

## **ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА** **до проекту Закону України «Про правотворчу діяльність»**

### **1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту**

Правотворча діяльність, як одна з основних функцій органів публічної влади, з часу набуття незалежності Україною гостро потребувала комплексної нормативної регламентації на рівні закону. Неодноразові невдалі спроби прийняття закону про нормативно-правові акти, спроби врегулювати питання планування правотворчої діяльності, забезпечити належні механізми контролю за вказаною діяльністю, наражалися на нездатність законодавця сформувати політично узгоджену позицію, що призвела до фундаментальних прогалин у сфері законодавчого регулювання правотворчості.

Відсутність єдиного законодавчого підходу до питання визначення видів нормативно-правових актів, їх юридичної сили та ієрархії, питання набрання чинності, дії, припинення дії нормативно-правових актів, питання подолання колізій та усунення прогалин під час застосування нормативно-правових актів призводить до суперечливої практики правозастосування і, як наслідок, до численних порушень прав та свобод громадян.

Однією із найбільш значущих проблем правотворчості у публічному управлінні є відірваність, а у деяких випадках ігнорування, суб'єкта, що приймає нормативно-правовий акт, від результатів власної правотворчої діяльності.

Апробовані прогресивні практики щодо оцінки впливу проекту нормативно-правового акту на суспільні відносини, є усталеною практикою для країн членів Європейського Союзу. Так, зокрема, у Чехії, Німеччині, Греції, Угорщині, Латвії, Польщі, Швеції, Іспанії оцінки впливу надаються для усіх типів проектів нормативно-правових актів. При цьому, формальний підхід до оцінки впливу проекту нормативно-правового акту суб'єктами правотворчої діяльності в нашій країні, небажання відшукати найбільш ефективний та дієвий варіант вирішення проблеми на основі об'єктивних емпіричних даних та наукових досліджень призводить до низької якості законодавчого регулювання.

Серйозною практичною проблемою на сьогодні є неналежне законодавче врегулювання питання обліку та державної реєстрації нормативно-правових актів, створення актуального фонду цих актів і підтримання їх у контрольному стані, питання доступності, гласності та відкритості правової інформації. Вирішити це можливо, зокрема, через підвищення і утвердження статусу Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Відхід від радянського принципу монополії на правотворчу діяльність, розширення кола суб'єктів, що за Конституцією та законами України уповноважені приймати нормативно-правові акти та потреба громадського контролю за вказаним процесом зумовлює необхідність концептуального

переосмислення ролі громадянського суспільства, наукової та експертної спільноти в процесі формування публічної політики.

Ці та інші проблеми організаційно-правового забезпечення правотворчої діяльності призводять до порушення прав та свобод людини, неефективної роботи суб'єктів правотворення, недосконалості системи законодавства тощо.

З огляду на це, існує нагальна потреба законодавчого врегулювання питання правотворчої діяльності в Україні.

Законопроект включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-ІХ.

## **2. Цілі й завдання прийняття законопроекту**

Законопроект розроблено відповідно до вимог Конституції України з метою врегулювання суспільних відносин у сфері правотворчої діяльності в Україні, зокрема, діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням), застосуванням нормативно-правових актів та правовим моніторингом.

## **3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту**

Структурно законопроект складається з 66 статей, що втілені в десяти розділах: I. Загальні положення; II. Система нормативно-правових актів; III. Планування правотворчої діяльності; IV. Підготовка проекту нормативно-правового акта; V. Розгляд та прийняття (видання) проекту нормативно-правового акта; VI. Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта; VII. Облік нормативно-правових актів; VIII. Дія нормативно-правового акта; IX. Реалізація результатів правотворчої діяльності; X. Прикінцеві та перехідні положення.

Законопроектом визначається поняття правотворчої діяльності, встановлюються її принципи, учасники та їх повноваження, питання, що пов'язані з делегуванням правотворчих повноважень.

Законопроектом визначається поняття законодавства як ієрархічної системи нормативно-правових актів та міжнародних договорів України. Визначено види нормативно-правових актів та розкрито зміст понять «закон», «кодекс», «підзаконний нормативно-правовий акт», «модельний нормативно-правовий акт», «програмний правовий акт», «основний та похідний нормативно-правовий акт». Визначається юридична сила нормативно-правових актів як їх властивість, що визначає ієрархічну підпорядкованість та співвідношення обов'язковості між ними. Встановлюється ієрархія нормативно-правових-актів в системі законодавстві України.

Важливою новацією законопроекту, яка вирізняє його серед інших законопроектів з цього питання, що були зареєстровані у Верховній Раді України, є визначення правових засад планування правотворчої діяльності. Метою

вказаного планування є забезпечення передбачуваності розвитку публічної політики, єдності, безперервності, гнучкості та точності процесу підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів, координація діяльності суб'єктів правотворчої.

Врегульовано особливості планування правотворчої діяльності із розробки проектів законів.

З метою підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, якості нормативно-правових актів та їх змістовної обґрунтованості законопроект передбачає запровадження механізмів юридичного прогнозування.

З метою реалізації принципу наукового забезпечення правотворчої діяльності проект передбачає підготовку Наукової концепції розвитку законодавства України, підвищує статус Національної академії правових наук України як експертної інституції.

