану в 2014 році стало відповіддю на антиурядові

протести у 2014 році. В 2016 році воєнний стан було оголошено в Туреччині у зв'язку зі спробою військового заколоту.

Воєнний стан у країнах світу переважно вводився у мирний час і супроводжувався обмеженням прав і свобод людини і громадянина (насамперед, обмеженням свободи пересування та зміни місця проживання), запровадженням комендантської години, розширенням повноважень уряду і обмеженням повноважень місцевої влади. Обсяг цих обмежень залежав від гостроти загроз внутрішній безпеці. В демократичних країнах такі обмеження були мінімальними за своїм характером та спиралися на вимоги відповідного законодавства, а особливості здійснення повноважень органами державної влади значною мірою визначалися формою державного правління.

19 червня 2020 року Європейською комісією «Демократія через право» (Венеціанська комісія) видано Доповідь [293], в якій узагальнено конституційно-правове регулювання надзвичайних ситуацій (state of emergency): війни або іншого надзвичайного положення, що загрожує життю нації, а також надзвичайних повноважень для всіх держав–членів та спостерігачів Венеціанської комісії та представлено загальні правові стандарти у цій сфері.

За загальними правилами положення Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачають можливість відступу від простого обмеження гарантованих прав, і неможливість відступу від так званих «абсолютних прав» (права на життя, заборона катувань і нелюдських або таких що принижують гідність видів поводження і покарання, рабства, принципу nullum crimen, nulla poena та інших).

До загальних правових стандартів віднесені:

– наявність парламентського і судового контролю за виконавчою владою для попередження зловживання надзвичайними повноваженнями національними владами;

– заборона припинення парламентської діяльності упродовж надзвичайного стану;

– застосування принципів субсидіарності і співмірності надзвичайних заходів і їх відповідності верховенству права;

– тимчасовий характер застосовуваних заходів;

– обмеження законодавчих повноважень конкретними питаннями з тим, щоб виконавча влада не могла використати свої законодавчі функції для придушення опозиції;

– утримання від внесення змін до конституції, відповідність обмежень прав людини положенням Європейської Конвенції про права людини та основі свободи та інших міжнародних договорів.

Питання меж нормотворчих повноважень уряду і особливостей їх здійснення в умовах воєнного стану слід розглядати насамперед в контексті специфіки правового режиму воєнного стану як одного із видів спеціального правового режиму (поряд із режимом надзвичайного стану, надзвичайної ситуації, карантину тощо), однак який виділяється з–поміж цих видів, оскільки пов’язаний із можливістю запровадження найбільш суттєвих обмежень прав і свобод людини і громадянина.

Адже саме тому на рівні Конституції України визначено, що запровадження режиму воєнного або надзвичайного стану має супроводжуватися зазначенням строку цих обмежень і встановлено перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені (стаття 64 Конституції України»).

Конституція України регулює лише найбільш загальні питання порядку введення воєнного стану, не торкаючись ні особливостей застосування режиму воєнного стану, ні повноважень органів державної влади в умовах дії воєнного стану.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» в статті 1 визначив правовий режим воєнного стану як «особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи

загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [469].

Гостротою і потребою захисту країни зумовлені заходи, які можуть бути здійснені в умовах правового режиму воєнного стану (стаття 8 Закону), а також обсяг повноважень органів державної влади та порядок їх здійснення (статті 9 – 18 Закону).

В 2021–2022 чинне законодавство України про воєнний стан було суттєво скориговане. Змінами було передбачено, зокрема, суттєве розширення повноважень уряду. Так, Закон «Про правовий режим воєнного стану» доповнено статтею 21–1, якою комплексно урегульовано діяльність Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану.

Встановлено, що Кабінет Міністрів України в разі введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях:

1) працює відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану;

2) розробляє та вводить в дію План запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в окремих місцевостях України з урахуванням загроз та особливостей конкретної ситуації, яка склалася;

3) організовує та здійснює керівництво центральними та іншими органами виконавчої влади в умовах воєнного стану;

4) після початку збройного конфлікту здійснює заходи щодо створення відповідно до норм міжнародного гуманітарного права безпечних зон, організованих у спосіб, який дає змогу забезпечити захист цивільних осіб;

5) визначає особливості здійснення оборонних та публічних закупівель із забезпеченням захищеності державних замовників і замовників від воєнних загроз [469].

Крім того, абзацом другим частини сьомої статті 4 на Кабінет Міністрів в межах його повноважень покладено спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій (крім питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, забезпечення виконання яких здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України) [469].

Розширені також повноваження Кабінету Міністрів щодо запровадження заходів правового режиму воєнного стану режиму охорони об’єктів критичної інфраструктури (стаття 8) [469].

На виконання цих положень і у зв’язку з потребою подальшого удосконалення правових відносин Верховна Рада України упродовж періоду запровадження воєнного стану з 24 лютого 2022 року ухвалила низку законодавчих рішень галузевого характеру, спрямованих за уточнення і розширення повноважень Кабінету Міністрів України в період запровадження воєнного стану.

Зокрема, Законом України «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України» від 15 квітня 2022 року №2134–IX [477] суттєво спрощений бюджетний процес, а також Кабінету Міністрів України надано повноваження приймати рішення щодо додаткових положень, що регламентують процес виконання державного бюджету.

Законом «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» від 15

березня 2022 року №2120–IX Кабінету Міністрів України надано право визначати особливості нарахування та сплати єдиного податку [478], а Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо адміністрування окремих податків в період воєнного, надзвичайного стану» від 01 квітня 2022 року №2173–IX, тимчасово, на період до припинення або скасування воєнного, надзвичайного стану в Україні, Кабінет Міністрів України надано повноваження встановлювати особливості здійснення ветеринарно–санітарного контролю вантажів з товарами, що ввозяться на територію України, особливості здійснення митними органами державного контролю нехарчової продукції, встановлювати особливості здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин щодо вантажів із продуктами, живими тваринами, харчовими продуктами нетваринного походження та кормами нетваринного походження, що ввозяться (пересилаються) на митну територію України [479].

Найбільш значимими, винятковими повноваженнями уряду слід оцінювати запропоновані зміни, що були передбачені Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» (реєстр. №7153), ухваленим 24 березня 2022 року, який, однак, до цього часу не підписаний Президентом України.

Так, цим Законом запропоновано Закон «Про правовий режим воєнного стану» доповнити новою статтею 12–1, частиною першою якої передбачено, що Кабінет Міністрів України в разі введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях приймає рішення з усіх питань, що потребують законодавчого врегулювання в умовах воєнного стану, з дотриманням статті 64 Конституції України щодо обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, у тому числі рішення щодо визначення платників податку, об'єктів оподаткування, бази оподаткування, ставок податків,

порядку обчислення податків, податкового періоду, строку та порядку сплати податків, строку та порядку подання податкової звітності, податкових пільг та порядку їх застосування.

Протягом двох днів після прийняття такого рішення Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України законопроект, яким врегульовуються відповідні питання. Якщо за результатами розгляду Верховною Радою України такий законопроект відхилено, відповідне рішення Кабінету Міністрів України втрачає чинність з дня, наступного за днем прийняття рішення про відхилення законопроекту. Якщо протягом одного місяця з дня реєстрації такого законопроекту Верховна Рада України не приймає рішення щодо його відхилення або прийняття в цілому, відповідне рішення Кабінету Міністрів України втрачає чинність після спливу зазначеного строку або з дня, наступного за днем припинення чи скасування воєнного стану, якщо це станеться раніше. Рішення Кабінету Міністрів України, передбачені цією частиною, не застосовуються у разі прийняття та набрання чинності законом, що визначає особливості вирішення відповідних питань в умовах воєнного стану.

Урегульовується також порядок набрання чинності постановами Кабінету міністрів України, а саме: постанови Кабінету Міністрів України, прийняті у період дії воєнного стану, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення (крім положень, що містять інформацію з обмеженим доступом, які набирають чинності з моменту їх доведення до виконавців), якщо пізніший строк не визначено самою постановою. Постанови Кабінету Міністрів України, прийняті відповідно до частини першої або пункту 1 частини третьої цієї статті, втрачають чинність через один місяць з дня припинення чи скасування воєнного стану, якщо самою постановою або законом не встановлено більш ранній строк втрати чинності.

Передбачено також, що в умовах воєнного стану: у разі смерті міністрів, визнання їх зниклими безвісти, відсутності міністрів на трьох засіданнях

Кабінету Міністрів України поспіль та неповідомлення ними Прем'єр–міністра України або особи, яка виконує його обов'язки, про своє місце перебування, якщо кількість таких міністрів становить не менше однієї п'ятої посадового складу Кабінету Міністрів України, засідання Кабінету Міністрів України, на якому розглядається невідкладне питання забезпечення обороноздатності держави, відсічі збройної агресії проти України, запобігання гуманітарній катастрофі, інші питання, пов'язані з ліквідацією або мінімізацією загрози життю чи здоров'ю населення, вважається повноважним, якщо на ньому присутні не менше третини посадового складу Кабінету Міністрів України включно з Прем'єр–міністром України або особою, яка виконує його обов'язки.

У разі подання міністром заяви про його відсторонення від виконання обов'язків, а також у разі визнання його зниклим безвісти або відсутності міністра на трьох засіданнях Кабінету Міністрів України поспіль та неповідомлення ним Прем'єр–міністра України або особи, яка виконує його обов'язки, про своє місце перебування, Кабінет Міністрів України має право за поданням Прем'єр–міністра України або особи, яка виконує його обов'язки (за поданням Президента України – стосовно Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України), приймати рішення про відсторонення такого міністра від виконання обов'язків до припинення чи скасування воєнного стану та покладення на відповідний період виконання обов'язків міністра на іншу особу.

Незважаючи на те, що запровадження воєнного стану потребує суттєвого посилення повноважень уряду, надання йому повноважень по законодавчому регулюванню суспільних відносин фактично означає передачу (делегування) законодавчої функції Кабінету Міністрів України. Це не узгоджується з вимогами Конституції України, стаття 75 якої передбачає, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Зазначене положення проєкту суперечить вимозі ч. 1 ст. 10 Закону

України «Про правовий режим воєнного стану», в якій зазначено, що «[у] період воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України…». Стосовно запровадження спрощеного порядку прийняття рішень про відсторонення міністра від виконання обов'язків та призначення виконувача обов'язків міністра, то застосування цього правила не може поширюватися на всіх без винятку міністрів, зокрема, тих, що призначаються та звільняються за поданням Президента України.

На ці обставини, до речі, звернуло увагу Головне науково–експертне управління Апарату Верховної Ради України при поданні законопроєкту на перше читання [480], а також Асоціація правників України, вказавши, що «[м]ожливість Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану самостійно здійснювати законодавче регулювання шляхом прийняття рішень щодо питань, які можуть визначатися виключно законами України за встановленою в Конституції України процедурою буде мати наслідком втрату рівноваги у системі розподілу влади. В такому випадку Верховна Рада України та Президент України усуваються із законодавчого процесу» [481].

Виконуючи надані законом повноваження, Кабінет Міністрів України хвалив з 24 лютого 2022 року низку власних рішень, які стосуються важливих питань правового регулювання економічних, соціальних, гуманітарних, фінансових відносин та бюджету, а також комплексу питань народного спротиву, територіальної оборони в умовах воєнного стану. Коротко зупинимося на найважливіших рішеннях у цих сферах.

Рішення з гуманітарних питань стосувались широкого кола питань, зокрема, захисту [482], евакуації [483] та перетину кордону перетину кордону дітей та осіб з інвалідністю [484].

Серед економічних рішень найважливішими були рішення щодо забезпечення української армії усім необхідним, спрощення процедури публічних закупівель, продовольчої безпеки, підтримки українського

товаровиробника, регулювання критичного імпорту компенсації за завдані матеріальні збитки та відбудови житла. Уряд затвердив Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні.

Передбачено, що визначення збитків відбувається окремо за напрямами, відповідно до методик, затверджених профільним міністерством по кожному напрямку [485].

Оптимізований Порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями [486], затверджено Порядок організації та координації виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків російського вторгнення, Порядок формування фондів житла для тимчасового проживання, Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на викуп, будівництво житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб [487], Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України [488].

Цілий ряд урядових рішень стосувалися особливостей організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану, порядку використання коштів, тарифів, порядку надання допомоги населенню, використання коштів, умов надання субвенцій з державного бюджету, здійснення асигнувань Державним казначейством в особливому режимі, виплат пенсій, заробітних плат, житлових субсидій та пільг, порядку отримання гуманітарної допомоги та багатьох інших питань.

Змін зазнав і порядок здійснення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України при збереженні загального правила, викладеного в статті 12–1 Закону України про те, що Кабінет Міністрів України «працює відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану». Адже усі ключові положення **нормотворчої діяльності Кабінету**

міністрів України, включаючи багатоступінчастий контроль за якістю нормативних актів Кабінету Міністрів України, відображені у Регламенті Кабінету Міністрів України [262], а техніко–юридичні норми – у Правилах підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870 [464].

Слід підкреслити, що передбачена Регламентом процедура нормотворчої діяльності уряду в звичайних умовах, а саме до запровадження в Україні воєнного стану була демократичною, враховувала проведення публічних консультацій, врахувала інтереси регіонів, дотримання проведення необхідних експертиз.

В умовах запровадження воєнного стану Кабінету Міністрів суттєво спростив порядок розгляду на засіданні Кабінету Міністрів проектів актів Кабінету Міністрів з невідкладних питань, підготовлених у період дії воєнного стану.

Внесеними в грудні 2022 року змінами до Регламенту встановлено, що у період дії в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану, в невідкладних випадках, що потребують негайного прийняття рішення, Прем'єр–міністр або інший член Кабінету Міністрів за погодженням з Прем'єр–міністром може внести на розгляд Кабінету Міністрів проект акта без дотримання вимог цього Регламенту щодо погодження і консультацій, проведення правової експертизи Мін'юстом, розгляду на засіданні урядового комітету.

Такий проект акта ставиться на голосування і у разі його прийняття опрацьовується Секретаріатом Кабінету Міністрів без зміни його по суті (вносяться поправки, пов'язані з приведенням у відповідність з правилами нормопроектувальної техніки, здійснюється редагування) [489].

В грудні 2021 року §28–3 Регламенту Кабінету Міністрів доповнено пунктом 10, відповідно до якого у зв'язку з запровадженням воєнного стану у разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану за

рішенням Кабінету Міністрів засідання урядових комітетів можуть не проводитися [490].

В Регламент Кабінету Міністрів цією ж постановою були внесені зміни також щодо публічних консультацій з представниками заінтересованих сторін щодо проектів актів Кабінету Міністрів. Такі консультації, у разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану, щодо проектів актів Кабінету Міністрів з питань забезпечення обороноздатності держави, з інших питань, пов'язаних із виникненням загрози життю та/або здоров'ю населення, згідно змін до Регламенту (пункт 4 §42), не проводяться.

Звичайно, ці рішення слід розглядати як вимушені, тимчасові і екстраординарні заходи. Адже справді, діяльність уряду в умовах воєнного стану справді вимагає неординарних і швидких рішень, однак навряд чи можна нехтувати фундаментальними принципами нормотворчої діяльності, зокрема, принципами демократії, верховенства права, захисту прав людини, наукової обґрунтованості нормотворчих рішень та іншими. Тому у будь–якому випадку мала б здійснюватися наступна експертиза такого роду ухвалюваних актів з тим, щоб мати можливість коригування їх у подальшому.

Це важливо і з огляду того, що порядок здійснення нормотворчої діяльності і окремі її етапи і елементи її механізму хоча й свідчать про те, що в останні роки професійність та якість урядових актів покращилися, однак весь механізм нормотворчої діяльності не являв собою єдиної високоефективної системи підготовки, прийняття, опублікування, реалізації і моніторингу відповідних урядових актів; чимало його елементів працювали неефективно і потребували удосконалення.

Про це свідчила значна кількість необхідних для країни проєктів урядових актів, що досить тривалий час перебували на узгодженні, не отримували підтримки Мінфіну, Мінекономіки, Мінюсту з фінансової, економічної чи правової точок зору, поверталися на доопрацювання в профільні міністерства або знімалися з розгляду.

Не секрет, що процедура погодження відомчих актів, які готувалися до розгляду Кабінетом міністрів України, для окремих міністерств була складно прохідною; такі проекти блокувалися на різних етапах, а то й поверталися без прийняття. З іншого боку, певна частина урядових актів видавалася з численними вадами, вони не досягали мети правового регулювання або ж перешкоджали прогресивному розвитку суспільних відносин, що знижувало ефективність їх застосування.

Очевидно, що з поверненням до мирного життя мають бути розроблені заходи, що були б спрямовані на удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України. Така необхідність визнана і самим Кабінетом Міністрів України. Так, у Розділі «Ефективне урядування» Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р передбачено удосконалення системи розроблення проектів нормативно-правових актів, зокрема шляхом уніфікації правил нормопроектування та проведення експертизи проектів актів; удосконалення процесу проведення публічних консультацій та консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, зокрема впровадження модуля публічних консультацій на онлайн–платформі взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства [468]. Однак напрями такого удосконалення мають бути суттєво розширені.

Щодо діяльності вже згадуваних урядових комітетів і публічних консультацій, то вважаємо, що слід якомога більш швидко повернутися до їх відновлення після скасування воєнного стану.

Урядові комітети мають бути тим «ситом», яке відсівало б левову частку недосконалих проєктів і виправляло недоліки процедури проходження і погодження урядових актів.

Очевидно, що після скасування воєнного стану слід повернутися і до питання про відродження Громадської ради при Кабінеті Міністрів України.

Навіть в умовах дії воєнного стану існує необхідність забезпечення вільного доступу до інформації щодо урядових рішень, що готуються для розгляду, включаючи оприлюднення проєктів урядових актів на сайті Кабінету Міністрів України для їх громадського апробування, ретельне узагальнення висловлених критичних оцінок цих проєктів і врахування їх у фінальних проектах, що передаються на розгляд Кабінету Міністрів України.

6.5. Організаційно-правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади

Хоча упродовж останніх років у цій сфері зроблено немало, цілком очевидною є потреба підвищення рівня системності нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема, необхідність створення єдиної комплексної системи нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, яка включала б належний контроль за підготовкою таких нормативних актів, здійснення їх комплексної експертизи, відповідного громадського апробування.

Слід, до речі, вказати на те, що завдання по удосконаленню нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади упродовж усіх років незалежності України не випускалось з поля зору органів державної влади. Так, Президентом України це завдання було поставлене ще у 1999 році.

Згідно з Указом Президента України від 9 лютого 1999 року № 145/99 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [491] Кабінету Міністрів України доручалось запровадити єдину систему планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади. Цим же указом функції з планування законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за поданням міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, координації нормотворчої діяльності

органів виконавчої влади та контролю за цією діяльністю було покладено на Міністерство юстиції України.

З 2002 року з метою забезпечення відповідності нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю основним положенням законодавства Європейського Союзу, вдосконалення нормотворчої діяльності зазначених органів та посилення контролю за цією роботою, у Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади [492] було включено вимогу про необхідність складання довідки про відповідність нормативно-правового акта основним положенням законодавства Європейського Союзу [493].

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади зобов'язувались подавати до 1 грудня кожного року на розгляд Міністерства юстиції України орієнтовного плану законопроектної роботи на наступний рік, подання щорічно до 1 січня до Міністерства юстиції України звітів про стан нормотворчої діяльності.

Відповідно до цього Указу з 2006 року нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади координувалася Міністерством юстиції України насамперед через контроль за плануванням законопроєктних робіт на кожний наступний рік відповідно до Указу Президента України від 9 лютого 1999 року № 145 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» та § 85 глави 1 розділу 8 Регламенту Кабінету Міністрів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 (станом на 23 лютого 2022 року).

Указом Президента України від 26 листопада 2003 року № 1348 «Про поліпшення організації законопроектної діяльності» на Міністерство юстиції України було покладено функції головного розробника проектів законів, що вносяться Президентом України та Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, крім проектів, щодо яких законами України та

актами Президента України встановлено інший порядок розроблення. Втім ця практика не виправдала себе з кількох причин.

З одного боку, з огляду на обсяг нормопроектної роботи виконання її одним міністерством було не під силу. З іншого боку, в Міністерстві юстиції України ніколи не було фахівців з усіх напрямків, на відміну від міністерств. Тому така практика згодом була скасована, а контрольні повноваження Мінюсту посилені по лінії правової експертизи. Очевидно, що цю практику слід все ж таки зберегти для найбільш важливих проєктів законів, задля чого у положення згадуваного проєкту Закону №5469 від 05.05.2021**,** ініційованому Урядом, щодо зосередження функцій з розроблення проектів актів законодавства у міністерствах, крім випадків, коли центральні органи виконавчої влади наділені нормотворчими повноваженнями відповідно до закону, внести відповідні уточнення.

На підставі статті 4 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [494], яка передбачила, що проекти нормативно-правових актів підлягають **ґендерно–правовій експертизі** і що висновок ґендерно–правової експертизи є обов'язковою складовою пакета документів, що подаються разом з проектом нормативно-правового акта до розгляду, Кабінет Міністрів України, Кабінет Міністрів України своєю постановою запровадив у Міністерстві юстиції ґендерно–правову експертизу чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів в усіх сферах законодавства, що стосуються прав і свобод людини, як складову частину правової експертизи [495]. Згодом механізм проведення гендерно–правої експертизи був суттєво удосконалений [496].

Було встановлено, що гендерно–правова експертиза законодавства проводиться Мін’юстом щодо законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів. Запроваджена плановість у здійсненні такої експертизи.

Затверджена форма висновку гендерно–правової експертизи акта законодавства, окреслений перелік актів, що обов'язково застосовуються при її здійсненні: Конституція України, Закони України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про запобігання та протидію домашньому насильству, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та резолюції міжнародних конференцій, міжнародних організацій, їх органів, використані під час проведення експертизи (зокрема, Загальна декларація прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколи до неї, Європейська соціальна хартія (переглянута) 1996 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 року та інші).

Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року №395/2011 [497], на Мінюст покладались повноваження по координації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань систематизації законодавства, перевірці стану такої діяльності, надання рекомендацій щодо її поліпшення і внесення пропозицій про усунення виявлених недоліків.

Одначе всі ці заходи хоча й позитивно вплинули на стан нормотворчої діяльності міністерств і відомств, одначе навіть за визнанням відповідальних осіб Міністерства юстиції України «[н]езважаючи на кропітку роботу Міністерства юстиції з підвищення якості нормотворчої діяльності, сучасному нормотворчому процесу гостро бракує оновленої методології, науково обґрунтованих підходів до організації нормотворчого процесу, високого фахового рівня нормопроектувальників та єдиних загальнообов'язкових правил нормотворчої діяльності.

Останнє суттєво ускладнює процес розроблення та опрацювання законопроектів. Нинішній нормопроектувальник, окрім Регламенту Кабінету Міністрів та Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України не має жодного акта, що встановлює правила нормотворчої діяльності та техніки нормопроектування» [498]. З того часу ситуація суттєво змінилася.

З 2014 року розпочато новий етап у реформуванні центральних органів виконавчої влади, пов'язаний із посиленням ролі міністерств, як органів, що забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, та уточнення функцій інших центральних органів виконавчої влади, що виконують окремі функції з реалізації державної політики. Було внесено зміни до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [462], якими уточнено функції і статус центральних органів виконавчої влади, а також прийнято рід концептуальних документів, на основі яких відбувається реформування державного управління і діяльності усіх органів виконавчої влади (на сьогодні систему органів виконавчої влади в Україні складають:

1) Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади;

2) міністерства як центральні органи виконавчої влади, які формують і реалізують державну політику у відповідних сферах державного управління;

3) структурно–територіальні підрозділи міністерств;

4) центральні органи виконавчої влади, які сприяють міністерствам та уряду у реалізації державної політики, здійснюючи функції державного управління міжгалузевого або міжсекторального характеру (державні служби, державні агентства, державні інспекції);

5) структурно–територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади;

6) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та районні місцеві державні адміністрації, державні адміністрації міст Києва та Севастополя).

В 2015 році була Ухвалена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [499], 2016 році Кабінетом Міністрів України було ухвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки [500], а в 2017 році – Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, в якій підкреслено, що «основні робочі процеси міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (нормотворча діяльність, організація виконання завдань, бюджетні процеси тощо) потребують перегляду та модернізації з метою уникнення зайвих бюрократичних процедур, перевантаження поточною роботою та неефективного витрачання робочого часу фахівців» [501].

В результаті проведеної адміністративної реформи були суттєво модифіковані функції Міністерства юстиції України (хоча формально Указ Президента 6 квітня 2011 року №395/2011 втратив чинність лише на підставі Указу Президента № 419/2019 від 20.06.2019 [502]).

В нове положення про Міністерство юстиції, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228 [503] не були включені повноваження Мінюсту по розробці за поданням міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щорічних планів законопроектної роботи, координація нормотворчої діяльності в центральних органах виконавчої влади, здійснення контролю за такою діяльністю; здійснення методичного керівництва правовою роботою в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, перевірка стану такої роботи і надання рекомендацій щодо її поліпшення та приведення нормативних актів зазначених органів у відповідність із законодавством, повноваження по вжиттю заходів до підвищення кваліфікації працівників юридичних служб.

Натомість Постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 2022 р. № 619 **повноваження Мінюсту були розширені в частині повноважень щодо державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств і відомств.**

Зокрема (на додаток до залишених у нього повноважень по державній реєстрації нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, а також повноважень по скасуванню рішень про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації) надані функції по здійсненню контролю за додержанням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів органами виконавчої влади, які є суб'єктами нормотворення, а також іншими органами, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, та за його результатами і повноважень в разі потреби вимагати подання нормативно-правових актів для державної реєстрації або їх скасування, вносить пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях.

Мінюст також отримав повноваження по забезпеченню підготовки пропозицій щодо приведення законодавства України у відповідність з принципами та стандартами Ради Європи, інтеграції його в систему міжнародного права, та по координації роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади із зазначених питань.

Суттєве збільшення повноважень Міністерства юстиції України по державній реєстрації відомчих нормативних актів і відповідному здійсненню їх правової експертизи стало вагомим фактором удосконалення нормотворчої

діяльності центральних органів виконавчої влади, недопущення прийняття актів, що порушують Конституцію і закони України, права громадян.

Втім, існує потреба удосконалення методики не тільки експертної діяльності Міністерства юстиції України, яке здійснює правову, гендерну експертизи.

Необхідне також удосконалення порядку проведення громадської експертизи інститутами громадянського суспільства, громадськими радами при органах виконавчої влади, яка здійснюється задля оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовки пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі на основі Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [504]. Поки що така експертиза не стала дієвим засобом покращення відомчої нормотворчості.

Рівень якості нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади значною, якщо не вирішальною мірою, залежить від фаховості нормопроектувальників органів державної влади, включаючи рівень центральних органів виконавчої влади. На сьогодні підготовка нормопроектувальників здійснюється вузами шляхом викладання навчальних дисциплін по напрямку нормотворчості (нормопроектування), іншими розрізненими структурами, не становить єдиної системи.

Свого часу при Центрі правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України було створено Українську школу нормопроектувальників, на базі якої реалізовувався Проект підтримки нормопроектування в Україні за допомогою Інституту поглиблених правничих студій Лондонського університету [505]. Цілком очевидно, що мав би бути визначений орган, що забезпечує координацію питань підготовки

нормопроектувальників. В якості одного із варіантів можна було б розглядати покладення обов'язків такого органу на Міністерство юстиції України.

Покращенню нормопроектної роботи і нормотворчої діяльності загалом сприяла б розробка і впровадження Державної програми підготовки нормопроектувальників, яка охоплювала б різні рівні органів державної влади, а також передбачала б усі необхідні складові підготовки майбутніх нормопроектувальників.

Підвищенню рівня нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади сприяє **проведення консультацій з громадськістю з питань підготовки і прийняття відомчих нормативних актів та діяльність Громадських рад при міністерствах.** Варто підкреслити, що активні зусилля по впровадженню консультацій з громадськістю в реальну нормотворчу практику започатковані вже давно.

Ще в 2004 році було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. №1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [506], на основі якої утворювалися Громадська рада при Кабінеті Міністрів і Громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади.

В 2007 році розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. №1035-р схвалена Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [507], на основі якої в 2008 році постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. №976 затверджений Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [508].

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. №1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» було затверджено Загальне положення про громадську раду при Кабінеті Міністрів України, міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки

Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації, однак в 2010 році нормативна основа проведення громадських консультацій була оновлена.

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [509] був затверджений Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, а також Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації.

На сьогодні згідно із зазначеним Порядком в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) та з деяких інших питань. Строк проведення таких консультацій з громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів.

На первинних етапах впровадження ця форма консультацій з громадськістю, як і діяльність Громадських рад при міністерствах не завжди була ефективною, на що зверталась увага у різноманітних джерелах і що давало підстави стверджувати, що за рівнем прозорості проведення

консультацій Україна суттєво поступається як Європейському Союзу, так і тим країнам Європи, в яких належна правова основа для проведення публічних консультацій відсутня взагалі [510].

З часом практика консультацій з громадськістю удосконалювалася. Покращилося планування консультацій з громадськістю. Для прикладу, МОН України на 2022 рік запланувало проведення консультацій з громадськістю по 27 важливих проєктах актів та з інших освітніх питань [511].

Громадська ради при МВС України упродовж 2020 – 2021 років розглянула й обговорила понад 40 проєктів нормативно-правових актів, розробником яких є МВС [512].

В якості нинішніх недоліків консультацій з громадськістю слід назвати нерегулярність і формальність їх проведення, занадто узагальнена інформація про результати їх проведення, ускладнений пошук необхідних проєктів актів, що виносяться на консультації.

По переважній більшості нормативних актів, що виносилися на обговорення міністерств жодних пропозицій не надходило (наприклад, про це свідчать звіти Міністерства юстиції України щодо результатів публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів за останні роки та звітів про електронні консультації з громадськістю за 2022 рік [513]) або ж відсутні дані про результати електронних консультацій з громадськістю та публічних громадських обговорень (див. для прикладу сайти Державної служби з надзвичайних ситуацій [514] та Міністерства інфраструктури України [515]).

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 визнано в якості проблемного питання низький рівень інституційного розвитку інститутів громадянського суспільства, відсутність стабільного залучення професійних кадрів та

фінансових і матеріальних ресурсів, сталих практик партнерства з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнесом.

На усунення вказаних недоліків спрямовані стратегічні завдання у стратегічному напрямку «Забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях…», а саме «аналіз практики функціонування громадських рад при органах виконавчої влади та подальше удосконалення засад їх діяльності, зокрема в частині процедури обрання складу громадських рад, посилення їх експертних функцій та залучення до формування і реалізації державної політики визначені Указом Президента України», «упровадження онлайн–платформи для взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства, що забезпечуватиме, зокрема, доступ до механізмів електронних консультацій з громадськістю та громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», «удосконалення механізмів і процедур залучення інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання до процесу розроблення регуляторних актів» [516].

Важливим напрямком удосконалення консультацій з громадськістю є наближення цієї діяльності до європейської практики, де консультації з громадськістю розглядаються як спосіб реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними і місцевими справами через їх залучення до прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, на центральному, регіональному та локальному рівнях.

Слід нагадати, що основні вимоги до залучення громадськості до участі в управлінні державними справами у формі публічних консультацій містяться у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (стаття 25 передбачає «право кожного громадянина брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників» [517], Орхуській Конвенції про доступ до інформації, участь

громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, 1998 р., ратифікованої Україною 18.11.1999 р. (передбачає участь громадськості в підготовці державними органами нормативних положень, які мають безпосередню виконавчу силу, та інших загальноприйнятих юридичних правил) [518].

На сьогодні також існують документи РЄ, міжнародних організацій, що закріплюють практику публічних консультацій з громадськістю, зокрема: Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень РЄ (2009) [519], Посібник з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу Організації економічного співробітництва та розвитку [520], Настанови ОЕСР щодо публічних онлайн–консультацій, Настанови ЄС щодо консультацій із заінтересованими особами [521], Рекомендація CM/Rec(2009)2 Комітету міністрів державам–членам про оцінку, перевірку та моніторинг участі й політики участі на місцевому та регіональному рівнях [522] та інші документи.

Досить ефективно публічні консультації здійснюються в таких країнах–учасницях ОБСЄ, як Словаччина, Франція, Сполучене Королівство, Хорватія [523].

Цілком очевидним є те, що оскільки відносини, пов’язані з регулюванням порядку консультацій з громадськістю торкаються реалізації прав громадян на участь в управлінні державними правами, то вони мають регулюватися законом відповідно до вимог частини 1 статті 38 і статті 92 Конституції України.

Першою спробою законодавчого регулювання цих відносин, був підготовлений робочою групою Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Секретаріату Кабінету Міністрів України законопроєкт «Про публічні консультації» реєстр. № 7453 від 27.12.2017 року [524], однак така спроба виявилася невдалою і проєкт був повернутий на доопрацювання.

Другою спробою законодавчого регулювання публічних консультацій став законопроєкт «Про публічні консультації» (реєстр. № 4254 від 23.10.2020 р.) [525], внесений Кабінетом Міністрів України, який в березні 2023 року підготовлений до другого читання [526].

Цим законопроєктом передбачено в якості мети «упорядкування залучення заінтересованих сторін до участі у прийнятті рішень шляхом проведення публічних консультацій на всіх етапах постановки проблеми, розроблення, формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення у відповідних сферах суспільного життя».

Частиною 2 статті 5 проєкту передбачається, що закон визначатиме правила проведення публічних консультацій суб'єктами таких консультацій, до яких віднесені:

1) народний депутат України;

2) комітет Верховної Ради України;

3) Кабінет Міністрів України, міністерство, інший центральний орган виконавчої влади, місцевий орган виконавчої влади;

4) орган влади Автономної Республіки Крим;

5) орган місцевого самоврядування;

6) державний колегіальний орган, що забезпечує формування та/або реалізує державну політику;

7) Національний банк України;

8) інший державний орган під час виконання ним владних повноважень відповідно до закону;

9) підприємство, установа, організація, саморегулівна організація під час виконання ними визначених законом владних повноважень. Як уявляється, із кола суб’єктів проведення публічних консультацій невиправдано вилучено Президента України.

Уявляється помилковим висновок О.О. Даниляка про те, що оскільки «Конституцією України не передбачено проведення публічних консультацій

як обов'язкової умови прийняття нормативно-правових актів», то «нововведення можуть розглядатися як обмеження конституційних повноважень Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших суб'єктів законодавчої ініціативи» [527].

Запровадження публічних консультацій жодною мірою не може розглядатися як обмеження конституційних повноважень органів державної влади, навпаки, свідчить про демократичний характер влади, легітимує їх рішення і саму владу.

Проєкт передбачає, що положення майбутнього Закону не поширюватимуться на цілий ряд відносин, частина яких виглядає не безспірною.

Це, зокрема, суспільні відносини, пов'язані з:

а) призначенням загальнодержавних та місцевих виборів, всеукраїнського та місцевих референдумів;

б) внесенням місцевої ініціативи, проведенням громадських слухань, загальних зборів громадян відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні";

в) здійсненням заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, введенням в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану, застосуванням Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, наданням військової допомоги іншим державам, направленням підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи допуском підрозділів збройних сил інших держав на територію України, проведенням антитерористичних операцій та іншими невідкладними питаннями забезпечення обороноздатності держави;

г) забезпеченням здійснення зовнішньої політики;

Це також суспільні відносини, що виникають відповідно до Бюджетного кодексу України.

Це також питання, пов'язані з підготовкою проекту акта:

а) індивідуальної дії, організаційно-розпорядчого характеру;

б) про утворення і діяльність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворення та припинення державних органів, органів місцевого самоврядування;

в) Центральної виборчої комісії з питань організації підготовки та проведення виборів і референдумів;

г) пов'язаного з підписанням, ратифікацією, затвердженням, прийняттям міжнародного договору України або приєднанням до нього, припиненням чи зупиненням його дії;

ґ) щодо надання гуманітарної допомоги іноземним державам у зв'язку з ліквідацією наслідків стихійного лиха;

д) у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг;

е) що містить директиви, вказівки і технічні завдання для участі делегацій України, Кабінету Міністрів України, державних органів та представників України, Кабінету Міністрів України, державних органів у заходах міжнародного характеру;

До цього переліку включені також питання підготовки проектів регуляторних актів відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також питання підготовки проектів актів у частині положень, що містять інформацію з обмеженим доступом відповідно до вимог законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації». Більшість віднесених до такого роду відносин не викликає заперечень.

Втім, віднесення до цього переліку окремих відносин уявляється сумнівним. Це, зокрема, відносини по: підготовці проекту акта: індивідуальної дії, організаційно-розпорядчого характеру; про утворення і діяльність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворення та припинення державних органів, органів місцевого самоврядування; суспільні

відносини, що виникають відповідно до Бюджетного кодексу України; у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг.

Як уявляється, такого роду відносини торкаються важливих для громадян питань і їх вирішення без урахування громадської думки може нести загрози для демократичних засад здійснення державної влади.

У Рекомендаціях ОБСЄ щодо сприяння участі об'єднань в процесі прийняття державних рішень від учасників Форуму з питань громадянського суспільства, організованого в межах Додаткової наради 2015 року з питань гуманітарної галузі, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань прямо вказується на те, що «Закон має чітко визначити та обмежити кількість випадків, коли «надзвичайна» або «прискорені» процедури прийняття законів, рішень чи інших публічних актів можна застосовувати, щоб не використовувати такі процедури для обходу вимоги до громадські консультації; механізм повинен бути на місці, щоб гарантувати, що будь–яке законодавство, рішення чи інші публічні акти, прийняті в «надзвичайному» або «прискореному порядку» процедури переглядаються пізніше, щоб переконатися, що вони все ще необхідні адекватний.» [528]. На це справедливо звертає увагу Головне науково–експертне управління у Висновку від 15.12.2020 року [529].

Висновки до розділу 6.

Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади, як повноваження по встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів, є невід'ємною частиною правового статусу органів виконавчої влади, слугують засобом здійснення ними державної влади і здійснюються самостійно, без неправомірного втручання, завжди і виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції.

Нормотворчі повноваження складають правову основу для їх нормотворчої діяльності, яка, в свою чергу, є правовою процесуальною формою здійснення нормотворчих повноважень.

Правова процесуальна форма нормотворчої діяльності у сукупності з процесуальними стадіями, процесуальним провадженням і процесуальним режимом складають поняття нормотворчого процесу органу виконавчої влади, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органу виконавчої влади.

Нормотворча діяльність органів виконавчої влади є владною діяльністю по встановленню, зміні чи скасуванню обов'язкових правил поведінки шляхом розробки і прийняття нормативних актів Президента України, засобом здійснення органами виконавчої влади управлінської діяльності, реалізації їх нормотворчих повноважень з метою виконання ними своїх функцій, завдань та повноважень. Нормотворча діяльність, як і нормотворчі повноваження, є невід'ємною частиною статусу органів виконавчої влади.

В силу важливості нормотворчої діяльності органів виконавчої влади для реалізації мети діяльності, статусу і усіх повноважень виконавчої влади, її владного характеру, визнання обов'язкових актів, що ними приймаються, порядок здійснення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади має бути формалізований і нормативно упорядкований, здійснюватися у відповідному процедурно–процесуальному порядку.

В нормотворчій діяльності органів виконавчої влади слід виокремлювати процесуальні стадії, що пов'язані з послідовністю здійснення дій, процесуальні провадження, що відображають юридично фіксовані обставини нормотворчої ініціативи, матеріали справи законопроекту, офіційне

документальне закріплення процесуальних результатів, і процесуальний режим, як відображення дії відповідних принципів, що створює належну правову атмосферу і гарантує ефективне здійснення цієї діяльності.

В цілому процесуальна форма, процесуальні стадії і процесуальний режим складають інтегральну характеристику нормотворчого процесу органів виконавчої влади, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню обов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органів виконавчої влади, що підпорядковані загальній меті і спрямовані на отримання конкретного результату.

Нормотворча діяльність органів виконавчої влади має здійснюватися з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що ними приймаються, з дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження нормативних актів органів виконавчої влади, фіксації її результатів.

Належна правова регламентація усіх складових нормотворчого процесу органів виконавчої влади сприятиме утвердженню верховенства права в Українській державі.

В нинішніх умовах необхідне посилення ролі урядових комітетів, **надання більшої ваги і значимості публічних консультацій з представниками заінтересованих сторін щодо проектів актів Кабінету Міністрів**. Важливою ланкою участі громадськості у нормотворчій діяльності Кабінету Міністрів України має бути **Громадська рада при Кабінеті Міністрів України.** Існує необхідність більш повного забезпечення вільного доступу до інформації щодо урядових рішень, що готуються для розгляду, включаючи оприлюднення проєктів урядових актів на сайті Кабінету

Міністрів України для їх громадського апробування, ретельне узагальнення висловлених критичних оцінок цих проєктів і врахування їх у фінальних проектах, що передаються на розгляд Кабінету Міністрів України.

Конституційно-правові засади регулювання надзвичайних станів в Україні, зокрема, воєнного стану, в цілому є схожими з відповідною практикою демократичних країн. Введення на основі чинної Конституції України і відповідного законодавства воєнного стану в Україні зумовило значне розширення повноважень Кабінету Міністрів України та суттєві зміни порядку здійснення його нормотворчих повноважень.

Слід в цілому визнати, що Кабінет міністрів України активно використовував надані повноваження ухваливши значну кількість рішень в усіх сферах суспільного життя. Позитивним є те, що незважаючи на спроби надати уряду повноваження по законодавчому регулюванню суспільних відносин, що суперечило б Конституції України, остаточне ухвалення цього рішення не відбулося.

Що стосується нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, то відбулося її суттєве спрощення у порівнянні з передбаченою Регламентом процедурою нормотворчої діяльності уряду в звичайних умовах, в тому числі скасовано проведення публічних консультацій з важливих питань урядової політики, закріплено можливість призупинки діяльності урядових комітетів, відмінена необхідність проведення правових та інших видів експертиз. Розглядаючи застосування цих заходів як тимчасових і екстраординарних, слід підкреслити необхідність існування відповідних механізмів дотримання в цих умовах принципів верховенства права, захисту прав людини. З цією метою слід було б зберегти правову та інші види експертизи урядових рішень у формі експертизи вже прийнятих рішень, що давало б змогу переглядати рішення, що суперечать Конституції чи чинному законодавству.

Незважаючи на воєнний стан в країні, залишається актуальним питання удосконалення нормотворчої діяльності, як і завдання удосконалення

підзаконного правового регулювання суспільних відносин з метою проведення нагальних соціально–економічних і управлінських реформ, комплексного реформування самої нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України.

З огляду на нинішній стан нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, необхідне **удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та інших органів виконавчої влади, що володіють нормотворчими повноваженнями**.

Основною метою удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади має стати поглиблення об'єктивного аналізу і оцінки відомчих проектів з урахуванням сучасного рівня наукових знань та використання передового зарубіжного досвіду. З цією метою було б доцільним **запровадити на постійній основі, крім експертизи Мінюсту під час реєстрації нормативних актів, також наукову експертизу найбільш важливих відомчих законопроектів відповідно до законодавства України, що регулює питання наукової та науково–технічної експертизи стосовно статусу, повноважень та відповідальності експертів, значення їх експертних висновків. Слід посилити також роль і значення громадської експертизи, що здійснюється відповідними Громадськими радами при центральних органах виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства.**

Потребує оптимізації порядок проведення публічних консультацій з громадськістю з питань підготовки і прийняття відомчих нормативних актів, інших рішень, а також діяльність Громадських рад при міністерствах та врахування результатів цих консультації. Існує необхідність законодавчого регулювання процесу публічних консультацій з громадськістю і забезпечення відповідних правових гарантій урахування результатів цих консультацій.

До кола суб'єктів таких публічних консультацій мають бути віднесені Верховна Рада України, її комітети, народні депутати України, Президент

України, Кабінет міністрів та центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні колегіальні органи, що забезпечують формування та/або реалізують державну політику, Національний банк, інші державні органи під час виконання ними владних повноважень відповідно до закону, підприємства, установи, організації, саморегулівні організації під час виконання ними визначених законом владних повноважень.