Законопроектом суттєво оновлюються підходи щодо процедури підготовки проектів нормативно-правових актів. Зокрема, передбачено, що проект нормативно-правового акта має розроблятися на підставі концепції проекту нормативно-правового акта, яка відображає принциповий підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, нові права і обов'язки учасників правовідносин, а також передбачувані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації в разі прийняття (видання) нормативно-правового акта.

Концепція проекту закону розробляється для найважливіших за змістом та значних за обсягом проектів законів (проектів кодексів, законів у новій редакції, великих за змістом проектів законів із очікуваною кількістю статей не менше ста, проектів законів із значними за ступенем важливості регульованими суспільними відносинами, проектів законів, якими здійснюється систематизація законодавства тощо).

Важливою новелою законопроекту є можливість випробування управлінського рішення з метою отримання інформації стосовно сформульованої проблеми через інститут правового експерименту.

Законопроектом визначено етапи розробки суб'єктом правотворчої діяльності проекту нормативно-правового акта.

Проектом закону запропоновано ввести сучасну практику, яка є поширеною у багатьох країнах сталої демократії, щодо «Оцінки впливу проекту нормативно-правового акта».

З метою реалізації принципів відкритості та гласності правотворчої діяльності, врахування позиції заінтересованих осіб, як стосовно самої ініціативи законодавчого врегулювання конкретних суспільних відносин, так і стосовно змісту проекту нормативно-правового акта законопроектом розширюється позитивна практика центральних органів виконавчої влади по проведенню публічних консультацій.

На удосконалення законодавчого врегулювання питання обліку та державної реєстрації нормативно-правових актів, створення актуального фонду цих актів і підтримання їх у контрольному стані, питання доступності, гласності та відкритості правової інформації спрямовані відповідні положення законопроекту щодо статусу Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Пропонується законодавче закріплення основоположних питань дії нормативно-правових в часі, в просторі та за колом осіб, а також питання усунення прогалин правового регулювання та подолання колізій між нормативно-правовими актами.

Законопроектом запроваджується систематична та комплексна діяльність суб'єктів правотворчої діяльності щодо аналізу та оцінювання ефективності застосування чинних нормативно-правових актів – правовий моніторинг. Зокрема, для комітетів Верховної Ради України, на заміну рідкозастосовному інструменту аналізу практики застосування законодавства пропонується більш прогресивний та зрозумілий інструмент контролю – оцінювання ефективності застосування законодавства.

Правовий моніторинг здійснюється шляхом аналітичного узагальнення, проведення опитувань, узагальнення звернень, обміну інформацією між державними органами, аналізу судових рішень.

З метою забезпечення реалізації положень законопроекту передбачено внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та Кодексу адміністративного судочинства України.

#### **4. Стан нормативно-правової бази у цій сфері правового регулювання**

Відносини у цій сфері регулюються Конституцією України. Окремі питання правотворчої діяльності визначені в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України», Законі України «Про комітети Верховної Ради України», указах Президента України від 30 березня 1995 року № 270/95 «Про затвердження Положення про порядок роботи над законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України», від 10 червня 1997 року № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», постановях Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 року № 870 «Про затвердження Правил підготовки правових актів Кабінету Міністрів України», а також від 18 липня 2007 року № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України».

#### **5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Прийняття та реалізація Закону не потребуватимуть додаткових витрат

Державного бюджету України.

## **6. Запобігання корупції**

У проекті немає правил та процедур, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень.

## **7. Розробка та обговорення законопроекту**

У процесі роботи над законопроектом бралися до уваги проекти законів про нормативно-правові акти, зареєстровані у Верховній Раді України та результати їх науково-експертного опрацювання.

У цьому законопроекті враховано міжнародний досвід, практику Європейської Комісії, окремих держав-членів Європейського Союзу, висновки та рекомендації Венеційської комісії та рекомендації аналітичних матеріалів, що розроблялися незалежними експертами Офісу парламентської реформи для Верховної Ради України в рамках Проекту з парламентської реформи, що упроваджувався Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Значна допомога у роботі над законопроектом була надана вченими-юристами, представниками провідних наукових юридичних установ, зокрема, Національної академії правових наук України, Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інституту законодавства Верховної Ради України, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Львівського національного університету імені Івана Франка, Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, Одеського національного університету імені І.І. Мечникова та інших.

Проект розроблявся на базі Концепції, що була підготовлена Київським регіональним центром Національної академії правових наук України (додається).

## **8. Обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону**

Прийняття цього законопроекту удосконалисть законодавчу базу щодо правотворчої діяльності, її планування та моніторингу результатів, визначить види нормативно-правових актів, їх ієрархію та юридичну силу, удосконалисть механізми прийняття та застосування нормативно-правових актів.

**Народні депутати України**

**Стефанчук Р.О.  
Разумков Д.О.  
Кондратюк О.К.  
та інші**



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: СТЕФАНЧУК РУСЛАН ОЛЕКСІЙОВИЧ

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA1040000062EE150049384302

Дійсний до: 14.05.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 2д9/1-2021/206793 від 23.06.2021



557766