Під дію публічних консультацій мають підпадати також відносини, пов’язані не тільки з підготовкою нормативних актів, але й по підготовці проекту акта індивідуальної дії, організаційно-розпорядчого характеру; про утворення і діяльність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворення та припинення державних органів, органів місцевого самоврядування; суспільні відносини, що виникають відповідно до Бюджетного кодексу України; у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг. Як уявляється, такого роду відносини торкаються важливих для громадян питань і їх вирішення без урахування громадської думки може нести загрози для демократичних засад здійснення державної влади.

Викладені напрямки удосконалення нормотворчої діяльності спрямовані на покращення якості урядових і відомчих нормативних актів і рішень, на більш повну реалізацію принципу верховенства права в управлінській діяльності нашої держави.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження історичної генези нормотворчої діяльності держав, нормотворчої діяльності Української держави дозволило з нових теоретичних і методологічних позицій вперше комплексно, виходячи із уточненого розуміння правової природи нормотворчої діяльності держави, простежити її історичну генезу, розкрити її елементи (мета, суб'єкти, предмет, засоби, процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням), дати комплексну характеристику її сутності (як правової форми реалізації функцій держави, як владної діяльності, як діяльності її уповноважених органів і посадових осіб, як юридичної діяльності, що має відповідну процесуальну форму), розкрити її принципи, дати характеристику окремих видів нормотворчої діяльності, сформулювати пропозиції по їх удосконаленню, окреслити перспективні напрямки досліджень у цій сфері.

Виконане дослідження дозволяє сформулювати нижченаведені висновки і пропозиції:

1. Сутність, характер і особливості нормотворчої діяльності держав суттєво видозмінювалась з ходом історичного розвитку держав. Ця видозміна чітко простежується через призму основних історичних періодів розвитку людства.

На початку раннього періоду існування держав (держави античного періоду) можна спостерігати процес заміни регулювання управління у формі індивідуальних наказів нормативним регулюванням, в ході якого створюються спеціальні органи, які відповідають за підготовку, прийняття і належний стан масиву нормативно-правових актів, удосконалюється процедура їх прийняття, а юридична діяльність виокремлюється в окрему професію. В державах з недемократичними формами правління, а такі держави в цей період складають більшість (за винятком окремих періодів існування держав в Древній Греції і Древньому Римі), така юридична діяльність монополізується владною

верхівкою цих держав, правителями, які прагнуть надати своєму правлінню священного характеру. Слід мати на увазі, що на цей процес активний вплив справляли історичні, культурні, соціально–економічні умови існування цих держав, сила і традиції народів.

2. В середні віки продовжується інтенсивна заміна соціального управління у формі індивідуальних наказів на нормативне регулювання, а також посилюється монополізація нормативного регулювання владною верхівкою, правителями, які намагаються не лише зберегти, а й посилити традицію надавати своїй владі священного характеру.

Період Середньовіччя позначений теологічним забарвленням влади, збереженням нормотворчих функцій в руках верховної влади, які використовуються задля ефективного управління населенням з широкими дискреційними повноваженнями верховної влади, зростанням професіоналізації нормотворчої діяльності, посиленням тенденції кодифікації звичаєвого права і майже повсюдної рецепції римського права в Західній Європі та Київській Русі.

3. В період Нового часу формується теоретичне підґрунтя для розуміння ролі держави у здійсненні ефективної нормотворчої діяльності, для вчення про зовнішні форми права, що дозволило більшості країн Європи сформувати досконалі нормативні системи з високим рівнем кодифікації. Мало пройти ще чимало часу, щоб утвердився сучасний погляд на природу нормотворчої діяльності держави в рамках верховенства права. Сучасне розуміння взаємозв’язку права і держави ґрунтується на легітимності влади, народному суверенітеті, зв’язаність державної влади законом і правом, необхідності спрямованості державної влади на реалізацію потреби забезпечення свободи і рівності громадян, здійсненні влади на основі принципу її поділу з відповідними балансами стримувань і противаг, принципу верховенства конституції і законів, обмеження дискреції виконавчої влади.

4. Формування цілісної наукової теорії нормотворчої діяльності держави можливе на основі розуміння нормотворчих повноважень держави, як повноважень, які делеговані народом. Це дає підстави розуміти, що правовий характер законів та інших актів, які виходять в держави та її органів, лише презюмується, оскільки в кінцевому підсумку свій правовий характер вони отримають в процесі легітимації, тобто визнання та сприйняття їх правовими з боку цього народу. І тому чим більше їх зміст не буде відповідати інтересам і потребам особи, тим більше вони ставатимуть формальним виразом державної волі, неправовим виразом сваволі.

Розуміння нормотворчої діяльності держави випливає із загального розуміння діяльності як специфічної людської форми ставлення людей до навколишнього світу, змістом якої є доцільні зміни і перетворення речей і явищ залежно від людських потреб, форми активності, що характеризує здатність людини чи пов’язаних з нею систем бути причиною змін у бутті.

Існуючі визначення нормотворчої діяльності будуються переважно на легістському розумінні її сутності, є результатом її ототожнення з правотворчою і законотворчою діяльністю як споріднених, тобто як специфічної діяльності спеціально уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню **правових норм** у формі прийняття нормативно-правових актів або ж як форму владної діяльності народу, органів держави, їхніх посадових осіб чи органів місцевого самоврядування або інших суб’єктів.

Головними елементами нормотворчої діяльності є мета (цілі), суб’єкти, предмет (об’єкти), засоби (форми виразу і технології), процесуальна форма реалізації, результати, контроль над її здійсненням.

Нормотворчу діяльність органів державної влади слід розуміти як діяльність уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, інших уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню нормативного регулювання у формі прийняття нормативних актів.

Уточнене розуміння поняття і природи нормотворчої діяльності та пояснення її зв'язку з творенням права, виокремлення її елементної основи зумовлюють потребу розгляду процесуальної форми нормотворчої діяльності держави як одного із найважливіших елементів нормотворчої діяльності, а також необхідність додаткового осмислення правових засад органів державної влади, що наділені нормотворчими повноваженнями і здійснюють нормотворчу діяльність, а також національного законодавства, законотворчої діяльності парламенту та відповідного удосконалення нормотворчих процедур.

Конституція України і чинне законодавство не визначає стадій і етапів нормотворчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб та не встановлює вимог до такої діяльності. Крім того, на сьогодні належним чином не реалізована вимога Конституції щодо урегулювання законом нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій. Окремі із цих аспектів нормотворчої діяльності лише фрагментарно визначаються підзаконними актами Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України. Тому змістовне наповнення стадій і етапів нормотворчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб є важливим завданням правової науки.

Зокрема, потребують подальшого наукового дослідження і нормативного урегулювання на основі закону питання юридичної природи і класифікації нормативних актів органів державної влади (особливо з урахуванням пропонованих змін системи і повноважень органів виконавчої влади на місцях, що мають відбутися в процесі децентралізації влади), їх юридичної сили, процедурних та техніко–юридичних вимог до підготовки проектів нормативних актів, мовних та термінологічних стандартів викладу нормативного матеріалу, процедури проведення відповідних експертиз, принципів і вимог до планування і розробки проектів нормативних актів,

внесення і розгляду їх відповідними органами державної влади, прийняття, реєстрації, опублікування і введення в дію.

5. Нормотворча діяльність держави **є правовою формою реалізації функцій держави, а тому є владною діяльністю.** Нормотворча діяльність виступає в якості найголовнішого засобу і найголовнішої правової форми здійснення владно–організуючої представницької, управлінської і судової діяльності, оскільки полягає у розробці і прийнятті нормативних актів різної юридичної сили, за допомогою яких здійснюється реалізація функцій і завдань держави.

Нормотворча діяльність **отримує правову форму** в силу того, що вона передбачена правом, оскільки фундаментальні засади цієї діяльності регулюються Конституцією і законами України, тобто ця діяльність отримує найвищий рівень легітимності, безпосередньо від парламенту, як представницького органу влади. В результаті нормотворчої діяльності формується правове підґрунтя для функціонування державної влади і здійснення не тільки таких важливих галузевих чи предметних функцій держави (таких як захист держави, регулювання економічної діяльності, захист оточуючого середовища тощо) але й правова основа для функціонування державних інститутів з точки зору поділу влади на законодавчу виконавчу, судову і контрольну (в рамках яких здійснюються функція державного управління і правоохоронна функція, функції правосуддя, установча і контрольно–наглядова функції). Саме тому нормотворча діяльність є однією із найважливіших правових форм діяльності держави, поряд із правозастосовною (практичною консультаційною, адвокатською, нотаріальною), правоохоронною (слідчою, прокурорською, судовою), установчою, контрольною правовими формами діяльності держави.

Нормотворча діяльність держави є **діяльністю її уповноважених органів і посадових осіб**, оскільки приймати нормативні акти, які мають загальнообов’язковий характер, встановлюють обов’язки громадян та їх

відповідальність можуть лише уповноважені органи та посадові особи, оскільки функція нормативного регулювання має владний характер і пов’язується з функцією здійснення влади самим народом або за умови делегування народом цієї функції державі.

Нормотворча діяльність **є юридичною діяльністю**, оскільки на законодавчому і підзаконному рівні здійснюється її детальна регламентація, з встановленням процедур, прав і обов’язків повноважних суб’єктів права, визначенням їх відповідальності за порушення процедур, умов і вимог до здійснення нормотворчої діяльності.

Нормотворча діяльність держави, як форма реалізації владних повноважень органами державної влади, здійснюється у формі прийняття чи зміни нормативних актів і є їх виключною функцією, хоча процес розробки проєктів нормативних актів, їх обговорення, апробація можуть і повинні здійснюватися на більш широкій основі.

Нормотворча діяльність, метою якої є нормативне урегулювання суспільних відносин, повинна здійснюватися правознавцями–фахівцями задля отримання якісного результату у вигляді нормативного акту. Відповідно юристи–нормопроєктувальники повинні володіти необхідними компетенціями, мати належні знання та досвід.

Нормотворча діяльність **має відповідну процесуальну форму** і здійснюється відповідно до певних процедур, що знаходить свій вираз у розумінні нормотворчого процесу як спеціальної організаційної процедурної юридичної діяльності уповноважених суб'єктів, системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по ініціюванню розробки, складанню, узгодженню, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) нормативно-правового акту.

6. Оптимальний перелік принципів нормотворчої діяльності, на наш погляд, має включати принципи гуманізму, демократії (народовладдя),

верховенства права (включаючи такі його складові як принцип прямої дії норм Конституції України, верховенство Конституції як Основного закону, принцип законності, юридичної визначеності, рівності перед законом і недискримінації, пропорційності), прав людини, наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, професійності нормотворчої діяльності, плановості, системності, комплексності, своєчасного перегляду і оновлення нормативних актів, гласності. Викладені принципи поглинають принципи, які інколи виділяються в якості самостійних, зокрема, принцип визнання людини найвищою соціальною цінністю поглинається принципом гуманізму, принцип врахування громадської думки охоплюється принципом демократії, принцип прогнозованості поглинається принципом наукової обґрунтованості нормотворчих рішень, принципи прозорості і відкритості поглинаються принципом гласності нормотворчої діяльності.

Належна реалізація принципів нормотворчої діяльності слугуватиме досконалому нормативному регулюванню суспільних відносин, утриманню системи нормативних актів в належному стані, а в кінцевому підсумку – досягненню цілей і завдань, які ставляться суспільством перед державою.

7. В основі ідеї парламентаризму лежить теорія народного представництва, як «особлива форма народовладдя», що здійснюється виборним колегіальним органом – Верховною Радою України, на основі демократичних процедур і відповідальності за свої дії перед народом. Саме Верховна Рада України, як парламент Української держави, на основі, від імені українського народу, в межах Конституції України та в рамках встановлених нею процедур здійснює установчу, законодавчу владу, бюджетні, контрольні, церемоніальні повноваження. Однак, одне з найголовніших призначень парламенту – здійснювати законодавчу владу, відповідно до конституційного принципу поділу влади, закріпленого у статті 6 Конституції України, «оголошувати загальну волю через закон».

8. Законотворча діяльність українського парламенту – Верховної Ради України ґрунтується на законодавчій владі парламенту, в основі якої лежить теорія народного представництва, як «особлива форма народовладдя», що здійснюється виборним колегіальним органом – Верховною Радою України, на основі демократичних процедур і відповідальності за свої дії перед народом. Саме Верховна Рада України на основі, в межах Конституції України та в рамках встановлених нею процедур України здійснює законодавчу владу, регулюючи суспільні відносини шляхом прийняття акту вищої юридичної сили – закону. Саме силу природи цієї законодавчої влади закон займає ключове місце в ієрархії нормативних актів, регулюючи найбільш важливі суспільні відносини.

Законотворча діяльність є формою реалізації делегованої народом Верховній Раді України законодавчої влади, в результаті чого парламент і його органи володіють першочерговим правом як на здійснення законотворчої діяльності, так і правом контролю за якістю законів, що подаються на її розгляд.

Законотворча діяльність є спеціальною організаційною юридичною діяльністю насамперед парламенту, його комітетів та народних депутатів. Однак Верховна Рада не є єдиним законотворчим органом. Нормотворчими повноваженнями, згідно Конституції України, володіють також і інші суб’єкти, що мають право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (Президент України, Кабінет Міністрів України). Нормотворчими повноваженнями можуть володіти також і інші органи. Однак це не означає, що може довільно наділяти того чи іншого суб’єкта, той чи інший орган законотворчими повноваженнями. Наділення такими повноваженнями та встановлення порядку здійснення такої діяльності має здійснюватися відповідно до статті 92 Конституції України та вимог інших положень Конституції України, які визначають повноваження органів державної влади, що стосуються законотворчої діяльності.

9. Продовження парламентської реформи, в цілому, і законотворчої діяльності, має здійснюватися з урахуванням комплексності і спиратися на концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця» на засадах посиленої координації між ініціаторами законопроектів у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України, на наукову методологію і обґрунтування нормотворчої діяльності, враховувати у пропонованих законодавчих ініціативах сучасні досягнення економічних, соціальних і природничих наук, ґрунтуватися на ефективній роботі парламентських комітетів, науково обґрунтованій законодавчій процедурі. Необхідний перехід до електронного парламентаризму, розробка та схвалення всеохоплюючої комунікаційної стратегії, стратегії розбудови кадрового потенціалу парламенту.

Одним із головних чинників досягнення високої якості законів, що ухвалюються Верховною Радою України, має стати високе наукове і професійне забезпечення законотворчої діяльності. Необхідне суттєве посилення цих складових з метою врахування у законодавчих ініціативах Президента України, Кабінету Міністрів України, народних депутатів України сучасних досягнень економічних, соціальних і природничих наук та використання найкращих практик, що використовуються у законотворчому процесі.

Має бути суттєво підвищений фаховий рівень законопроектувальників середньої ланки (міністерств, державних і національних служб, державних і національних агентств, інших центральних органів виконавчої влади), які беруть участь у складанні проектів законів, ініційованих суб’єктами законодавчої ініціативи. Це зумовлює також потребу належної фахової підготовки і перепідготовки зазначених фахівців, необхідність їх кадрового і матеріального забезпечення.

Вкрай нагальною є потреба переосмислення ролі наукового і експертного забезпечення законотворчого процесу на засадах глибокої

реорганізації існуючих традиційних форм наукового супроводу і експертизи законопроектів і створення на їх основі консультаційних і експертних установ, що відповідали б сучасним потребам у комплексному незалежному інформаційному, науковому і експертному забезпеченні законотворчого процесу.

Слід серйозно посилити значення усіх видів експертиз проектів законодавчих актів, що проводяться на різних етапах підготовки і проходження законопроектів, зокрема, загально–правової, антикорупційної, гендерної, на відповідність праву ЄС (acquis communautaire), на відповідність Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, фінансово–економічній, екологічній, на відповідність Регламенту Верховної Ради України та іншим. З метою посилення фахового опрацювання законопроектів вже на сьогодні слід урегулювати на рівні Регламенту статус висновків експертних підрозділів Апарату Верховної Ради України, обов'язкову участь їх представників при розгляді законопроектів у комітетах, необхідність належної мотивації комітетом у разі відхилення ними зауважень до законопроектів, інформування про зміст відхилених зауважень на пленарних засіданнях при розгляді законопроекту. Слід урегулювати правовий статус експерта, що здійснює фахову експертизу законопроекту, як учасника нормотворчого процесу, законодавчо встановивши відповідні гарантії незалежності експерта, його права і обов'язки в процесі здійснення такої експертизи.

Слід посилити консенсусну природу українського парламенту, задля чого належним чином не урегульовати статус парламентської меншості, надати надання права меншості усім опозиційним фракціям, незалежно від їх об'єднання у «мономеншість». Має бути підвищена роль комітетів парламенту у законодавчому процесі, посилені механізми взаємодії головного комітету по законопроекту із іншими комітетами, підвищена прозорість діяльності парламентських комітетів і парламенту в цілому. Необхідне оприлюднення

висновків щодо законопроектів, які надаються урядом, науковими установами, громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів та інша важлива інформація. У комітетів мають бути створені веб–сторінки, на яких розміщувались би протоколи і стенограми засідань, результати голосувань, плани роботи, звіти та інша важлива інформація. Парламентські комітети мають перетворитися на центри законопроектної роботи з дотриманням принципу квотного формування складу парламентських комітетів, більш чітким розподілом компетенції між комітетами задля усунення практики розгляду одного проекту кількома комітетами без узгодження позицій по законопроекту.

Має бути також посилена системність законопроектної роботи, широко використовуватися практика підготовки законопроектів на плановій основі, оптимального співвідношення короткострокових, середньострокових і довгострокових планів законопроектних робіт на три, п’ять і більше років, загальнодержавних програм розвитку законодавства. Вказані заходи сприятимуть тому, щоб законодавство набуло більш гармонічного вигляду, ґрунтувалось на засадах верховенства права (законності, узгодженості, стабільності, передбачуваності, рівності і захисту прав людини, недискримінації), а тим відповідало сучасним потребам законодавчого регулювання.

10. Нормотворчі повноваження Президента України є повноваженнями по встановленню, зміні і скасуванню загальнообов'язкових правил у формі видання нормативних актів. Вони реалізовуватися завжди і виключно з метою виконання Президентом України своїх функцій, завдань та повноважень. Оскільки президентська влада делегується Президенту України народом, то владні нормотворчі повноваження належать виключно Президенту України і не підлягають делегуванню іншим органам або суб’єктам. Враховуючи сутність, владну природу нормотворчих повноважень, їх роль у реалізації завдань і функцій, а також усіх інших повноважень

Президента України, їх реалізація має здійснюватися у межах компетенції і особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності, що передбачає необхідність дотримання відповідного способу, порядку і процедур.

11. В силу важливості нормотворчої діяльності Президента України для реалізації мети діяльності, статусу і усіх повноважень Президента України, її владного характеру, визнання загальнообов'язковості актів, що приймаються Президентом України, порядок здійснення нормотворчої діяльності має бути формалізований і нормативно упорядкований, здійснюватися у відповідному процедурно-процесуальному порядку, відображатися у певній системі взаємозалежних, організаційно упорядкованих та послідовних дій, що підпорядковані загальній меті і спрямовані на отримання конкретного результату.

Нормотворча діяльність Президента України має здійснюватися з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що приймаються Президентом України, а також дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження правових актів Президента України, фіксації її результатів.

12. Процедура нормотворчої діяльності Президента України, включаючи законодавче регулювання, де цього вимагає Конституція, має бути урегульована. Хоча доктрина **inherent powers** дає можливість більш гнучкого і більш виваженого підходу до встановлення і реалізації Президентом функцій у сфері державного управління, даючи можливість використовувати Президентом прямо не передбачені Конституцією України повноваження, однак які випливають із його статусу глави держави і виконуваних Президентом функцій, це не означає надання широкого простору для розсуду у питання здійснення Президентських повноважень. Це відноситься і до питань регулювання порядку підготовки, обговорення, погодження,

прийняття, опублікування і вдень дію актів Президента, тобто питань порядку здійснення його нормотворчих повноважень.

Хоча, подібно будь–якому органу державної влади, Президент користується правом на певну організаційну самостійність, що передбачає можливість самостійного вирішення питань внутрішньої організації і діяльності та здійснення повноважень, і в цій частині самостійно здійснює правове регулювання порядку реалізації нормотворчих повноважень (на наш погляд, Президент України має право також урегульовувати порядок розробки і прийняття власних нормативних актів за умови, якщо це не суперечить положенням Конституції і законів України) і в цій частині організаційна самостійність Президента значно ширша за самостійність інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, однак вимоги статті 92 Конституції України (щодо виключного регулювання законами усіх ключових питань організації і діяльності органів державної влади, здійснення зовнішніх зносин, тощо) зумовлюють потребу законодавчого регулювання ключових питань нормотворчої діяльності і лише на цій основі можливостей Президента України самостійного встановлення певних процедур нормотворчої діяльності в тому чи іншому органі державної влади.

Розробка подібного проекту закону можлива не задля унормування статусу і повноважень глави держави, оскільки є неможливим уникнути у законі розширення чи звуження конституційних норм, а виключно задля правового регулювання порядку здійснення повноважень Президента, зокрема, порядку утворення і діяльності консультативних і дорадчих органів при Президентові, його матеріального забезпечення, а також загальних питань, які стосуються нормотворчості Президента.

13. Право президентського вето слід розглядати не лише як елемент механізму стримувань і противаг у здійсненні влади, а з урахуванням місця Президента України з поміж гілок влади, уособленням єдності нації, гарантом прав і свобод громадян, гарантом державного суверенітету, територіальної

цілісності, додержання Конституції України, тобто здійснює функції, що далеко виходять за рамки завдання збалансування гілок влади. Звідси роль права президентського вето не обмежується функцією збалансування гілок влади, а виступає правовим засобом реалізації названих функцій глави держави.

Необхідно у статті 94 Конституції України закріпити правило, за яким закон, у разі подолання вето Президента без внесення нових змін не повертається Президенту України, а підписується і публікується за розпорядженням Голови Верховної Ради України.

Оскільки закони про внесення змін до Конституції України ухвалюються відповідно до висновків Конституційного Суду України щодо їх конституційності, а також ухвалюються кваліфікованою більшістю голосів, то слід було б внести зміни у статтю 94 Конституції України, якими передбачити, що Президент України не застосовує право вето до таких законів.

З метою упередження порушення конституційної процедури розгляду законів, їх ухвалення, чи набрання чинності доцільно внести зміни до статті 94 Конституції України, які уповноважували б Президента застосовувати вето Президента у разі порушення Верховною Радою конституційної процедури в процесі розгляду, ухвалення чи набрання чинності відповідним законом, що сприяло б утвердженню конституційного ладу в Україні за допомогою права вето, посиленню механізмів контролю за конституційністю законів.

14. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади є повноваженнями по встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів. Нормотворчі повноваження є невід’ємною частиною правового статусу органів виконавчої влади, слугують засобом здійснення ними державної влади і здійснюються самостійно, без неправомірного втручання, завжди і виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції.

Нормотворчі повноваження складають правову основу для їх нормотворчої діяльності, яка, в свою чергу, є правовою процесуальною формою здійснення нормотворчих повноважень.

Правова процесуальна форма нормотворчої діяльності у сукупності з процесуальними стадіями, процесуальним провадженням і процесуальним режимом складають поняття нормотворчого процесу органу виконавчої влади, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органу виконавчої влади.

15. В силу важливості нормотворчої діяльності органів виконавчої влади для реалізації мети діяльності, статусу і усіх повноважень виконавчої влади, її владного характеру, визнання обов'язкових актів, що ними приймаються, порядок здійснення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади має бути формалізований і нормативно упорядкований, здійснюватися у відповідному процедурно–процесуальному порядку.

В нормотворчій діяльності органів виконавчої влади слід виокремлювати процесуальні стадії, що пов'язані з послідовністю здійснення дій, процесуальні провадження, що відображають юридично фіксовані обставини нормотворчої ініціативи, матеріали справи законопроекту, офіційне документальне закріплення процесуальних результатів, і процесуальний режим, як відображення дії відповідних принципів, що створює належну правову атмосферу і гарантує ефективне здійснення цієї діяльності.

В цілому процесуальна форма, процесуальні стадії і процесуальний режим складають інтегральну характеристику нормотворчого процесу органів виконавчої влади, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико–технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню обов'язкових

правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органів виконавчої влади, що підпорядковані загальній меті і спрямовані на отримання конкретного результату.

Нормотворча діяльність органів виконавчої влади має здійснюватися з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що ними приймаються, з дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження нормативних актів органів виконавчої влади, фіксації її результатів.

16. Необхідне посилення моніторингу виконання нормативних актів Уряду. Система нормативних актів, що регулюють питання моніторингу рішень Уряду могла б складатися із трьох рівнів: Регламенту Кабінету Міністрів України, де мстилися б вихідні організаційно–правові аспекти здійснення такого моніторингу, окремої загальної постанови, де були б зосереджені вихідні принципи і положення моніторингу виконання нормативних та інших урядових актів, і спеціальні рішення Уряду щодо здійснення моніторингу окремих урядових документів. Ключовими елементами контрольного механізму за якістю урядових нормативних актів має стати посилення впливу **урядових комітетів** (на законодавчому рівні слід було б також визначити порядок їх формування та здійснення повноважень), надання більшої ваги і значимості публічних консультацій з представниками заінтересованих сторін щодо проектів актів Кабінету Міністрів, відновлення роботи Громадської ради при Кабінеті Міністрів України, необхідність більш повного забезпечення вільного доступу до інформації щодо урядових рішень, що готуються для розгляду, включаючи оприлюднення проєктів урядових актів на сайті Кабінету Міністрів України для їх громадського апробування, ретельне узагальнення висловлених критичних оцінок цих проєктів і

врахування їх у фінальних проектах, що передаються на розгляд Кабінету Міністрів України.

17. В умовах воєнного стану значне розширення повноважень Кабінету Міністрів України та суттєве спрощення нормотворчих процедур у порівнянні з передбаченою Регламентом процедурою нормотворчої діяльності уряду в звичайних умовах (скасування проведення публічних консультацій з важливих питань урядової політики, закріплення можливості призупинки діяльності урядових комітетів, відміна необхідності проведення правових та інших видів експертиз) були виправданими. Застосування цих заходів розглядається як тимчасових і екстраординарних, при збереженні необхідності існування відповідних механізмів дотримання в цих умовах принципів верховенства права, захисту прав людини, збереження правової та інших видів експертизи урядових рішень у формі експертизи вже прийнятих рішень, що давало б змогу переглядати рішення, що суперечать Конституції чи чинному законодавству. Позитивним є те, що незважаючи на спроби надати уряду повноваження по законодавчому регулюванню суспільних відносин, що суперечило б Конституції України, остаточне ухвалення цього рішення не відбулося.

18. Існує нагальна потреба удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та інших органів виконавчої влади, що володіють нормотворчими повноваженнями, з огляду на нинішній стан цієї діяльності.

Основною метою удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади має стати поглиблення об’єктивного аналізу і оцінки відомчих проектів з урахуванням сучасного рівня наукових знань та використання передового зарубіжного досвіду. З цією метою було б доцільним запровадити на постійній основі, крім експертизи Мінюсту під час реєстрації нормативних актів, також наукову експертизу найбільш важливих відомчих законопроектів відповідно до законодавства України, що регулює питання

наукової та науково–технічної експертизи стосовно статусу, повноважень та відповідальності експертів, значення їх експертних висновків. Слід посилити також роль і значення громадської експертизи, що здійснюється відповідними Громадськими радами при центральних органах виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства.

19. Потребує оптимізації порядок проведення публічних консультацій з громадськістю з питань підготовки і прийняття відомчих нормативних актів, інших рішень, а також діяльність Громадських рад при міністерствах та врахування результатів цих консультації. Існує необхідність законодавчого регулювання процесу публічних консультацій з громадськістю і забезпечення відповідних правових гарантій урахування результатів цих консультацій.

До кола суб'єктів таких публічних консультацій мають бути віднесені Верховна Рада України, її комітети, народні депутати України, Президент України, Кабінет міністрів та центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні колегіальні органи, що забезпечують формування та/або реалізують державну політику, Національний банк, інші державні органи під час виконання ними владних повноважень відповідно до закону, підприємства, установи, організації, саморегулівні організації під час виконання ними визначених законом владних повноважень.

Під дію публічних консультацій мають підпадати також відносини, пов'язані не тільки з підготовкою нормативних актів, але й по підготовці проекту акта індивідуальної дії, організаційно-розпорядчого характеру; про утворення і діяльність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворення та припинення державних органів, органів місцевого самоврядування; суспільні відносини, що виникають відповідно до Бюджетного кодексу України; у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг. Як уявляється, такого роду відносини торкаються важливих для громадян питань і їх вирішення без урахування громадської

думки може нести загрози для демократичних засад здійснення державної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. The Atomists: Leucippus And Democritus Fragments. Fragments. A text and translation with a commentary by C.C.W. Taylor. University of Toronto Press Incorporated. 1999. 323 p. ULR: https://archive.org/details/the-atomists-leucippus-and-democritus-fragments/page/n3/mode/2up

2. Платон. Держава. /пер. з давньогр. та комент. Дзвінки Коваль. Київ, 2000. 355 с.

3. Арістотель. Політика / пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. Київ: Основи, 2000. 239 с.

4. Ціцерон, Марк Тулій. Про державу; Про закони; Про природу богів / пер. з лат. В. Литвинов. Київ, 1998. 476с.

5. Аквінський Т. Сума теології. Ч. II–I. Питання 90–114. – Київ: Ніка Центр, 2010. 432 с. ULR: https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.188675/page/n19/mode/2up

6. Hugo Grotius. On the Law of War and Peace. Publisher Jazzybee Verlag. 2016. 324 p. ULR: https://archive.org/details/onlawofwarpeace0000hugo/page/n1/mode/2up

7. Гобс Т. Левіафан. *Антологія лібералізму: політико–правничі вчення та верховенство права* / упор. С.Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд, Волкова, Н. Черенко. Київ: «Книги для бізнесу», 2008. 992с. С. 235 – 325.

8. Руссо Ж.–Ж. Суспільний договір. *Антологія лібералізму: політико–правничі вчення та верховенство права.* С. 363 – 385.

9. Лок Д. Два трактати про врядування. *Антологія лібералізму: політико–правничі вчення та верховенство права.* С. 327 – 351.

10. Монтеск'є Ш. Дух законів. *Антологія лібералізму: політико–правничі вчення та верховенство права*. С. 387 – 443.

11. Паліенко Н.И. Ученіе о существе права и правовой связанности государства. Харьков, 1908. В 2–х т. 342 с.

12. Заєць А.П. Концепції правової держави і верховенства права в українській правовій доктрині. *Право України.* 2013. №9. С. 243 – 269.

13. Dicey, A. An Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 4th ed. London, 1893. ULR: http://archive.org/stream/introductiontos00dicegoog#page/n195/mode/2up

14. Десницький Семен Юхимович *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Укр. Енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д – Й. С. 165.

15. Оріховський С. Напучення Королеві Польському Сигізмунду Августу. *Антологія лібералізму: політико–правничі вчення та верховенство права.* С. 789– 836.

16. Драгоманов М. Проект Статуту Української Спілки «Вільний Союз». *Антологія лібералізму: політико–правничі вчення та верховенство права.* С. 897 – 988.

17. Кістяківський Б. Соціальні науки і право. *Антологія лібералізму: політико–правничі вчення та верховенство права.* С. 839 – 895.

18. Василенко М.П. Вибрані твори у трьох томах / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: "Юридична думка"; ВД "Академперіодика", 2006 – 2008.

19. Владимірський–Буданов М. Ф. Обзор исторіи русскаго права. Кіевь, 1886. 225 с.

20. Данилович Ігнатій Миколайович *Вкарбовані в літопис науки* /уклад. О. І. Вовк, А. В. Григор'єв, С. М. Куделко; гол. ред. В. С. Бакіров. Вид. 2– ге. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2020. 376 с.

21. Музичко О. Є. Історик Ф. І. Леонтович: життя та наукова діяльність : дис. … канд. іст. наук : спец. 07.00.06 ; Дніпропетр. нац. ун-т. Дніпропетровськ, 2003. 208с.

22. Максимейко М. Система Руської Правди в її поширеній редакції *Праці Комісії для виучування історії західньо-руського та вкраїнського права.* Київ, 1926.

23. Малиновський О.О. Революційне радянське звичаєве право. Київ, 1928. Паліенко Н.И. Ученіе о существе права и правовой связанности государства. В 2– х т. Харьков, 1908. 342 с.

24. Мудриєвська Л. М. Державно-правові погляди Ф. В. Тарановського : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2010. 23 с.

25. Бакуменко В. Д. Державно–управлінські рішення: Навчальний посібник Київ : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.

26. Берченко Г.В. Установча влада в юридичних позиціях Конституційного Суду України. *Юридичний Бюлетень*. 2020. Вип. 16. С.11–17.

27. Барабаш Ю. Установча влада українського народу як конституційний феномен. *Право України*. 2009. №11. С. 73–79.
ULR: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/28729/10-Barabash.pdf (дата звернення: 10.06.2021).

28. Вавженчук С. Я. Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні : монографія / за ред. О. В. Скрипнюка. Київ : Атіка, 2011. 216 с.

29. Воронов М. М. Правові акти законодавчої влади в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец.12.00.02 ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1997. 21 с.

30. Георгіца А. Законодавча влада: Поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади. *Право України*. 2009. №11. С. 100 – 117.

31. Гладкова Т. Л. Інформаційно–комунікаційна складова законотворчого процесу в Європейському Союзі *Наукові записки Інституту законодавства*

Верховної Ради України. 2011. № 3. С. 123–129. ULR: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2011_3_27;

32. Голубовська В. С. Законотворча діяльність в умовах розвитку інформаційного суспільства *Правова інформатика*. 2013. № 4. С. 29–34. ULR: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pinform_2013_4_6

33. Гетьман Є.А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади.: автореф. дис... ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. Дніпропетровськ, 2015. 412 с.

34. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. ; Київський національний економічний університет. Київ, 2005. 17 с.

35.Горьова С. Нормотворча діяльність в умовах побудови в Україні правової держави *Право України.* 2000. № 4. С. 103–105.

36. Дашковська О.С. Принипи нормотворчої діяльності: загальна характеристика *Науковий вісник Ужгородського національного університету :* Серія : Право. Ужгород : ВД "Гельветика", 2015. Вип. 35. Частина II. Том 1. С.29–32.

37. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ: Парламентське видво, 1999. 248 с.

38. Ковальський В.С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади Київ : Юрінком Інтер, 2005. 192 с.

39. Ковальчук В. Б. Установча влада та конституційна реформа в Україні. *Lviv Polytechnic National University Institutional Repository.* URL: http://ena.lp.edu.ua (дата звернення: 08.06.2021).

40. Козюбра М. Взаємозв'язки між народовладдям, парламентаризмом та верховенством права: європейські стандарти і сучасні українські реалії. *Право України*. 2019. № 11. С. 83–87.

41. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917–1920 : навч. посіб. Київ : Либідь, 1997. 208 с.

42. Лата Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07; Київський національний торгівельно-економічний ун-т. Ірпінь, 2004. 19 с.

43. Легін Л. М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення : автореф. дис. … канд. юрид. наук ; спец. 12.00.01.: Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2009. 19 с.

44. Лепех Ю. Питання про співвідношення понять «правотворчість» та «нормотворчість». Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2016. № 855. С. 225–231.

45. Лозинська І. В. Правотворення, правотворчість та законотворчість: проблема співвідношення. *Митна справа*. 2011. № 5(77). Ч. 2. С. 18–21.

46. Маймескулов Л. Парламентаризм і реальна демократія. Харків, 1997.

47.Науменко С. Законотворча діяльність в Україні : поняття та принципи. ULR: //www.naumenko.com.ua/e-index.php?idPage_=31. (Дата звернення: 10.02.2021).

48.Нечипоренко А. Нормотворча діяльність у правовій державі. *Публічне право*. 2012. № 4. С. 375–381.

49.Ничка Ю. Європейська міжнародна правотворчість: загальнотеоретична характеристика. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2010. № 50. С. 10–14.

50.Лощихін О. М. Функції сучасної держави: нарис юридичної теорії : монографія. Київ : Логос, 2013. 228 с.

51.Олєйников С. Методологічні основи дослідження правових форм діяльності держави. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. №3. С. 25–33. ULR: Oleyinykov_25.pdf (nlu.edu.ua).

52. Панов М. І. Вибрані праці з проблем правознавства. Харків : Право, 2020. 1160 с.

53. Сидоренко А. Ю. Відомча нормотворчість в Україні теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец.12.00.01, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 23 с.

54. Стецик Н. В. Технологія судової правотворчості: загальнотеоретична характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2011. 16 с.

55.Скрипнюк О. В. Державна влада в Україні: питання вдосконалення її організації та розвитку на сучасному етапі. *Судова апеляція*. 2019. № 2. С. 8–11.

56.Ткач А. П. Історія кодифікації дореволюційного права України. Київ : Вид-во Київ. ун-ту, 1968. 170 с.

57. Федоренко В. Л., Барабан Ю. Г., Берназюк Я. О., Ю. О. Волошин, О. П. Євсєєв. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : монографія ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. 343 с.

58.Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти : монографія. Львів : Львів. Нац. ун-т ім. Івана Франка, 2015. 568 с.

59.Олійник А. Ю. Законотворчий процес – його основні риси і особливості. *Право України*, 1998. №4. С. 81–83.

60. Пархоменко Н. М. До визначення основних тенденцій розвитку системи нормативно-правових актів України на сучасному етапі. *Правова держава*. Київ : Ін-т держави і права НАН України ім. В. М. Корецького. Т. 19. С. 62–66.

61.Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2009. 19 с.

62.Плавич С. В. Правотворення, правотворчість та законотворчість: проблема співвідношення. *Держава і право* : зб. наук. пр. Юридичні та політичні науки. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. Вип. 35. С. 88–94.

63. Ришелюк А. М. Законотворчість в Україні : навч. посіб. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 334 с.

64. Гусарєв С. Д., Тихомиров О. Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності) : навч. посіб. Київ : Знання, 2005. 655 с.

65.Теплюк М. О. Теоретико-правові основи введення закону в дію: монографія. Київ : Парламент. вид-во, 2013. 480 с.

66. Шпак Ю. А. Методологічні підходи до визначення поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування. *Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2013. № 1. С. 145–152.

67.Ященко Р. Ю. Система принципів правотворчої діяльності та їх законодавче забезпечення *Держава і право* : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Вип. 44. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. С. 249–258.

68. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2006. 238 с.

69.Богачова Л. Л. Правова експертиза проектів нормативних актів як гарантія дотримання прав людини. *Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина* : зб. тез наук. доп. і повідомл. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Полтава, 6 груд. 2013 р.). Харків : Право, 2013. С. 462–465.

70. Єзеров А. Конфліктологічна експертиза актів конституційного законодавства. *Право України*. 2013. №1/2. С. 275–283.

71.Лихач Ю. Напрями удосконалення інституційно-правового забезпечення діяльності апарату Верховної Ради України. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1 (54). Ч. 2. С. 268–273.

72.Зозуля О. І. Напрямки вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України. *Форум права.* 2019. № 58 (5). С. 19–37.

73.Горьовий Л. Парламент України: проблеми управління. *Віче*. 2014. № 4. С. 5.

74.Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України. *Часопис ПАРЛАМЕНТ*. 2001. №1. С. 18.

75.Копиленко О. Л., Богачова О. Л. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. №1. С. 5–14.

76. Мищак І. Деякі питання удосконалення контрольної функції парламенту. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 3. С. 37–43.

77. Піддубна Є. Реформа парламенту: потрібна справжня реставрація, а не косметичний ремонт. ULR: https://www.pravda.com.ua/columns/2019/10/10/7228661/ (дата звернення: 17.10.2021).

78. Погребняк Н. С. Експертиза у сфері законотворчості: на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України (теоретичний аспект). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 39–51.

79.Радейко Р. І. Види експертиз законопроектів у законодавчому процесі. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 109–115. ULR: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/37461/1/16_109-115.pdf (дата звернення: 30.09.2021).

80.Щербак Н. В. Особливості організації роботи секретаріатів парламентів: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 4. С. 84–96.

81.Ющик О. І. Закон про закони: необхідність і концепція. *Університетські наукові записки*. 2005. №3 (15). С. 43–48.

82. Погорєлова З.О. Історична ґенеза нормотворчої діяльності держави (Період ранніх держав) *Науковий вісник УжНУ.* Серія: Право. 2020. Вип. 61. т.1. С. 39 – 43.

83. Погорєлова З.О. Історична ґенеза нормотворчої діяльності держави (Середні віки). *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2020. Т. 5. С. 51–56.

84. Погорєлова З.О. Історична ґенеза нормотворчої діяльності держави (Новий час). *Порівняльно–аналітичне право*. 2020. № 2. С.29– 34.

85. Погорєлова З.О. Природа нормотворчої діяльності української держави. *Правова держава*. 2019. № 36. С. 19–26.

86. Pogorelova Zoya. Constitusional bases of regulation of normative activity of state authorities in Ukraine. *Recht der Osteuropäischen Staaten.* 2020. № 6. P. 65– 72.

87. Погорєлова З.О. Принципи нормотворчої діяльності органів державної влади. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2021. Т. 7. С. 52–60.

88. Погорєлова З.О. Поняття і структура нормотворчої діяльності держави як одного з видів людської діяльності. *Науковий вісник УжНУ.* Серія ПРАВО. Випуск 78: частина 1. С.52–57.

89. Zoya Pogorelova. Rule-making activity of the Ukrainian state as a legal form of activity of public authorities. *Visegrad Journal on Human Rights*. №1, 2021. P. 327–332.

90. Парламентаризм, народний суверенітет і законодавча влада: проблеми взаємозв'язків. *Науковий вісник УжНУ*, 2021. Серія: Право. 2021. Вип. 65. т.1. С. 31 – 37.

91. Погорєлова З.О. Законодавча влада як легітимна основа законотворчої діяльності. *Науковий вісник УжНУ*, 2021. Серія: Право. 2021. Вип. 66. т.1. С. 19 – 26.

92. Погорєлова З.О. Проблеми удосконалення законотворчої діяльності. *Науковий вісник УжНУ. Серія: Право.* 2021. Випуск 68. С. 25–29.

93. Агафонов С.А. Інститут президента у системі державної влади України : автореф. дис. … канд. юрид. наук. : спец. 12.00.02 ; Київський національний економічний ун-т. Київ, 2003. 20 с.

94. Андріїв М. М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 (57). С. 1–8.

95.Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики : монографія. Запоріжжя : Юрид. ін-т, 2005. 540 с.

96.Бєлов Д. М. Порівняльно-правовий аналіз інституту президентства : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. 14 с.

97.Берназюк Я. О. Законодавче регулювання нормотворчої діяльності Президента України: науково-практичний аспект. *Віче*. 2013. № 18. ULR: https://veche.kiev.ua/journal/3849/

98.Бисага Ю. М. Інститут глави держави в механізмі стримувань та противаг: порівняльно-правовий аналіз. *Порівняльно-правові дослідження*. 2006. № 1. С. 68–72.

99.Волошин Ю. О. До проблеми нормопроектного забезпечення діяльності Президента України в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 2 (88). С. 24–25.

100. Головатенко В. Правові акти Президента України: юридична природа, статус, функції. *Право України*. 2004. № 3. С. 14–18.

101. Лепех Ю. С. Президент України як суб’єкт правотворчості: адміністративно-правовий аналіз. *Наукові роботи Національного авіаційного університету. Юридичний вісник.* 2018. 4 (49).

102.Макаров Г. В. Нормотворча діяльність глави держави: зарубіжний досвід та вітчизняна практика. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 1 (10). С. 5–13.

103.Мазур Д. В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 ; Харків. нац. ун-т внутріш. справ. Харків, 2007. 20 с.

104. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 1999. 21 с.

105. Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07; Акад. упр. М-ва внутр.справ України. Київ, 2009. 18 с.

106.Серьогіна С. Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 1998. 20 с.

107. Скоромоха Т. В. Акти Президента України: конституційно-правовий аналіз: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Ін-т законодавства Верховної ради України. Київ, 2012. 16 с.

108.Скрипнюк О. В., Федоренко В. Л., Барабаш Ю. Г., Берназюк Я. О. та ін. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : монографія. Київ : НАДУ, 2011. 344 с.

109.Чорнолуцький Р. В. Феноменологія нормопроектної діяльності в конституційному праві України: питання теорії і практики : дис. … докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Ужгород, 2018. 498 с.

110.Шаповал В. Президент держави як інститут представницької демократії. *Державне управління в Україні: реалії та перспективи* : зб. наук. пр. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2005. С. 268–276.

111. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту Президенства в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави та права ім. В. М. Корецького. Київ, 2005. 18 с.

112. Погорєлова З.О. Нормотворчі повноваження Президента України поняття і правова природа. *Науковий вісник УжНУ.* Серія: Право. 2022. Випуск 72. Частина 1. С.67–72.

113. Погорєлова З. Нормотворча діяльність Президента України як правова форма реалізації повноважень *Науковий вісник УжНУ*. Серія: Право. 2022. Випуск 73: частина 1. С. 24– 30.

. 114. Александрова Н. В. Нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади: деякі проблеми правового регулювання. *Наукові записки НаУКМА*. *Юридичні науки*. Т. 90. С. 59–61;

115.Бараненко Д. В. Поняття та сутність нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. *Юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 68–75.

116.Гетьман Є.А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання. Харків: Оберіг, 2014. 307с.

117. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно–правові питання забезпечення законності : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 ; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Київ, 2005. 219 с.

118. Жидецька В.В. Стадії нормотворчого провадження міністерств в Україні. *Держава і право. Серія : Юридичні науки.* 2016. Вип. 74. С. 49–58.

119. Ничка Ю. Підзаконна правотворчість: загальнотеоретична характеристика. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Вип. 61. С. 45–49.

120. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно–правові засади : навч. посіб. Київ: Знання, 2009. 270 с.

121. Потіп М. М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування *Право і суспільство.* 2012. № 6. С. 32–35.

122. Расюк А.О. Відомча нормотворча діяльність в Україні та шляхи її модернізації. *Наука і правоохорона діяльність.* 2019. № 1. С. 140–147.

123. Погорєлова З.О. Організаційно–правові напрями удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки,* 11, 77–83. DOI https://doi.org/10.18523/2617-2607.2023.11.77–83.

124. Zaiets A., Pohoryelova Z. Regulatory activities of the government of Ukraine during marital status conditions. *CUESTIONES POLÍTICAS* Vol. 41 Nº 78 (2023): 541–553.

125. Попович Т., Бариська Я., Маслюк О., Переш І., Погорєлова З. Обмеження прав людини та екстраординарні юридичні режими. *Соціально–правові студії.* 2024. Т. 7, № 1. С. 106–115.

126. Кузніченко С. О. Надзвичайне законодавство в закордонних країнах. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2002. С. 125–129.

127. Басов А. В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 201 с. ULR: https://applaw.net/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/381-teoretyk%20o-pravovyi-analiz-vyznachennia-poniattia-obmezhennia-basov-a-v-basova-yu-yu

128.Кузніченко С. О., Голуб В. О. Воєнний стан: закордонний досвід та українська модель (досвід комплексного дослідження). Київ : Гельветика, 2019. 244 с. ULR: https://jurkniga.ua/voenniy-stan-zakordonniy-dosvid-ta-ukrainska-model-dosvid-kompleksnogo-doslidzhennya/.

129.Топольніцький В. В., Тична Б. М. Проблеми правового регулювання понять «воєнний стан», «стан війни» та «воєнний час». *Правова позиція.* 2019. № 4 (25). С. 91–99. ULR: http://legalposition.umsf.in.ua/archive/2019/4/13.pdf.

130.Лобко М. М., Семененко В. М., Фучко А. Й. Деякі аспекти правового режиму воєнного стану в Україні: порядок введення та припинення дії. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського.* 2019. № 2 (66). С. 6–13. ULR: https://doi.org/10.33099/2304-2745/2019-2-66/6-13.

131.Гвоздь В. Воєнний стан і права людини. *Бінтел* : журнал геополітичної аналітики. 2018. № 4. С. 26–35. ULR: https://bintel.org.ua/nash_archiv/arxiv-voyenni-pitannya/arxiv-gibridnia-vijna/12-18-bintel/.

132.Bonner D. Emergency Powers in Peacetime. London : Sweet and Maxwell, 1985.

133. Goitein E. The Alarming Scope of the President's Emergency Powers, The Atlantic, 2019. ULR: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/presidential-emergency-powers/576418/

134.Rooney B. Emergency Powers in Democracies and International Conflict. *The Journal of Conflict Resolution*. March 2019. Vol. 63, No. 3. P. 644–671. ULR: https://www.jstor.org/stable/48597337

135. Head M. Emergency Powers in Theory and Practice. The Long Shadow of Karl Schmitt. 2016. ULR: https://www.routledge.com/Emergency-Powers-in-Theory-and-Practice-The-Long-Shadow-of-Carl-Schmitt/Head/p/book/9780815393443

136. Ferejohn J., Pasquino P. The law of the exception: A typology of emergency powers. *Oxford University Press and New York University School of Law.* 2004, I. CON. Vol. 2, № 2. P. 210–239.

137. Friedman J. Emergency powers of the executive: the president's authority when all hell breaks loose. *Journal of law and health*. 2009. Vol. 25(265) [2012]. P. 265–306. ULR: https://www.law.csuohio.edu/sites/default/files/academics/jlh/friedman_final_version_of_article-2.pdf

138. Безпалова О. І. Відомча адміністративна нормотворчість як елемент механізму реалізації правоохоронної функції держави *Visegrad Journal on Human Rights.* 2016. № 1. С. 61–67.

139. Бондаренко Л. О. До питання забезпечення нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 3–10.

140. Вороніна І. М. До питання про історичні передумови становлення вітчизняної відомчої нормотворчості. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2015. Вип. 34, т. 3. С. 152–153.

141. Дзюбенко О. Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості. *Право і суспільство.* 2009. № 4. С. 12–16.

142. Жидецька В. В. Про стадії нормотворчої діяльності міністерства *Часопис Київського університету права.* 2015. № 4. С. 101–107.

143. Комзюк А. Т. Відомча правотворчість органів внутрішніх справ: загальнотеоретична характеристика *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2008. Вип. 42. С. 25–57.

144. Коропатнік І. М. Вдосконалення нормотворчої діяльності органів військового управління Збройних Сил України. *Юридичний вісник* 4 (29) 2013. С. 48–52.

145. Нечипоренко А. О. Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с.

146. Охріменко Н. М. Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації *Вісник Національної академії державного управління.* 2012. № 3. С. 182–189. 155.

147. Рибалко Н. В. Проблеми нормотворчої діяльності Міністерства інфраструктури України ULR: http://ea.donntu.edu.ua/bitstream/123456789/21225/- 1/Рибалко%20Н.В..pdf.

148. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01; Запорізький юридичний інститут міністерства внутрішніх справ, Запоріжжя, 2005. 185 с.

149. Романов Я. В. Стадії підзаконного нормотворчого процесу *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія: Юриспруденція. 2014. № 11. Т. 1. С. 59–61.

150. Салманова О. Актуальні питання нормотворчої діяльності Національної поліції України *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1–1. С. 159–162.

151. Слинько Д.В. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 52 – 56.

152. Відомча нормотворчість в Україні: досвід комплексного аналізу : монографія /за ред. Ю. О. Загуменна, В. В. Лазарєв, А. Ю. Сидоренко. Харків : Планета–Прінт, 2021. 228 с.

153. Шевчук О.А. Конституційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня докт. філос. за спеціальністю 081 «Право». Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ, 2021. 220 с.

154. Шестопалова Л. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 2. С. 134–142.

155. Погорєлова З.О. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності *Науковий вісник УжНУ. Серія: Право.* 2023. Вип.75. Ч. 1. С.47–52.

156. Погорєлова З.О. Організаційно–правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності центральних виконавчої влади *Науковий вісник УжНУ. Серія: Право.* 2023. Вип. 76. Ч. 1. С.54–59.

157. Essays in the public philosophy by Lippmann, Walter, 1889–1974. *A Mentor Book Published by The New American Library*. 1955.
URL: https://archive.org/details/essaysinpublicph00lipp/page/n147/mode/2up].

158. Creative Intelligence: Essays in the Pragmatic Attitude by Boyd Henry Bode, John Dewey, Addison W. Moore, Harold Charman Brown at al. The Quinn & Bden Co. Press, Ranwey, N.J. 1917. URL: https://www.gutenberg.org/ebooks/33727

159. James, William; Kallen, Horace M. The Philosophy of William James. The Modern Library. New York, 1925. URL: https://www.indianculture.gov.in/ebooks/philosophy-william-james-selected-his-chief-works

160. Douglas H. The role of scientific expertise in democracy. The Routledge Handbook of Political Epistemology. 2021. P. 435–445. URL: https://www-scopus-com.ezp.ukma.edu.ua:8043/record/display.uri?eid=2-s2.0-85108675323&origin=recordpage].

161.Dietrich F. Moral expertise and democratic legitimacy *Analyse und Kritik*. 2012. Vol., Issue 2, P. 275–284. URL: https://www-scopus-com.ezp.ukma.edu.ua:8043/record/display.uri?eid=2-s2.0-84878512810&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=Law-Making+Expertise&nlo=&nlr=&nls=&sid=46435f56b976dc6e4ef2c62136dc7703&sot=b&sdt=b&sl=35&s=TITLE-ABS-KEY%28Law-Making+Expertise%29&relpos=25&citeCnt=2&searchTerm=&featureToggles=FEATURE_NEW_DOC_DETAILS_EXPORT:1

162. Maesse, J., Pühringer, S., Rossier, T., Benz, P. Power and Influence of Economists: Contributions to the Social Studies of Economics. 2021. P. 1–276. URL: https://www-scopus-com.ezp.ukma.edu.ua:8043/record/display.uri?eid=2-

s2.0-85109119484&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=economy+science+expertise&sid=617cee8a6a2a64a917ba067015c90fe7&sot=b&sdt=b&sl=40&s=TITLE-ABS-KEY%28economy+science+expertise%29&relpos=13&citeCnt=0&searchTerm= ; Tsiliyannis, C. A. A fundamental law relating stock and end-of-life flow in cyclic manufacturing. Journal of Cleaner Production. 2016. № 127. P. 461–474. URL: https://www-scopus-com.ezp.ukma.edu.ua:8043/record/display.uri?eid=2-s2.0-84992304052&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=economy+legislation+and+science&nlo=&nlr=&nls=&sid=a9c64a3fd852f12fc7fee8dab763d217&sot=b&sdt=b&sl=46&s=TITLE-ABS-KEY%28economy+legislation+and+science%29&relpos=150&citeCnt=10&searchTerm=

163. Hauray B., Boullier H., Gaudillière J.-P., Michel H. Conflict of Interest and Medicine: Knowledge, Practices, and Mobilizations. 2022. P. 1–270 ; Ky P. Qualifications, weight of opinion, peer review and methodology: A framework for nderstanding the evaluation of science in merits review. *Journal of Environmental Law.* 2012. 24 (2), eqs002. P. 207–251. URL: https://www-scopus-com.ezp.ukma.edu.ua:8043/record/display.uri?eid=2-s2.0-84864512520&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=scientific+expertise++of+legislation&nlo=&nlr=&nls=&sid=2f26378033d4e530fc0f1f8f3d793592&sot=b&sdt=b&sl=51&s=TITLE-ABS-KEY%28scientific+expertise++of+legislation%29&relpos=168&citeCnt=5&searchTerm=],

164. Black, A. (2019). Cultural expertise in Australia: Colonial laws, customs, and emergent legal pluralism. Studi*es in Law Politics and Society 78, pp. 133– 155. URL: https://www-scopus-com.ezp.ukma.edu.ua:8043/record/display.uri?eid=2-s2.0-85067062611&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=science+expertise+cultural+law&sid=83e4e55370ff6e86d06a1181a10a73bc&sot=b&sdt=b&sl=45&s=TITLE-ABS-

KEY%28science+expertise+cultural+law%29&relpos=7&citeCnt=0&searchTerm=].

165. Elsensohn J. E., Anderson T., Cryan J. R., et al. From Research to Policy: Scientists Speaking for Science. 2019. URL: https://www-scopus-com.ezp.ukma.edu.ua:8043/record/display.uri?eid=2-s2.0-85063202362&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=scientific+expertise++of+legislation&nlo=&nlr=&nls=&sid=2f26378033d4e530fc0f1f8f3d793592&sot=b&sdt=b&sl=51&s=TITLE-ABS-KEY%28scientific+expertise++of+legislation%29&relpos=43&citeCnt=2&searchTerm=].

166. Smits P., Denis J.-L., Couturier Y., et al. Implementing public policy in a non-directive manner: capacities from an intermediary organization. Canadian Journal of Public Health. 111(1). P. 72–79. URL: https://www-scopus-com.ezp.ukma.edu.ua:8043/record/display.uri?eid=2-s2.0-85074683238&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=scientific+expertise++of+legislation&nlo=&nlr=&nls=&sid=2f26378033d4e530fc0f1f8f3d793592&sot=b&sdt=b&sl=51&s=TITLE-ABS-KEY%28scientific+expertise++of+legislation%29&relpos=28&citeCnt=1&searchTerm=

167. Lopes J. T., Leão A. C., Ferro L. Assessing cultural expertise in Portugal: Challenges and opportunities. Studies in Law Politics and Society. 2019. № 78. P. 57–74. URL: https://www-scopus-com.ezp.ukma.edu.ua:8043/record/display.uri?eid=2-s2.0-85067025904&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=science+expertise+ethnic+laws&sid=80ca046382dddf66b581543cb9af15c6&sot=b&sdt=b&sl=44&s=TITLE-ABS-KEY%28science+expertise+ethnic+laws%29&relpos=0&citeCnt=0&searchTerm=

168. Desai B. H. International Environmental Law-Making. *Environmental Policy and Law*. 2020. Vol. 50(6). P. 489–508.

URL: https://www-scopus-com.ezp.ukma.edu.ua:8043/record/display.uri?eid=2-s2.0-85116230565&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=International+Environmental+Law-Making.&sid=8b1f810bba750e67f24a244ce5e9b529&sot=b&sdt=b&sl=54&s=TITLE-ABS-KEY%28International+Environmental+Law-Making.%29&relpos=1&citeCnt=0&searchTerm=

169. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

170. Законотворчість: Участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу / Базілевич Д. С. та ін. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2013. 232 с.

171. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.– метод. посіб. для самост. вивч. дисц. Київ. : КНЕУ, 2009. 162, С.18, 20.

172. Гетьман Є.А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади: поняття, сутність, основні ознаки *Європейські перспективи*. 2013. №6. С. 45.

173. Загальна теорія права: Підручник / За заг. Ред. М.І. Козюбри. – К.: Ваіте, 2015. – 392 с.

174. Радбрух, Густав. Філософія права / пер. Є. Причепій, В. Приходько. Київ : Тандем, 2006. 316 с.

175. Козюбра М. Правовий закон : проблема критеріїв *Вісник академії правових наук України.* 2003. №2–3. С.83–95.

176. Тимошенко В. І. Розвиток теорії держави в політико– правовій думці України і Росії (кінець XIX – початок XX ст.). Київ: Ін–т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. 358 с.

177. Закони царя Хаммурапі. В кн.: Грубінко А.В. Історія держави і права зарубіжних країн: Навчальний посібник. Тернопіль, 2010. 392 с. С. 44. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/23271/1/Posibnuk%20Grubinko.pdf

178. The Book Of Lord Shang by J. J. L. Duyvendak. London. Arthur Probsthain. 1928. P. 322–327. ULR: https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.283023/page/n1/mode/2up

179. Henry Sumner Maine. Ancient Law. London. John Murray. 1908. 371 p. P. 1–37.ULR: https://archive.org/details/ancientlaw030840mbp/mode/2up (дата звернення 31.03.2024).

180. Бузольт Г. Очеркъ государственныхъ и правовыхъ греческихъ древностей. Переводъ съ немецкаго. Харьков: Типографія Адольфа Дарре, 1985. – С. 145–53.

181. Дигести Юстиніана. Із конституції «Про складання дигест». URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/digest/01.php

182. Дигести Юстиніана. Титул II. Про походження права і всіх магістратів та про спадковість мудрецов. ULR: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/digest/01.php

183. Дигести Юстиніана. Кн. 1. Титул IV. Про конституції принцепсів. ULR: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/digest/01.php

184. Erik Anners Europas rättshistoria. Den europeiska rättens historia Några huvudlinjer. AWE/Gebers, 1975, 201 p.

185. The Law. The Story of Lawmakers, and the Law We Have Lived By, from the Earliest times to the Present Day by René A. Wormser. New York, Simon and Schuster, 1949, p. 103–104.

186. Правда (Судівник Альфреда). ULR: ULR: http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Engl/IX/880-900/Alfred/Pravda/text.phtml?id=4772

187.Законы Олерона. ULR: http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Engl/XII/Zakony_ olerona/pred.phtml?id=4782 (дата звернення: 10.02.2020).

188. Harold J. Berman Faith and Order: The Reconciliation of Law and Religion Wm. B. Eerdmans Publishing, 2000. 427 p. P. 36. ULR: https://archive.org/details/faithorderreconc0000berm/mode/2up

189. Г.П. Гуменюк. До питання про розробку та прийняття «Саксонського зерцала» (XIII ст.) *Актуальні проблеми держави і права*. 2007, С. 287 – 293.

190. Sachsenspiegel: Landrecht / Hrsg von K.A.Eckhardt. – Hannover, 1933. ULR: https://www.dmgh.de/mgh_fontes_iuris_n_s_3/#page/17/mode/1up

191. Сергієнко М. Громадький рух на Вкраїні– Руси в XIII віці//Записки Товариства імені Шевченка. Впорядкував доктор Юліян Целевич. Частина 1. Львів: З друкарні Товариства імені Шевченка під зарядом К. Бернадського, 1892. С. 4. ULR: http://shron2.chtyvo.org.ua/Naukove_tovarystvo_imeni_Shevchenka/Zapysky_Tom_001.pdf Звернення 03.03.2020.

192. Панкевич І.М. Традиція виборності влади в Україні: Монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015. С. 108. 488 с.

193. Максимейко М. О. Інтерполяції в текстові поширеної Руської правди *Праці Комісії для виучування історії західно-руського та вкраїнського права.* Київ : З друк. Укр. Акад. Наук.[Вип. 6] . 1929. XLII, 527, II, [1] с. (Збірник Соціально–Економічного Відділу / ВУАН ; № 18). ULR: http://shron1.chtyvo.org.ua/Maksymeiko_Mykola/Interpoliatsii_v_tekstovi_poshyrenoi_Ruskoi_Pravdy.pdf

194. Ерстенюк М. Покон Довідник з історії України. 2–ге вид. Київ, 2001. С.589. ULR: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/ua/elib.exe?Z21ID=&I21DBN=UKRLIB&P21DBN=UKRLIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=ukr0001314

195. Історія української культури. Київ, 2001.Том 1. Розд. 9.8. Право і законодавство Київської Русі. ULR: http://litopys.org.ua/istkult/ikult08.htm

196. Franklin S., Shepard J. The Emergence of Rus, 750 – 1200. London–New York: Longman, 1996. 450 p. p. 220. ULR: https://archive.org/details/emergenceofrus750000fran

197. Біблія. Новий завіт. До римлян. Глава 13. ULR: https://parafia.org.ua/biblioteka/svyate-pysmo/bibliya-upts-kp/poslannya-do-rymlyan-svyatoho-apostola-pavla/#glava13

198. Біблія. Перше соборне послання святого апостола Петра. ULR: https://parafia.org.ua/biblioteka/svyate-pysmo/bibliya-upts-kp/pershe-soborne-poslannya-svyatoho-apostola-petra/#glava2

199. Clément de Rome. Épìtre aux Corinthiens. *Sources chrétiennes* 167. Paris: Cerf, 1971, 98–204.

200. 200. Мелітон Сардийський. Книжечка до Антоніна. ULR: https://litmir.club/br/?b=429172&p=2#section_3. Звернення 19.02.2020

201. Ігнатій Богоносець.Послання до тралійців. ULR: http:// mediaglagol.com.ua/book/ignatiyi_antiohiyskiyi_poslanie_k_tralliyitsam. Звернення 19.02.2020

202. The Law. The Story of Lawmakers, and the Law We Have Lived By, from the Earliest times to the Present Day by René A. Wormser. New York, Simon and Schuster, 1949, p. 227– 228.

203. Wilhelm Von Humboldt Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. Hofenberg: Zenodot Verlagsgesellscha, 2016. 148 p.

204. Чичерін Б.М. Курс державної науки:Політика.Ч.3. Tipo-litografija T-va I.N. Kušnerev i Ko, 1898. Національна бібліотека Чехії. Відцифровано 2 листопада 2018 р.

205. Принцип правної держави: конституційно–правні та адміністративно–правні аспекти/Катаріна Собота; [пер. з нім. Г. Рижков, О. Блащук, К.Татарчук]; відп. Ред. О. Сироїд. Київ.: BAITE, 2013. 608 с.

206. The Law. The Story of Lawmakers, and the Law We Have Lived By, from the Earliest times to the Present Day by René A. Wormser. New York, Simon and Schuster, 1949, p. 227–228.

207. Правда Руська XI–XII сторіччя. В кн.: Кодифікація цивільного законодавства на українських землях: Т.1 /Уклад.: Ю.В. Білоусов, І.Р. Калур, С.Д. Гринько та ін. / За ред. Р.О. Стефанчука Та М.О. Стефанчука. Київ: Правова єдність, 2009. 1168 с. С. 11 – 12.

208. Білецький Л. Руська правда й історія її тексту. Вінніпег: Українська Вільна Академія Наук, 1993. 166 с. С. 5. ULR: https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/12307/file.pdf

209. Статути Великого князівства Литовського : У 3–х томах. Одеса: Юридична література, 2002.

210. Кодифікація цивільного законодавства на українських землях: Т.1 / уклад. Ю.В. Білоусов, С.Д. Гринько та ін. / За ред. Р.О. Стафанчука та М.О. Стефанчука. Київ: Правова єдність, 2009. 1168 с.

211. Нариси з історії литовсько-руського права. Утворення Литовської держави. 1894. 400 с.

212. Антологія лібералізму: політико– правничі вчення та верховенство права / упор. С.Головатий. Київ: Книги для бізнесу, 2008. С. 802.

213. Десницький Семен Юхимович // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д -Й. С. 165.

214. Драгоманов М. П. Зібрання політичних творів М. П. Драгоманова = Oeuvres politique ; Paris : Societe nouvelle de librairie et edition. Т. 1: Історична Польща і великоросійська демократія (1881–1882). Досвід української політико–соціальної програми (1884). 1905. VIII. 376 с. ULR:

https://chtyvo.org.ua/authors/Drahomanov_Mykhailo/Sobranie_politicheskikh_sochynenii_MP_Drahomanova_Tom_1_ros/; Т. 2: Російсько–турецька війна і політична свобода. Україна, слав'янство і федералізм. Тероризм і свобода. Пропаганда соціалізму на плебейських мовах. 1876–1894. ULR: https://chtyvo.org.ua/authors/Drahomanov_Mykhailo/Sobranye_polytycheskykh_sochynenyi_MP_Drahomanova_Tom_2__ru//https://chtyvo.org.ua/authors/Drahomanov_Mykhailo/Sobranye_polytycheskykh_sochynenyi_MP_Drahomanova_Tom_2__ru/

215. Драгоманов М. «Проект Статуту Української спілки «Вільний Союз». *Антологія лібералізму: політико–правничі вчення та верховенство права,* с. 897–988.

216. Драгоманов М. Шевченко, українофіли й соціялізм. Друге виданнє з передмовою Івана Франка. Львів, 1906. 157 с. ULR: https://chtyvo.org.ua/authors/Drahomanov_Mykhailo/Shevchenko_ukrainofily_i_sotsializm_vyd_1906/

217. Владимирскій–Будановъ М.Ф. Отчетъ о годичной командировке 1880–81 года. *Университескіе известія*. Киев. 1881. № 12. – С. 38.

218. Попелюшко В. О. Академік Іонікій Олексійович Малиновський (1868—1932 рр.) — видатний науковий, просвітницький, політичний та громадський діяч *Часопис Національного університету «Острозька академія».* Серія «Право». 2011. № 2(4). С. 1–19. ULR: https://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11pvothd.pdf

219. Малиновський О.О. Революційне радянське звичаєве право. Київ, 1928.

220. Кравчук М.В. Уроки державотворення Української Центральної Ради: історико–правовий аспект А*ктуальні проблеми правознавства. Науковий збірник ЮФ ТНЕУ* / редкол. М.О. Баймуратов та ін. Тернопіль: Астон, 2012. С. 23–30.

221. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920: Навчальний посібник. Київ: Либідь, 1997. 208 с. С. 26.

222. Конституційні акти України. 1917 – 1920. Невідомі конституції України. Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text

223. Гончаренко В. Утворення Української Народної Республіки як важливий етап на шляху до незалежності України *Право України.* 2017. №11. С. 32–39.

224. Власенко С. Конституція Української Народної Республіки як основний закон європейського зразка *Право України.* 2017. № 11. С. 80–86.

225. Терлецький О. Історія України від 1917 р. до найновіших часів Львів: Просвіта, 1936. 111 с.;

226. Копиленко О. Л. «Сто днів» Центральної Ради». Київ: Видавництво «Україна», 1992. 204 с.

227.Яковлів А. Основи Конституції У.Н.Р. *Розбудова держави.* 1992. С. 21–26.

228. Бойко І. Місце і роль Конституції Української народної республіки 1918 р. в історії національного конституціоналізму. *Український часопис конституційного права*. 2017. №3. С. 67–76. ULR: https://www.constjournal.com/pub/3-2017/mistse-rol-konstytutsii-ukrainskoi-narodnoi-respubliky-1918-istorii-natsionalnoho/

229. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920: Навчальний посібник. Київ: Либідь, 1997. 208 с. С. 72.

230. Словник української мови: в 11 томах. К.: Інститут мовознавства АН УРСР. Т. 2, 1971. Стор. 311. ULR: http://sum.in.ua/s/dijaljnistj

231. Прищак М. Д. Психологія [Текст]. Частина І : навч. Посібник. Вінниця : ВНТУ, 2013. 98 с.

232. Філософський енциклопедичний словник. Національна академія наук. Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди. Київ: Абрис, 2002. 742с. С.163.

233. Проєкт Закону України народного депутата України Ю.Р. Мірошниченка №7409 від 01.12.2010 «Про нормативно-правові акти». ULR: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7409&skl=7

234. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року. *Офіційний вісник України* від 06.11.2023 – 2023 р., № 88, стор. 14, стаття 5121.

235. Денисова А. Правові засоби: поняття та види *Право України.* 2010. № 7. С. 190–195.

236. Лариса Удовика, Олександр Газенко. Правові засоби правотворчості в контексті інтеграції України в ЄС. *Підприємництво, господарство і право.* 217/10. С.201–205.

237. Олєйников С. Методологічні основи дослідження правових форм діяльності держави. *Вісник Академії правових наук України.* 1999, №3. С. 25–33. С. 26. ULR: Oleyinykov_25.pdf (nlu.edu.ua). Звернення 30.11.2020.

238. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Т. 2. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998–2004.

239. Декларація про державний суверенітет України. Прийнята Верховною Радою Української РСР 16липня 1990 року. *Відомості Верховної Ради УРСР* , 1990, N 31, ст.429.

240. Лощихін О.М. Економічна функція сучасної держави. Теоретико–правові аспекти. Монографія. Київ: ТОВ «Видавництво юридична думка», 2008. 368 с.

241. Стадниченко Т. О. Удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах модернізації публічного управління: дис. … канд. юрид. наук. : спец. 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетров. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро, 2016. 237 с.

242. Конституція України. *Офіційний вісник України* від 01.10.2010 – 2010 р., / № 72/1 Спец. Вип., стор. 15.

243. Мельничук С.М. Правові форми реалізації функцій сучасної держави Україна: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. : 12.00.01; Національній академії внутрішніх справ, Київ, 2019, 40 с.

244. Плавич В. П. Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології . Одеса : Астропринт, 2013. 274 с.

245. Терлецька І.С. Законопроектування в Україні: теоретико–правові аспекти: автореф. дис. … канд. юрид. наук.: 12.00.01. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2011. 44 с.

246. Гетьман Є.А. Принцип верховенства права у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 134. С. 61–69.

247. Кельман М.С., Мурашин О. Г. Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами) : підручник Київ: Кондор, 2002. 353 с. С. 341–344.

248. Шляхи підвищення якості законодавчого процесу. Чи потрібен закон «Про закони і законодавчу діяльність?». ULR: https://radaprogram.org/content/shlyahy-pidvyshchennya-yakosti-zakonodavchogo-procesu-chy-potriben-zakon-pro-zakony-i. Дата звернення 10.02.2021.

249. Проєкт Закону «Про нормативно-правові акти» №7409 від 1.12.2001 року. ULR: http://static.rada.gov.ua/zakon/PR1/4skl/g/0800/0894.htm

250. Минюст решил определить, что такое норма права, нормативно-правовой акт и правовой эксперимент *Судебно–юридическая газета*, 23 ноября 2020. ULR: https://sud.ua/ru/news/publication/185824-minyust-reshil-opredelit-chto-takoe-norma-prava-normativno-pravovoy-akt-i-pravovoy-eksperiment?fbclid=IwAR2EQvzM3B5xP7sDuBOleMtpoEyAiLIrkufx4qi2zPbmGMRRldklEiYXRiI. Дата звернення 09. 02. 2021.

251. Чабур С.В. Принципи правотворчості. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. Вип. 2. С. 70. С.64–74.

252. Донченко О.І. Прояв принципу гуманності в деяких галузях права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2019 № 42 том 1. С.5. С.4–8. ULR: http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc42/part_1/3.pdf. Дата звернення 31.03.2021

253. Попович М.В. Гуманізм. Енциклопедія історії України: Т. 2: Г–Д / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: В–во «Наукова думка», 2004. 688 с. ULR: http://www.history.org.ua/?termin=Gumanizm. Дата звернення 31.03.2021.

254. Жуков С.М. Гуманізм як феномен, як світоглядний принцип нової парадигми освіти; гуманістичне виховання, становлення підростаючої особистості. *Педагогічна освіта: теорія і практика*. 2011. Вип. 9. С. 37–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ znppo_2011_9_8. Дата звернення: 31.03.2021.

255. Humanism and Its Aspirations: Humanist Manifesto III, a Successor to the Humanist Manifesto of 1933. ULR: https://americanhumanist.org/what-is-humanism/manifesto3/. Дата звернення 29.03.2021.

256. Славова Н.О. Антропоцентризм як принцип правотворчості. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С.134–142. С. 135.

257. Лохіна Д.Г. Основні риси гуманізму та історичний аналіз розвитку гуманістичних ідей давнього Китаю, античності та арабського халіфату *Духовність особистості: методологія, теорія і практика*. 6 (53). 2012. С. 92. С. 88–93.

258. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of Law Checklist at national level: case of Ukraine). Київ: Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України НаУКМА, 2020. 144 с. С. 12–15.

259. Доповідь про верховенство права. Затверджена Венеціанською комісією на 86–й пленарній сесії (Венеція, 25–26 березня 2011 року). ULR: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus. Дата звернення 29.03.2021

260. Косович В.М. Принципи права, принципи правотворчості та принципи у нормативно-правових актах. *Вісник Львівського університету.* Серія : Юридична. 2016. Вип. 63. С. 3–9. С. 5. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/Vlnu_yu_2016_63_3. Дата звернення 31.03.2021.

261. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI. *Відомості Верховної Ради України (*ВВР), 2010, № 14–15, № 16–17, ст.133.

262. План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік. Затв. Постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165–IX. Голос України від 19.02.2021. № 32.

263. Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». *Офіційний вісник України.* 2019 р., № 79, стор. 7, стаття 2712, код акта 96305/2019.

264. Шмигаль: схвалили план пріоритетних дій Кабміну на 2021 рік ULR:https://www.unn.com.ua/uk/news/1922018-shmigal-skhvalili-plan-prioritetnikh-diy-kabminu-na-2021-rik. Дата звернення 03.04.2021.

265. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 року №970/2006/ *Офіційний вісник України*. 2006 р., № 47, стор. 48, стаття 3123, код акта 37904/2006. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/970/2006. Дата звернення 02.04.2021.

266. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#n30. Дата звернення 02.04.2021.

267. Заяць Н.В. Конституційно-правовий інститут народного представництва та його роль у демократизації суспільства *Актуальні проблеми міжнародних відносин: збірник наукових праць* / Київ. нац. ун–т ім.

Тараса Шевченка, Ін–т міжнародних відносин. Київ, 2009. Вип. 83, ч. 2. С. 131–136.

268. Руссо, Жан–Жак. Про суспільну угоду, або принципи політичного права / Пер. з фр. та ком. О. Хома. Київ: Port–Royal, 2001. 349 с. ULR: http://litopys.org.ua/rousseau/rous01.htm (дата звернення 14.05.2021).

269. Donald Clark Hodges. Political Democracy: Its Informal Content. The American Journal of Economics and Sociology. Vol. 24, Issue 1, p. 9–20. ULR: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1536-7150.1965.tb02887.x (дата звернення 15.05.2021).

270. Green Paper on the Future of Democracy in Europe for the Council of Europe / edited by Philippe C. Schmitter Istituto Universitario Europeo and Alexander H. Trechsel Université de Genève. 103 p. p. 16. ULR: https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/GreenPaper.pdf

271. Конституційний контур парламенту : Посібник для народних депутатів України /укл. В. М. Шаповал. Київ: Друкарський дім Олега Федорова, 2019. 118с. С.20. ULR: https://radaprogram.org/sites/default/files/publications/maket-2_a5_v1.2cover.pdf (дата звернення 10.06.2021).

272. Рішення Конституційного Суду № 4–зп/1997 від 26 квітня 2018 року у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) *Офіційний вісник України.* 1997 р., № 42, стор. 59, код акта 4146/1997.

273. Рішення Конституційного Суду України № 3–зп/1997 від 11 липня 1997 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року "Про тлумачення статті 98 Конституції України" (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98

Конституції України) *Офіційний вісник України* 1997 р., № 29, стор. 85, код акта 2025/1997.

274. Рішення Конституційного суду України № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 року у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) *Офіційний вісник України* від 26.10.2005 – 2005 р., № 41, стор. 31, стаття 2605, код акта 34045/2005.

275. Закон України «Про прийняття Конституції України і введення її в дію» 254/96–ВР від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*, 1996, №30, ст.142.

276. Барабаш Ю. Установча влада українського народу як конституційний феномен. *Право України,* 2009. – №11. – С. 79. С. 73–79. ULR: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/28729/10-Barabash.pdf (дата звернення 10.06.2021).

277. Висновок № 190/2002 Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалені Венеціанською комісією на 47–й сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 року) https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?Pdffile=CDL-INF(2001)010-ukr (дата звернення 01.06.2021).

278. Купрій В.М. Порядок внесення змін до конституції у зарубіжних країнах *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. К., 2017, №6. С. 44–50.

279. Установчої влади теорія. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 6 : С. 230. 768 с.

280. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Про концепцію створення і функціонування Конституційної асамблеї в Україні. Прийнятий Венеціанською комісією на 86–ій сесії (Венеція, 25–26 березня 2011 року) на основі коментарів пан Фредерік Сейерстедт (заступник члена, Норвегія), пан Каарло Туорі (член, Фінляндія), пан Євген Танчев (член, Болгарія). Неофіційний переклад. ULR: https://constituanta.blogspot.com/2012/03/blog-post_9722.html (дата звернення 01.06.2021).

281. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про всеукраїнський референдум“ від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 *Офіційний вісник України* від 29.05.2018 – 2018 р., № 41, стор. 77, стаття 1460, код акта 90232/2018.

282. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 року №6-рп/2008 *Офіційний вісник України* від 08.05.2008 – 2008 р., № 32, стор. 35, стаття 1056, код акта 42925/2008.

283. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" *Офіційний вісник України* від 29.05.2008 – 2018 р., № 41, стор. 97, стаття 1460, код акта 90232/2018.

284. Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 13 листопада 2019 року № 5–в/2019 *Офіційний вісник України* від 08.05.2008 – 2008 р., № 32, стор. 35, стаття 1056, код акта 42925/2008.

285. Закон України «Про відкликання народного депутата України» від 19 жовтня 1995 року №396/95–ВР. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1995, № 41, ст.299.

286. Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2002 від 17 жовня 2002 року у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) (дата звернення 04.06.2021 р.).

287. Конституція (Основний Закон) України. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 11.07.1978 – 1978 р., № 18, стаття 268. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text

288. Сорока С. В. Делеговане законодавство як форма участі уряду в законодавчому процесі у країнах Європейського Союзу *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво–Могилянська академія».* Сер. : Державне управління. 2012. Т. 181, Вип. 169. С. 54–62.

289. Iancu B. (2012) The Constitutional History of Delegation: Rules and Changes. In: Legislative Delegation. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi-org.ezp.ukma.edu.ua:8043/10.1007/978-3-642-22330-3_3.

290. Borghetto, Enrico. Delegated decree authority in a parliamentary system: the exercise of legislative delegation in Italy (1987–2013). *Journal of Legislative Studies*. Jun2018, Vol. 24 Issue 2, p179–196. 18p.

291. Bostan, Ionel. Dimensions of the aspect of "legislative authority" of the executive branch. Journal of Public Administration, Finance and Law. 2014, Issue 6, p247–254. 8p.

292. CDL–AD(2019)019, Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist, Opinion No. 845/2016, 24 June 2019, paras 119–121. [Параметри взаємозв'язку між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний список, Висновок № 845/2016, від 24 липня 2019 року, с. 119–121].

293. CDL–AD(2020)014, Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія). Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану – міркування. Нікос Алівізатос (член Комісії, Греція), Вероніка Білкова (членкиня Комісії, Чеська Республіка), Йен Камерон (член Комісії, Швеція), Олівер Каск(член Комісії, Естонія), Каарло Туорі (член Комісії, Фінляндія). Прийнятий до відома Венеційською комісією 19 червня 2020 року за допомогою письмової процедури, яка замінила 123–тє пленарне засідання. ULR: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-ukr (дата звернення 11.08.2021).

294. Julian Davis Mortenson & Nicholas Bagley, Delegation At The Founding, Columbia Law Review: March 1, 2021, p. 279. ULR: http://web.b.ebscohost.com.ezp.ukma.edu.ua:8008/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=586141ab-2e15-4c8c-a859-1e433c0fcad9%40pdc-v-sessmgr01 (дата звернення 11.08.2021)

295. Philip Hamburger (2014). Is Administrative Law Unlawful?, Chicago: University of Chicago Press, supra note 9. ULR:

https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/16162449/Hamburger%20Review%20--%20SSRN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

296. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641 «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID–19, спричиненої коронавірусом SARS–CoV–2». *Офіційний вісник України* від 05.06.2020. 2020 р., № 43, стор. 118, стаття 1394, код акта 99254/2020.

297. Закон України "Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 р., № *Офіційний вісник України* від 12.05.2000. 2000 р., № 17, стор. 5, стаття 690, код акта 15781/2000.

298. Рішення Конституційного Суду України № 10-р/2020 від 28 серпня 2020 року у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України „Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID–19, спричиненої коронавірусом SARS–CoV–2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів", положень частин першої, третьої статті 29 Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік", абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення" Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік"» *Офіційний вісник України* від 29.09.2020. 2020 р., № 76, стор. 31, стаття 2433, код акта 100885/2020.

299. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5). Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID–19 pandemic. ULR: https://www.coe.int/ru/web/conventions/derogations-covid-19 (дата звернення 13.08.2021).

300. Jeremy J. Waldron. Legislation (2005). In The Blackwell Guide to the Philosophy of Law and Legal Theory Edited by Martin P. Golding and William A.

Edmundson. ULR: https://www.academia.edu/8273778/The_Blackwell_Guide_to_the_Philosophy_of_Law_and_Legal_Theory.

301. Закон України «Про комітети Верховної Ради України». *Відомості Верховної Ради України* від 10.05.1995 – 1995 р., № 19, стаття 134.

302. Закон України «Про статус народного депутата України». *Відомості Верховної Ради України* від 19.01.1993 – 1993 р., № 3, стаття 17.

303. Положення про Комісію з питань правової реформи, затв. Указом Президента України від 7 серпня 2019 року № 584/2019 *Офіційний вісник України* 2019 р., № 64, стор. 7, стаття 2209, код акта 95523/2019.

304. Конституція для Європи. Конституційні акти Європейського Союзу / пер. Г. Заворітня, Т. Качка, за заг. ред. Г. Друзенка. Київ: Видавнича організація «Юстиніан», 2008. – 520 с. С. 30.

305. Висновок ГНАУ на проект Закону України «Про Верховну Раду України» (реєстр. № 4039 від 06.02.2009 р.). ULR: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=34398. Звернення 22.08.2020.

306. Омельченко Н.Л. Правове регулювання законодавчої діяльності Верховної Ради України. *Держава і право. Юридичні і політичні науки.* Київ: Інститут держави і права НАН України ім. В.М. Корецького. Вип. 56. С. 164–169. ULR: http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/64329. Звернення 22.08.2020.

307. Богачова О.В. Теоретико–правові засади та практика законотворення: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01.; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. 39 с.

308. Закон України від 24 серпня 2023 р. «Про правотворчу діяльність». *Голос України* від 19.09.2023 №32.

309. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України („Біла книга”

українського парламентаризму). Лабораторія законодавчих ініціатив. 2020. ULR: https://parlament.org.ua/upload/docs/White_Book_ed.pdf

310. Величко В.О., Будакова В.І. Шляхи покращення функціонування парламенту України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* Випуск 25, 2013. С. 114–126. С. 114, 121.

311. Рєзнікова В.В., Щербина В.С. Сучасний стан правового регулювання господарської діяльності *Координата,* 24.02.2020. ULR: https://coordynata.com.ua/sucasnij-stan-pravovogo-reguluvanna-gospodarskoi-dialnosti (дата звернення 30.09.2021).

312. Проказа Д. Чого чекати та боятися українському бізнесу в 2019 році ULR: https://hromadske.ua/posts/chogo-chekati-ta-boyatisya-ukrayinskomu-biznesu-u-2019-roci. (дата звернення 30.09.2021).

313. Марушева О.А. Шляхи вдосконалення механізму нормативно-правового регулювання соціально–економічних відносин у будівництві в Україні *Інвестиції: практика та досвід* № 2/2020. С. 126–133. ULR: http://www.investplan.com.ua/pdf/2_2020/22.pdf (дата звернення 30.09.2021).

314. До КЗпП планують додати главу щодо договірного режиму регулювання трудових відносин *Юридична газета*, 19 квітня 2021 року. ULR: https://yur-gazeta.com/golovna/do-kzpp-planuyut-dodati-glavu-shchodo-dogovirnogo-rezhimu-regulyuvannya-trudovih-vidnosin.html (дата звернення 30.09.2021).

315. Коваленко Т. О. Надмірна конкретизація та невиправдана деталізація як різновиди юридичних дефектів земельно–правового регулювання *Наукові записки НАУКМА.* Т. 144–145. Юридичні науки. С. 110–113. ULR: https://core.ac.uk/download/pdf/149240328.pdf (дата звернення 30.09.2021).

316. Як подолати надлишковість у земельному законодавстві України? ULR: https://nubip.edu.ua/en/node/60939 (дата звернення 17.10.2021).

317. Закон України від 05 липня 2011 року № 3565–VI “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного

регулювання у сфері автомобільних перевезень". *Офіційний вісник України,* 2011, № 53, стор. 83, стаття 2095, код акта 57492/2011.

318. Мкртичева М. Запропоновані зміни щодо заочного засудження надмірно звужують права і свободи підозрюваного – юрист LegalAlliance, 24 квітня 2021 р. ULR: https://www.legalalliance.com.ua/publikacii/zaproponovani-zmini-sodo-zaocnogo-zasudzenna-nadmirno-zvuzuut-prava-i-svobodi-pidozruvanogo-urist/ (дата звернення 30.09.2021).

319. Чернявська Б.В. Юридичні дефекти у правовому забезпеченні реалізації права на свободу об'єднання у громадські організації в Україні *Прикарпатський юридичний вісник*. Том 2, № 3(28) 2019). С. 123–128. ULR: http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/372 (дата звернення 30.09.2021).

320. Грузінська І. Що не так з регулюванням ринку конопель та чому Україна не може конкурувати з ЄС та США у цьому сегменті. *Економічна правда,* 21 жовтня 2020р. ULR: https://www.epravda.com.ua/columns/2020/10/21/666458/ (дата звернення 30.09.2021).

321. Зарегульованість, брак коштів та низька цифрова грамотність стримують цифрову трансформацію в Україні, – дослідження ЕВА // ЕВА. ULR: https://eba.com.ua/zaregulovanist-brak-koshtiv-ta-nyzka-tsyfrova-gramotnist-strymuyut-tsyfrovu-transformatsiyu-v-ukrayini-doslidzhennya-eva/ (дата звернення 30.09.2021).

322. Дослідження Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія; Venice Commission) «Мірило правовладдя» («Rule of law checklist», затверджене на 106–й пленарній сесії 11–12 березня 2016 року). ULR: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr (дата звернення 16.10.2021).

323. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України („Біла книга"

українського парламентаризму). Підвищення ефективності українського парламентаризму. Спільний проект Лабораторії законодавчих ініціатив та Вестмінстерської Фундації за Демократію. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2010. ULR: www.parliament.org.ua (дата звернення 3.10.2021).

324. Стефанчук Р. Про засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні. *Право України*. 2021. №12. С. 20. (с. 11–22).

325. Зміни до Конституції в частині децентралізації через консенсус. Звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій. Київ. 2020. 480 с.

326. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю». *Офіційний вісник України* від 12.01.2021 – 2021 р., № 3, стор. 32, стаття 120, код акта 102446/2020.

327. Завдяки рішенню парламенту українці отримали можливість визнання самоосвіти, а бізнес – приймати на роботу працівників за наявності часткової кваліфікації. Прес–служба Апарату Верховної Ради України. Опубліковано 21 липня 2023, о 17:45. ULR: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/239282.html

328. Методологічні підходи та рекомендації для Верховної Ради України щодо здійснення оцінки ефективності застосування законодавства. ULR: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Methodology_PLS_Ukraine_UKR.pdf

329. Legislative Process, First Report, (2005–06), HC 1097, Ev 123. 16. Post–Legislative Scrutiny (2006) Law Commission Consultation Paper No 178, p. 7. ULR: https://www.lawcom.gov.uk/app/uploads/2015/03/lc302_Post-legislative_Scrutiny.pdf

330. Колесник Г. Проблеми законотворчої роботи комітетів Верховної Ради України *Державне управління та місцеве самоврядування*. Вип. 3(6) / 2010. ULR:

http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6)/10kg%D1%96vru.pdf (дата звернення 30.09.2021).

331. План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затв. Постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 *Голос України* від 19.02.2021. № 32.

332. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» . *Урядовий кур'єр* від 11.05.2017. № 85.

333. Державна програма розвитку законодавства України до 2002 року, затв. Постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 року №976–XIV *Офіційний вісник України* від 06.08.1999. – 1999 р., № 29, стор. 35, стаття 1468, код акта 9235/1999; Закон України "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2004, № 29, ст.367.

334. Навігатор законодавчих змін. Які податкові реформи нас чекають у 2021–2025 роках? ULR: https://vkp.ua/publication/navigator-zakonodavchikh-zmin-yaki-podatkovi-reformi-nas-chekayut-u-2021-2025-rokakh (дата звернення 30.09.2021).

335. План дій для України на 2018–2021 рр., затверджений 21 лютого 2018 р. рішенням Комітету Міністрів РЄ. С. 24, 33. ULR: https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563 (дата звернення 17.10.2021).

336. Моніторинг ПА РЄ виконання Україною обов'язків та зобов'язань перед РЄ, 25 жовтня 2019 року. ULR: https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/rada-yevropi/monitoring-pa-rye-vikonannya-ukrayinoyu-obovyazkiv-ta-zobovyazan-pered-rye (дата звернення 17.10.2021).

337. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та

підвищення інституційної спроможності. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15#Text (дата звернення 3.10.2021).

338. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004, Вересень 2015 – Лютий 2016. ULR: https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf (дата звернення 17.10.2021).

339. Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035–VIII «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» *Відомості Верховної Ради* (ВВР), 2016, № 14, ст.149.

340. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Лабораторія законодавчих ініціатив, Київ, 2019. ULR: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/parliament_roadmap_report_ukr.pdf (дата звернення 17.10.2021).

341. Представники Європарламенту та Представництва ЄС в Україні долучилися до обговорення результатів парламентської реформи в країні. 20 липня 2020. ULR:

https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2020/parliamentary-reform-progress-discussed-ukraine.html (дата звернення 17.10.2021).

342. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – серпень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств і ухвалених / відхилених нормативно-

правових актів) ULR: https://uareforms.org/reforms/parliamentary-reform (дата звернення 17.10.2021).

343. Заславський О., Матвієнко С. Галузевий бриф «Парламентська реформа». ULR: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/Parlament.pdf (дата звернення 17.10.2021).

344. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII. *Офіційний вісник України* від від 07.11.2014 – 2014 р., № 87, стор. 156, стаття 2474, код акта 74501/2014.

345. Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.07.2020 № 325/20 "Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції». *Офіційний вісник України* від 28.08.2020. – 2020 р., № 67, стор. 554, стаття 2181, код акта 100475/2020.

346. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади ULR: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/methodology.pdf (дата звернення 30.09.2021).

347. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи ULR: http://justice.org.ua/teoriya-i-praktika/ekspertni-visnovki/metodologiya-provedennya-gromadskoji-antikoruptsijnoji-ekspertizi (дата звернення 30.09.2021).

348. Рейтинги авторів корупційних законопроєктів ULR: https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3266228-rejtingi-avtoriv-korupcijnih-zakonoproektiv.html (дата звернення 30.09.2021).

349. Положення про Міністерство юстиції України», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року №228 *Офіційний вісник України* від 15.07.2014 – 2014 р., № 54, стор. 88, стаття 1455, код акта 73125/2014.

350. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалені постановою колегії

Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. №41 ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/va041323-00 (дата звернення 1.10.2021).

351. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 997 «Питання проведення гендерно–правової експертизи» *Офіційний вісник* України від 14.12.2018. – 2018 р., № 96, стор. 40, стаття 3173, код акта 92475/2018.

352. Малюга Л. Контроль за відповідністю проектів нормативно-правових актів соціального законодавства України праву Європейського союзу *Право соціального забезпечення.* 8/2019. С.51–57. ULR: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/8/11.pdf (дата звернення 17.10.2021).

353. Розпорядження Голови Верховної Ради України № 438 від 11 серпня 2022 року «Про Дослідницьку службу Верховної Ради України». ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-%D1%80%D0%B3#n23

354. The Presidency and the Political System. Sixth Edition. Michael Nelson, editor. CQ Press. A Division of Congressional Quarterly Inc.– Washington, 2000, p. 30. ULR: https://archive.org/details/presidencypo00nels/page/n3/mode/2up?q=Michael+Nelson&view=theater (дата звернення 13.04.2022).

355. Lijphart A. Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty–One Countries.–New Haven and London, 1984. ULR: https://archive.org/details/democraciespatte00aren/page/n8/mode/1up?view=theater.

356. Конституційне право: підручник / за загальною редакцією М.І. Козюбри. Київ: ВАІТЕ, 2021. 528 с.

357. Duverger M. A new political–system model: semi–presidential government. European Journal of Political Research. 1980. № 8(2). P. 165–187. ULR: https://archive.org/details/politicalparties0000unse_n4q9/page/n8/mode/1up?q=DUVERGER&view=theater

358. Словник української мови : у 20 т. Київ: Наукова думка, 2010-2020. ULR: http://sum.in.ua/s/povnovazhennja

359. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТТУ «КПІ».* Політологія. Соціологія. Право. №1. 2011. С. 147–155.

360. Проект Закону України «Про Президента України та порядок припинення його повноважень» від 31.10.2017 р. №7248. ULR: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62818

361. Рішення Верховного суду № 9901/96/21 від 14.07.2021 у справі про визнання протиправним та скасування Указу Президента України від 14.05.2013 №256. ULR: http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=98306624&red=100003250ae60f9ff1e91f5f95a3309fef8bf5&d=5

362. Проект Закону України «Про правотворчу діяльність» №5707 від 25.06.2021. ULR: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355

363. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Погасія Ігоря Петровича щодо офіційного тлумачення положень статей 1, 2 та пункту 2 статті 6 Закону України "Про запровадження єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України", пункту 12 частини другої статті 15 Закону України "Про систему оподаткування", а також пункту 3 частини третьої статті 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 1 жовтня 2002 року № 52–у/2002; Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб’єктів малого підприємництва» від 16

січня 2004 року №6–у/2004. ULR: https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/4-mezhi-povnovazhen-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-pidvidomchist-porushenyh-pytan

364. Кодекс адміністративного судочинства України. *Офіційний вісник України.* 2005 р., № 32.

365. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 року №4-рп/2008. *Офіційний вісник України.* 2008 р., № 28.

366. Скакун О. Ф. Форми участі Президента України у правотворчості *Вісник Національного Університету внутрішніх справ*. Спецвипуск. До 10-річчя утворення Національного університету внутрішніх справ. 2002. С. 125–132.

367. Указ Президента України від 4 червня 2008 р. № 513 «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави». *Офіційний вісник України* від 17.06.2008, № 41, стор. 10, стаття 1342.

368. Указ Президента України від 4 червня 2008 р. № 516 №516/2008 «Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони». *Офіційний вісник України* від 17.06.2008. № 41, стор. 14, стаття 1345.

369. Рішення Конституційного Суду України від 15 січня 2009 року №2-рп/2009 у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави». *Офіційний вісник України*. 2009 р., № 5, стор. 36, стаття 139, код акта 45587/2009.

370. Рішення Конституційного Суду України від 25 лютого 2009 року №5-рп/2009 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу

Президента України «Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони». *Офіційний вісник України.* 2009 р., № 17, стор. 55, стаття 534, код акта 45951/2009.

371. Барабаш Ю. Президентська влада у змішаних республіках: окремі питання теорії та практики *Право України*. 2014. №8. С. 67–76. ULR: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7059/1/Barabash_67.pdf (Дата звернення 23.08.2020).

372. Висновок Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7–в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. *Офіційний вісник України.* 2020 р., № 4, том 2, стор. 462, стаття 226.

373. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України" від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020 *Офіційний вісник України.* 2020 р., № 81, стор. 353, стаття 2633.

374. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України

«Про Національне антикорупційне бюро України» *Офіційний вісник України*. 2020 р., № 81, стор. 353, стаття 2633.

375. Рішення Конституційного Суду України від 27 квітня 2000 року N 7-рп/2000 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України» справа про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб). *Офіційний вісник України* від 19.05.2000, № 18, стор. 195, стаття 756.

376. Мяловицька Н.А. Автономія: поняття, види, класифікація *Альманах права*.2012. Вип.3. – С.93–97.

377. Закон України «Про дерадянізацію законодавства України» *Офіційний вісник України.* 2022 р., № 39, стор. 35.

378. Закон УРСР «Про Президента Української РСР», прийнятий 5 липня 1991 року. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 13.08.1991 – 1991 р., № 33, стаття 446.

379. Калюжна Анна. Для нового президента України можуть змінити повноваження.13.04.019.ULR:https://24tv.ua/dlya_novogo_prezidenta_ukrayini_mozhut_zminiti_povnovazhennya_n1140644 (Звернення 10.05.2024).

380. Чи варто обмежувати повноваження президента? ULR: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2693171-ci-varto-obmezuvati-povnovazenna-prezidenta.html (Звернення 10.05.2024).

381. Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. №970/2006 «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України». *Офіційний вісник.* 2006 р., № 47, стор. 48, стаття 3123, код акта 37904/2006.

382. Указ Президента від 30 березня 1995 року №270/95 «Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими

документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України». ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/95#Text (Звернення 23.08.2020).

383. Підопригора, О.А., Харитонов, Є.О. Римське право : підруч. / О.А.Підопригора, Є.О.Харитонов. – 2-ге вид. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 528 с. С. 28.

384. Dictionary. ULR: https://www.dictionary.com/browse/veto

385. Veto. Merriam-Webster. Dictionary. ULR: https://www.merriam-webster.com/dictionary/veto

386. George (2002) Veto Players: How Political Institutions Work. Published by: Princeton University Press. 320 p. ULR: https://www.jstor.org/stable/24562711

387. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 1 : А – Г. ULR: https://leksika.com.ua/16620607/legal/veto

388. Що таке право вето у яких випадках і ким воно застосовувалось. 17.02.24. ULR: https://translations.com.ua/pravo-veto.html#2

389. Берназюк Я.О. Деякі аспекти реалізації Президентом України права вето стосовно прийнятих Верховною Радою України законів. *Науковий вісник Ужгородського університету*, 2011. Серія ПРАВО. Випуск 16. С. 62-64.

390. Головатий В.І. Вето Президента як важіль забезпечення державно-правової реформи в Україні. Державно-правова реформа в Україні. Матеріали наук.-практ. конф. Листопад 1997 р. Київ: Ін-т зак-ва. Верховної Ради України, 1997. С. 56-60.

391. Головатий С. Скріплення підписом: контрасигнація чи візування? *Юридичний вісник України.* 1998. №3(133). С. 23–27.

392. Городецький О.В. Парламент і Президент (проблеми відносин) *Науковий вісник Чернівецького університету.* Чернівці, 1996. Вип. 4- 5. С. 144-149.

393; Данилів В. Право вето: історія, міжнародний досвід та «українська специфіка». *Парламент.* 2005. № 6. С. 34–45.

394. Тимофеєва Л.Р. Систематизація законодавства і процедура вето Президента у конституційному праві України. Конституція України та проблеми систематизації законодавства. Зб. наук. праць. Випуск 5. 1999 р. С. 334–340.

395. Ковриженко Денис. Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції. Київ. 2009. С. 14-16.

396; Мазур Д.В. Особливості застосування президентом права «вето» щодо законів, прийнятих парламентом в республіках зі змішаною формою правління. *Форум права*. 2006-1. С. 62–65.

397. Погорєлова З.О. Право вето в практиці українського і міжнародного парламентаризму *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С.39–42.

398. Погорєлова З.О. Роль глави держави у законодавчому процесі *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015, №5. С. 34–38.

399. Погорєлова З.О. Проблемні аспекти реалізації права вето Президентом України / Фундаментальні проблеми юриспруденції: зб. наук. праць. Ужгород: вид-во Олександри Гаркуші, 2016. С. 96-102.

400. Погорєлова З.О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: дис. … канд. юрид. наук. спец.12.00.01.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого; Харків , 2004. 173 с.

401. Макаров Г.В. Нормотворча діяльність глави держави: зарубіжний досвід та вітчизняна практика. *Стратегічні пріоритети*, №1(10), 2009 р. С. 5-13. – С. 9.

402. Президентське вето в сучасних демократичних системах. Аналітична записка. 2.03.2010. ULR: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/prezidentske-veto-v-suchasnikh-demokratichnikh-sistemakh-analitichna-zapiska

403. Бєлов Д.М., Бисага Ю.М. Досвід конституційно-правового регулювання інституту президента в зарубіжних країнах. Мон. Ужгород: Ліра,

2007. 277 с. С. 232. ULR: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/5095/1/MonografiaPrezident.pdf

404. Права вето: історія, міжнародний досвід та «українська специфіка». Лабораторія законодавчих ініціатив. 11 листопада 2005 р. ULR: https://parlament.org.ua/2005/11/11/prava-veto-istoriya-mizhnarodnij-dosvi/

405. Історія Сполучених Штатів. Нарис. Інформаційне Агенстство Сполучених Штатів. С. 172-173. ULR: https://shron1.chtyvo.org.ua/Howard_Cincotta/Istoriia_Spoluchenykh_Shtativ.pdf

406. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Київ, 1997. С.237.

407. Королева Великобританії вперше за 400 років збирається застосувати своє право вето на закон про вихід з ЄС. Високий замок. 20.06.2016. ULR: https://wz.lviv.ua/news/176164-koroleva-velykobrytanii-vpershe-za-400-rokiv-zbyraietsia-zastosuvaty-svoie-pravo-veto-na-zakon-pro-vykhid-z-yes

408. The Constitution of Greece. As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament. Hellenic Parliament. 2008. ULR: https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf

409. Constitution of the Italian Republic. ULR: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

410. Constitution. PROM. SG 56/13 JUL 1991, AMEND. SG 85/26 SEP 2003, SG 18/25 FEB 2005, SG 27/31 MAR 2006, SG 78/26 SEP 2006 - CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT NO.7/2006 , SG 12/6 FEB 2007, SG 100/18 DEC 2015. ULR: https://www.parliament.bg/en/const

411. Constitution of October 4, 1958. ULR: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf

412. The Constitution of the Czech Republic. ULR: https://public.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html

413. The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 817/2018 included). ULR: https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf

414. В.М. Шаповал Конституція Польської Республіки Київ: Москаленко О.М., 2018. 84 с.

415. Марченко М.В. Конституційно-правова природа права вето глави держави. *Форум права*. 2017-4. С. 141-146. С. 141.

416. Президент Дуда наклав вето на закон про екстрену контрацепцію. Главком. 29 березня 2024 року. ULR: https://glavcom.ua/world/world-politics/prezident-duda-naklav-veto-na-zakon-pro-ekstrenu-kontratseptsiju-993483.html

417. Судова реформа в Польщі: президент наклав вето. Український часопис конституційного права. 2/2017. ULR: https://www.constjournal.com/pub/2-2017/sudova-reforma-polshchi-prezydent-naklav-veto/

418. Президент Польщі наклав вето на законопроєкт про ЗМІ, що викликав суперечку із США. Радіо Свобода. 27 грудня 2021 р. ULR: https://www.radiosvoboda.org/a/news-polshcha-duda-zakon-zmi/31628161.html

419. Президент Польщі Анджей Дуда заветував законопроєкт про бюджет, який передбачає виділення на наступний рік 3 млрд злотих (майже €700 млн) для державних ЗМІ країни. Слово і діло. Аналітичний портал. 23 грудня 2023 р. ULR: https://www.slovoidilo.ua/2023/12/23/novyna/polityka/duda-naklav-veto-zakon-pro-finansuvannya-derzhavnyx-zmi

420. Конституція (Основний закон) Естонської Республіки. Прийнята 28.06.1992 року. ULR: https://www.riigiteataja.ee/viitedLeht.html?id=10

421. Конституція Латвійської Республіки. ULR: https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2020/11/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F-

%D0%9B%D0%B0%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9-%D0%A0%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8.pdf

422. Constitution of the Republic of Lithuania (Adopted by citizens of the Republic of Lithuania in the Referendum of 25 October 1992). ULR: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.21892

423. Constitution of Hungary 2011 (rev. 2013). ULR: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2013

423. Ткач Д. Інститут президентства в Угорщині новітньої доби. ULR: https://www.krok.edu.ua/download/publikatsiji/tkach-dmitro-ivanovich/dmitro-tkach-publikatsiya-001.pdf

424. Constitution of Ireland. Enacted by the People 1st July, 1937. In operation as from 29th December, 1937Amendments effected since the Constitution was enacted in 1937 up to the time of printing of this edition (January 2020). ULR: https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html

425. Constitution of the Republic of Türkiye. GNAT Printing House May 2019. Ankara. p. 82. ULR: https://cdn.tbmm.gov.tr/TbmmWeb/Icerik/Dosya/2e5836e4-4d42-4255-92ff-7e749130096c.pdf

426. Constitution of the Republic of Serbia (Official Gazette of the Republic of Serbia No. 98/2006). ULR: https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/7378

427. Albania Constitution. Version approved on 21.07.2016. ULR: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)064-e

428. Constitution of Georgia. Constitutional Law of Georgia No 3710 of 15 October 2010 - LHG I, No 62, 5.11.2010, Art. 379. ULR: https://www.refworld.org/ru/legal/legislation/natlegbod/1995/ru/56712

429. Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2009. 60 с.

430. У ВР порахували, скільки законів заветував Президент Ющенко. УНІАН. 08.08.09. ULR: https://www.unian.ua/politics/253156-u-vr-porahuvali-skilki-zakoniv-zavetuvav-prezident-yuschenko.html

431. Вето від похмілля. Тиждень. 14 січня 2011 року. ULR: https://tyzhden.ua/veto-vid-pokhmillia/

432.Сайт Верховної Ради України. ULR: https://www.rada.gov.ua/

433. Президентське вето: з якими законами боровся Зеленський? LB.ua. ULR: https://lb.ua/news/2023/04/25/552987_prezidentske_veto_z_yakimi_zakonami.htm

434. Рішення Конституційного Суду України по справі від 10 вересня 2009 року №20-рп/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України». *Офіційний вісник України* від 28.09.2009. 2009 р., № 72, стор. 73, стаття 2488.

435 Рішення Конституційного Суду України від 26 листопада 2009 року у справі №30-рп/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України конституційності) закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України. *Офіційний вісник України* від 18.12.2009. 2009 р., № 95, стор. 100, стаття 3286.

436. Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2009 року у справі №17-рп/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності)Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання»,

частин першої, другої статті 6, частин третьої, четвертої статті 44, пункту 3 частини першої, частини другої статті 45, частини другої статті 71, частини третьої статті 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», частини шостої статті 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом). *Офіційний вісник України* від 31.07.2009. 2009 р., № 55, стор. 105, стаття 1921.

437. Рішення Конституційного Суду України від 14 липня 2009 року у справі №18-рп/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості». *Офіційний вісник України* від 03.08.2009. 2009 р., № 56, стор. 25, стаття 1962.

438. Брановицький В.В. Механізм реалізації нормотворчих повноважень Президента України: сучасний стан нормативно-правового регулювання та перспективи вдосконалення. *Нове українське право,* Вип. 4, 2023. С. 63. С. 58-66.

439. Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2003 року №6-рп/2003 по справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України). *Офіційний вісник України* від 30.04.2003. 2003 р., № 16, стор. 55, стаття 710.

440. Національний інститут стратегічних досліджень. «Удосконалення процедур застосування Президентом України права вето до прийнятих Верховною Радою України законів». Аналітична записка. 15.01.2014. ULR: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/udoskonalennya-procedur-zastosuvannya-prezidentom-ukraini-prava-veto-do

441. Виборча реформа: шлях довжиною в десятиліття. Опора. 23 квітня 2021. ULR: https://www.oporaua.org/vybory/viborcha-reforma-shliakh-dovzhinoiu-v-desiatilittia-23025

442. Пропозиції Президента до Закону «Про стратегічну екологічну оцінку». ULR: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56730

443. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку». *Офіційний вісник України* від 24.04.2018. 2018 р., № 32, стор. 9, стаття 1110.

444. «Законодавче чистилище»: що робити із законопроєктами, які не підписує президент? Лабораторія законодавчих ініціатив. 20 квітня 2023. ULR: «Законодавче чистилище»: що робити із законопроєктами, які не підписує президент? | Лабораторія законодавчих ініціатив (parlament.org.ua)

445. Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року №11-рп/98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України). *Офіційний вісник України* від 23.07.1998. 1998 р., № 27, стор. 139, стаття 1009.

446. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. №2222-IV. *Офіційний вісник України* від 24.12.2004. 2004 р., № 49, стор. 21, стаття 3201.

447. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). *Офіційний вісник України* від 01.10.2010. 2010 р., № 72/1 Спеціальний випуск; № 77, 2010, стор. 7, стаття 2597.

448. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року № 742-VII. *Офіційний вісник України* від 11.03.2014. 2014 р., № 19, стор. 9, стаття 583.

449. Висновок головного науково-експертного управління на Пропозиції Президента України до Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» (реєстр. № 3259 від 31.10.2016 р.). ULR: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56730

450. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи до Пропозицій Президента 07.12.2016, реєстр. № 3259 (повторний розгляд). ULR: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56730

451. Рішення Конституційного Суду України) від 24 червня 1999 року № 6-рп/1999у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів. *Офіційний вісник України*. 1999 р., № 28, стор. 169, стаття 1432, код акта 9118/1999.

452. Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік». *Офіційний вісник України*. 2016 р., № 57, стор. 80, стаття 1979, код акта 82548/2016.

453. Рішення Конституційного Суду України від 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004 у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України “Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України” (справа про Тимчасову спеціальну комісію

Верховної Ради України). *Офіційний вісник України*. 2004 р., № 48, стор. 24, стаття 3159.

454. Recommendation № R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities ULR: // https://rm.coe.int/16804f22ae

455. Recommendation Rec 2004 (20) on judicial review of administrative acts ULR: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec(2004)20.

456. Recommendation CM/Rec(2007)7 on good administration ULR: https://rm.coe.int/16807096b9

457. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323–17#n8

458. Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 року № 2849–IX. *Офіційний вісник України* від 13.01.2023, № 3, стор. 168, стаття 205.

459. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». *Офіційний вісник України.* 2010 р., № 12, стор. 9, стаття 565.

460. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160–IV. *Офіційний вісник України*. 2003 р., № 41, стор. 15, стаття 2157.

461. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794–VII. *Офіційний вісник України.* 2014 р., № 20, стор. 23, стаття 619.

462. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166–VI. *Офіційний вісник України*. 2011 р., № 27, стор. 20, стаття 1123.

463. Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року №503/97. *Офіційний вісник України*. 1997 р., № 24, стор. 11, код акта 1031/1997.

464. Коліушко І. Реформа публічної адміністрації в 2019 році: стоїмо на місці чи рухаємося вперед? ULR: https://lb.ua/blog/igor_koliushko/454890_reforma_publichnoi_administratsii.html

465. Проект Закону №5469 від 05.05.2021 «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади». ULR: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=71849

466. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». *Офіційний вісник України.* 2010 р., № 84, ст. 2945.

467. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. №1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». *Офіційний вісник України*. 2004 р., № 42, стор. 71.

468. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р «Деякі питання реформування державного управління України». *Офіційний вісник України*. 2021 р., № 61, стор. 17, стаття 3842.

469. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 року №1647–III. *Офіційний вісник України* від 12.05.2000 р., № 17, стор. 26, стаття 691.

470. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року №389–VIII. *Офіційний вісник України* 10 червня 2015 року, № 28, стор. 1509, стаття 250.

471. Emergency Powers in Peacetime / D. Bonner. –. London : Sweet and Maxwell, 1985.

472. National Emergencies Act. ULR: https://www.govtrack.us/congress/bills/94/hr3884/text

473. Emergency Powers (Defence) Act 1939. What did the Act achieve?. ULR: https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/private-lives/yourcountry/collections/collections-second-world-war/second-world-war-legislation/emergency-powers-defence-act-c20-1940-/

474. Emergencies Act (c. 22 (4th Supp.). ULR: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-4.5/

475. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. ULR: https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur

476. EL PAÍS. Madrid-JUN 20, 2020-14:55 CEST. Spanish PM: 'The virus could return and plunge us into a second wave. We have to avoid that at all costs'. ULR: https://english.elpais.com/politics/2020-06-20/spanish-pm-the-virus-could-return-and-plunge-us-into-a-second-wave-we-have-to-avoid-that-at-all-costs.html

477. Закон України «Про внесення змін до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України» від 15 квітня 2022 року №2134–IX *Офіційний вісник України* від 29.04.2022 р., № 33, стор. 58, стаття 1732.

478. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» від 15 березня 2022 року №2120–IX. *Офіційний вісник України* від 29.04.2022, № 33, стор. 29, стаття 1722.

479. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо адміністрування окремих податків в період воєнного, надзвичайного стану» від 01 квітня 2022 року №2173–IX. *Офіційний вісник України* від 29.04.2022, № 33, стор. 94, стаття 1748.

480. Висновок Головного науково–експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах

воєнного стану» (до реєстр. № 7153 народних депутатів України В. Безгіна, А. Клочко та ін. від 13.03.2022). ULR: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39203.

481. Комітет АПУ з конституційного права, адміністративного права та прав людини направив два звернення щодо конституційних аспектів актуальних законодавчих ініціатив. ULR: https://uba.ua/ukr/news/9145/

482. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2022 р. № 447 Про внесення змін до Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини. *Офіційний вісник України* від 03.05.2022 р., № 34, стор. 43, стаття 1855.

483. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 березня 2022 р. № 385 «Деякі питання тимчасового переміщення (евакуації) дітей та осіб, які проживають або зараховані до закладів різних типів, форм власності та підпорядкування на цілодобове перебування, в умовах воєнного стану». *Офіційний вісник України* від 12.04.2022 р., № 28, стор. 30, стаття 1544.

484. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2022 р. № 264 «Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України». *Офіційний вісник України* від 01.04.2022 р., № 25, стор. 430, стаття 1346, код акта 110569/2022

485. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326 «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації». *Офіційний вісник України* від 05.04.2022, № 26, стор. 67, стаття 1413.

486. Постанова Кабінету Міністрів України від 09 квітня 2022 р. № 419 "Про внесення змін до пункту 4 Порядку підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» *Офіційний вісник України* від 29.04.2022 р., № 33, стор. 248, стаття 1779.

487. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 р. № 495 «Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб». *Офіційний вісник України* від 20.05.2022 р., № 39, стор. 130, стаття 2083.

488. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 липня 2022 р. № 811 «Про внесення змін до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України». *Офіційний вісник України* від 02.08.2022 р., № 59, стор. 136, стаття 3558.

489. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2022 р. № 1391 «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України». *Офіційний вісник України* від 30.12.2022 р., № 101, том 1, стор. 101, стаття 6308.

490. Постанова Кабінету Міністрів України 29 грудня 2021 р. № 1454 «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України». *Офіційний вісник України.* 2021 р., № 11, стор. 36, стаття 583.

491. Указ Президента України від 9 лютого 1999 року № 145/99 Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади». *Офіційний вісник України*. 1999 р., № 6, стор. 18, стаття 189.

492. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади. *Офіційний вісник України,* 1993 р., № 1–2, ст. 28.

493. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.2002 р. № 629 «Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731». *Офіційний вісник України*. 2002 р., № 20, стор. 83, стаття 986.

494. Закон України від 08 вересня 2005 року №2866–IV «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». *Офіційний вісник України.* 2005 р., № 40, стор. 48, стаття 2536.

495. Постанова Кабінету Міністрів від 12 квітня 2006 року №504 «Про проведення ґендерно–правової експертизи». *Офіційний вісник України*. 2006 р., № 15, стор. 124, стаття 1113.

496. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 997 «Питання проведення гендерно–правової експертизи». *Офіційний вісник України*. 2018 р., № 96, стор. 40, стаття 3173.

497. Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 395/2011 «Про затвердження положення про Міністерство юстиції України. *Офіційний вісник України*. 2011 р., № 28, стор. 45, стаття 1162.

498. Шевченко Г. Проблеми нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення. ULR: https://minjust.gov.ua/m/str_12895.

499. Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». *Офіційний вісник України*. 2015 р., № 4, стор. 8, ст. 67.

500. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 «Про затвердження Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки. *Офіційний вісник України*. 2016 р., № 55, ст. 1919.

501. Розпорядження від Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р., № 1013-р «Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» *Офіційний вісник України*. 2018 р., № 9, стор. 64, ст. 337.

502. Указ Президента України від 20.06.2019 № № 419/2019 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України». *Офіційний вісник України*. 2019 р., № 50, стор. 16, стаття 1690, код акта 94911/2019.

503. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України». *Офіційний вісник України*. 2014 р., № 54, стор. 88, стаття 1455.

504. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи

діяльності органів виконавчої влади». *Офіційний вісник України.* 2008 р., № 86, стор. 100, стаття 2889.

505. Проект підтримки нормопроектування в Україні. ULR: https://minjust.gov.ua/m/proekt-pidtrimki-normoproektuvannya-v-ukraini

506. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. №1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». *Офіційний віник України*. 2004 р., № 42, стор. 71, стаття 2773.

507. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. №1035-р «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства». *Офіційний вісник Україн*и від 03.12.2007. 2007 р., № 89, стор. 89, стаття 3284, код акта 41584/2007.

508. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади». *Офіційний віник України*. 2008 р., № 86, стор. 100, стаття 2889.

509. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». *Офіційний віник України.* 2010 р., № 84, стор. 36, стаття 2945.

510. Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади. Коаліція громадських ініціатив „За ефективну комунікацію влади та громадськості", до складу якої увійшли Комітет виборців України, Школа політичної аналітики, Аналітичний центр „Політика", Коаліція громадських організацій „Молода Черкащина" за підтримки проекту ПРООН „Розвиток громадянського суспільства". Фінальний аналітичний звіт. 2011. С.93. ULR: http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/propozucii.pdf.

511. Наказ МОН від 14.12.2021 року «Про затвердження Орієнтовного плану Міністерства освіти і науки України щодо проведення консультацій з

громадськістю на 2022 рік». ULR: https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2021/12/14/Oriyent.plan.MON.shchodo.prov.kons.z.hromadk.2022.pdf.

512. Громрада при МВС підвела підсумки роботи за період своєї каденції. ULR: https://mvs.gov.ua/for_citizens/gromadska-rada/novini-gromadskoyi-radi/gromrada-pri-mvs-pidvela-pidsumki-roboti-za-period-svojeyi-kadenciyi-23102.

513. Міністерство юстиції України. Обговорення нормативно-правових актів. ULR: https://minjust.gov.ua/consultations/obgovorennya_norm_prav_aktiv.

514. Державна служба з надзвичайних ситуацій. Електронні консультації з громадськістю. ULR: https://dsns.gov.ua/uk/konsultaciyi-z-gromadskistyu/elektronni-konsultaciyi-z-gromadskistyu.

515. Міністерство інфраструктури України. Електронні консультації з громадськістю. ULR: https://mtu.gov.ua/timeline/Proekti-normativnopravovih-aktiv.html.

516. Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки» *Офіційний вісник України*. 2021 р., № 79, стор. 39, стаття 4994.

517. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

518. Орхуська Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Tex

519. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision–Making Process. ULR: https://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation

520. Citizens as partners OECD handbook on information, consultation and public participation in policy–making. ULR: https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf

521. Guidelines for Online Public Consultation. ULR: https://www.oecd.org/about/civil-ociety/guidelinesforonlinepublicconsultation.htm

522. Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life (Adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001 at the 776th meeting of the Ministers' Deputies). ULR: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f513c

523. Висновок щодо проекту Закону України «Про публічні консультації» від 1 вересня 2016 року. Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ. С.15. ULR: https://www.osce.org/files/f/documents/f/5/313121.pdf

524. Проект закону №7453 від 27.12.2017 «Про публічні консультації». ULR: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237.

525. Проект Закону №4254 від 23.10.2020 «Про публічні консультації». ULR: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235

526. Порівняльна таблиця до проекту Закону України (реєстраційний № 4254 від 23.10.2020 р.) про публічні консультації. ULR: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1700216

527. Даниляк О.О. Застереження до проекту Закону України «Про публічні консультації» (реєстр. № 4254 від 23.10.2020). ULR: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-04/publichni-konsultatsii-1.pdf

528. Recommendations on enhancing the participation of associations in public decision– making processes from the participants to the civil society forum organized on the margins of the 2015 supplementary human dimension meeting on freedoms of peaceful assembly and association Vienna, 15–16 (morning) April 2015. ULR: https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/185841.pdf

529. Висновок Головного науково–експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про публічні

консультації» від 15.12.2020 р. ULR: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/413412

ДОДАТОК
СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, опубліковані в журналах Scopus, Web of Science і наукових фахових виданнях категорії «А»:

1. Заєць А.П., Погорєлова З.О. Становлення ідеї природного права в древній Греції і древньому Римі. Вісник Національної академії правових наук України. 2021. №4. С. 15–28. Наукове фахове видання категорії «А». DOI: 10.37635/jnalsu.28(4).2021.15-28.

2. Popovych T., Zaborovskyy V., Baryska Ya.,, Pohoryelova Z., Maslyuk O. The nature and features of surrogacy as an assisted reproductive technology. Georgian Medical News. No 1 (334) 2023. P. 108–112. Видання Scopus.

3. Volodymyr I. Adamovsky, Danyila S. Chornenka, Olena U. Fonaryuk, Zoya O. Pohoryelova. Somatic (personal) human rights: the ratio of medical and legal categories. Wiadomości Lekarskie Medical Advances, Volume LXXVI, Issue 3, March 2023. P. 651–655. Видання Scopus. DOI: 10.36740/WLek202303131

4. Заєць А.П., Погорєлова З.О. Посилення наукової і фахової складової законотворчої діяльності Верховної Ради України – вимога часу. Вісник Національної академії правових наук України. 2023. 30. №1. С. 44–63. Наукове фахове видання категорії «А». DOI: 10.31359/1993-0909-2023-30-1-44

5. Zaiets A., Pohoryelova Z. Regulatory activities of the government of Ukraine during marital status conditions. *CUESTIONES POLÍTICAS*, Vol. 41 Nº 78 (2023): 541– 553. Видання Web of science. DOI: https://doi.org/10.46398/cuestpol.4178.37

6. Popovych, T., Baryska, Ya., Maslyuk, O., Peresh, I., & Pohoryelova, Z. (2024). Restrictions on human rights and extraordinary legal regimes. *Social & Legal Studios*, 7(1), 106-115. DOI: 10.32518/sals1.2024.106. Видання Scopus. DOI: 10.32518/sals1.2024.106

Наукові праці, опубліковані в наукових фахових виданнях категорії «Б»:

7. Погорєлова З.О. Природа нормотворчої діяльності української держави. Правова держава. 2019. № 36. С. 19–26. DOI: http://dx.doi.org/10.18524/2411-2054.2019.36.184846.

8. Погорєлова З.О. Історична ґенеза нормотворчої діяльності держави (Період ранніх держав) Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2020. Вип. 61. т.1. С. 39–43. DOI https://doi.org/10.32782/2307-3322.61-1.8

9. Погорєлова З.О. Історична ґенеза нормотворчої діяльності держави (Середні віки). Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2020. Т. 5. С. 51–56. DOI: 10.18523/2617-2607.2020.5.51-56.

10. Погорєлова З.О. Історична ґенеза нормотворчої діяльності держави (Новий час). Порівняльно-аналітичне право. 2020. № 2. С.29–34.

11. Pogorelova Zoya. Constitusional bases of regulation of normative activity of state authorities in Ukraine. Recht der Osteuropäischen Staaten. 2020. № 6. P. 65–72.

12. Погорєлова З.О. Принципи нормотворчої діяльності органів державної влади. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2021. Т. 7. С. 52–60. DOI: 10.18523/2617-2607.2021.7.52-60.

13. Погорєлова З.О. Парламентаризм, народний суверенітет і законодавча влада: проблеми взаємозв’язків. Науковий вісник УжНУ, 2021. Серія: Право. 2021. Вип. 65. т.1. С. 31–37. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.65.5

14. Погорєлова З.О. Законодавча влада як легітимна основа законотворчої діяльності. Науковий вісник УжНУ, 2021. Серія: Право. 2021. Вип. 66. т.1. С. 19 – 26. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.66.3.

15. Zoya Pogorelova. Rule– making activity of the Ukrainian state as a legal form of activity of public authorities. Visegrad Journal on Human Rights. №1, 2021. P. 327–332.

16. Погорєлова З.О. Проблеми удосконалення законотворчої діяльності. Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2021. Випуск 68. С. 25–29. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.4.

17. Погорєлова З.О. Нормотворчі повноваження Президента України поняття і правова природа. Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2022. Випуск 72. Частина 1. С.67–72. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.72.11.

18. Погорєлова З. Нормотворча діяльність Президента України як правова форма реалізації повноважень Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2022. Випуск 73: частина 1. С. 24– 30. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.4.

19. Погорєлова З.О. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2023. Випуск 75. Частина 1. С.47– 52. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.1.7.

20. Погорєлова З.О. Організаційно– правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності центральних виконавчої влади Науковий вісник УжНУ. Серія: Право. 2023. Випуск 76. Частина 1. С.54–59. DOI https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.1.8.

21. Погорєлова З.О. Організаційно-правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки, 2023. Т. 11. С. 77–83. DOI: 10.18523/2617-2607.2023.11.77-83.

22. Поняття і структура нормотворчої діяльності держави як одного з видів людської діяльності. Науковий вісник УжНУ. Серія ПРАВО. Випуск 78: частина 1. С.52– 57. DOI https://doi.org/10.24144/2307– 3322.2023.78.1.8.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

23. Погорєлова З.О. Окремі аспекти парламентських слухань за участі громадськості / Матеріали 72-ї підсумкової наукової конференції професорсько–викладацького складу юридичного факультету (м. Ужгород, 26 лютого 2018 року) / Ужгородський національний університет; За заг. ред. С.Б. Булеци, Я.В. Лазура. Ужгород, 2018. 72 с. С. 35–38.

24. Погорєлова З.О. Які форми впливу громадськості на законотворення / З. О. Погорєлова // Закарпатські правові читання: матеріали X міжнародної науково–практичної конференції (Ужгород, 19–21 квітня 2018). Том 2. Ужгород, 2018. С. 31–36.

25. Погорєлова З.О. Конституційні основи і законодавче регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади. Проблеми нормотворення, реалізації та тлумачення норм права у світлі загальновизнаного принципу верховенства права : тези доп. та повідомл. учасн. IV Міжнар. наук.–практ. конф. (м. Івано–Франківськ, 3–4 жовт. 2019 р.) / за заг.ред. І. Д. Шутака. – Харків : Право, 2019. С.195-197.

26. Погорєлова З.О. Наукові підходи щодо правового моніторингу в Україні / Закарпатські правові читання : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Т. 1. 2019. С. 336–339.

27. Погорєлова З.О. Народний депутат як суб'єкт права законодавчої ініціативи / Матеріали 73-ї підсумкової наукової конференції професорсько–викладацького складу юридичного факультету (м. Ужгород, 28 лютого 2019 року)/ Ужгородський національний університет; за заг. ред. С.Б. Булеци, Я.В. Лазура. Ужгород, 2019. С.57–60.

28. Погорєлова З.О. Принципи нормотворчої діяльності / Закарпатські правові читання.: матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції (27–28 травня 2021 р., м. Ужгород) / За редакцією Я.В. Лазура, М.В. Савчина, М.В. Менджул, І.В. Хохлової. Том 2. Ужгород. С. 65–71.

29. Погорєлова З.О., Попович Т.П., Бариська Я.О. Практика нормотворення і правореалізації: навчально-методичний посібник. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2022. 58 с.

30. Погорєлова З.О. Правова регламентація порядку здійснення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану. Зовнішні зносини України: історико-правові аспекти міжнародного права і сучасність. Матеріали 15–тої всеукраїнської наукової конференції 1 грудня 2023 року. Вип. 15. Національний Університет «Львівська Політехніка». Навчально-Науковий інститут права, психології та інноваційної освіти, кафедра теорії права та конституціоналізму. Львів, 2023, С. 149–153.

31. Актуальні проблеми нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України / Матеріали 77-ї підсумкової наукової конференції професорсько-викладацького складу юридичного факультету. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2023. С.21–24.

32. Погорєлова З.О. Центральні органи виконавчої влади як суб’єкти нормотворчої діяльності / Закарпатські правові читання. Право як інструмент стійкості та розвитку в умовах сучасних цивілізаційних викликів : Матеріали XV міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 27 квітня 2023 р. Частина ІІ. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С.83-85. DOI https://doi.org/10.36059/978-966-397-298-5-98.

33. Погорєлова З.О. Актуальні напрямки удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України / Особливості навчально-методичної роботи у вищій школі в умовах війни: досвід України: матеріали міжнародної правової школи, м. Ужгород, 26 квітня 2024 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2024. С. 31 – 36.