

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-11/1>

### ПРИНЦИП ОБҐРУНТОВАНОСТІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ

### THE PRINCIPLE OF REASONABLENESS OF RULE-MAKING: GENERAL THEORETICAL CHARACTERISTICS AND STATUTORY REGULATION

Биля-Сабадаш І.О., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри теорії і філософії права

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Суходубова І.В., асистент кафедри теорії і філософії права

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена дослідженню принципу обґрунтованості нормотворчої діяльності. Встановлено співвідношення принципу обґрунтованості і принципу науковості нормотворчої діяльності. Доводиться, що принцип науковості та принцип обґрунтованості нормотворчої діяльності є тісно пов'язаними між собою, але самостійними принципами. Відзначено, що пізнавальна діяльність, яка відбувається в межах нормотворчого процесу, не є типово науковою в контексті мети нормотворчої діяльності, її соціальних і темпоральних параметрів. Мета нормотворчої діяльності є прагматичною, вона спрямована на досягнення реального практичного результату; нормотворча діяльність обмежена в часі (адже результати такої діяльності повинні бути своєчасними); результатом нормотворчої діяльності стає визначений варіант вирішення певної соціальної ситуації з урахуванням інтересів різних соціальних груп, які зачіпаються відповідним правовим регулюванням. Зроблено висновок, що, з огляду на особливості нормотворчої діяльності, принцип науковості не вичерпує всіх аспектів вимоги обґрунтованості нормотворчої діяльності, хоча і не втрачає своє пріоритетне значення. У статті встановлено вимоги, які складають зміст принципу обґрунтованості нормотворчої діяльності: вимога обґрунтовувати необхідність прийняття відповідного нормативно-правового акта та вимога обґрунтовувати зміст проєктованих юридичних правил (тобто обраний варіант правового регулювання суспільних відносин) з огляду на наявну соціальну й юридичну практику, чинне правове регулювання та відповідні доктринальні напрацювання. Проаналізовано відображення вимог обґрунтованості нормотворчої діяльності у відповідному правовому регулюванні на прикладі нормативно-правових актів України та інших країн, які регулюють нормотворчу діяльність. Зроблено висновок, що вимоги обґрунтованості нормотворчої діяльності прямо або непрямо закріплені у відповідному нормативно-правовому регулюванні. Визначені основні інструменти реалізації принципу обґрунтованості в практиці нормотворчої діяльності: формалізація методик (переліку контрольних запитань) перевірки необхідності прийняття нормативно-правового акта; розроблення концепції проєкту нормативно-правового акта або аналітичної записки до нормопроекту, а також формалізація вимог до структури та змісту таких документів; збалансоване формування робочих груп, які працюють над проєктом; публічні обговорення проєктів нормативно-правових актів; експертизи проєктів нормативно-правових актів; моніторинг нормативно-правових актів тощо.

**Ключові слова:** нормотворча діяльність (нормотворчість), принципи нормотворчої діяльності (нормотворчості), принцип науковості нормотворчої діяльності, принцип обґрунтованості нормотворчої діяльності, проєкт нормативно-правового акта, підготовка (розробка) проєкту нормативно-правового акта.

The article represents the results of the study of the principle of reasonableness of rule-making. The authors have identified the correlation between the principle of reasonableness and the principle of scientific approach to rule-making. It turns out that the principle of scientific approach and the principle of reasonableness of rule-making are closely related, but independent principles. The authors note that the cognitive activity that takes place within the rule-making process is not typically scientific in the context of the purpose of rule-making, its social and temporal parameters. The purpose of rule-making is pragmatic; it is aimed at achieving an actual practical result; rule-making activity is limited in time (because the results of such activity must be timely); the result of rule-making is a certain option for solving a social situation, taking into account the interests of different social groups, which are affected by the relevant legal regulation. It is concluded that, given the peculiarities of rule-making activity, the principle of scientific approach, although does not lose its priority, also does not exhaust all aspects of the requirement of reasonableness of rule-making. The article sets out the requirements that make up the content of the principle of reasonableness of rule-making: the requirement to justify the need to adopt a relevant legal regulation and the requirement to justify the content of the draft legal regulation considering the existing social and legal practice, and relevant doctrinal developments. The reflection of the requirements of the principle of reasonableness of rule-making has been studied through the lens of normative legal acts regulating the normative activity of Ukraine and other countries. It has been concluded that the principle of reasonableness of rule-making is directly or indirectly enshrined in the relevant regulations. The main tools for implementing the principle of reasonableness in the practice of rule-making activities are a formalization of methods (list of control questions) to verify the need to adopt a legal act; development of the concept of the regulatory act or the analytical note to the draft, and also formalization of requirements to structure and content of these documents; a balanced way of forming working groups working on the draft; public discussions of draft regulations; examination of draft regulations; monitoring of regulations and others.

**Key words:** rule-making, principles of rule-making, principle of scientific approach to rule-making, principle of reasonableness of rule-making, draft regulation, preparation (development) of the draft regulation.

На сучасному етапі розвитку в Україні накопичений значний масив законодавства, який й надалі доволі інтенсивно розвивається. Водночас залишається доволі низькою якість як законодавства загалом, так і окремих

нормативно-правових актів зокрема. Про таку невисоку якість свідчить і значна практика перманентного внесення змін і доповнень до чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, яка починається майже одразу

після набуття чинності такими актами; і практика надання роз'яснень щодо змісту прийнятих підзаконних нормативно-правових актів із розміщенням таких роз'яснень на офіційних сайтах суб'єктів нормотворчої діяльності майже одразу після набуття чинності нормативно-правовими актами; і суперечлива та складна практика застосування законодавства. Зрештою йдеться про проблеми з доступністю (зрозумілістю) й ефективністю нормативно-правового регулювання. Адже доступність (зрозумілість), послідовність, повнота змісту нормативно-правових актів залежать насамперед від якості підготовки до складання тексту нормопроектів.

Вбачається, що однією з причин такого становища є несерйозне, формальне ставлення суб'єктів, які уповноважені ініціювати розроблення проектів нормативно-правових актів, до обґрунтування як рішення про необхідність розробки нормопроекту, так і, власне, змісту нормопроекту [1, с. 28–29]. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне присвятити окрему розвідку питанню про принцип обґрунтованості нормотворчої діяльності, зокрема, виконати такі завдання: охарактеризувати наукові підходи до розуміння змісту цього принципу; сформулювати вимоги, які становлять зміст принципу обґрунтованості; встановити відмінності між принципом обґрунтованості і принципом науковості нормотворчої діяльності; проаналізувати відображення цього принципу в чинному законодавстві України та інших країн; назвати інструменти реалізації принципу обґрунтованості.

Теоретичний підхід до розуміння принципу обґрунтованості в нормотворчій діяльності доцільно розкрити через аналіз спеціальних праць, які присвячені принципам нормотворчої діяльності, та через аналіз висвітлення цих принципів в авторитетних навчальних та енциклопедичних виданнях.

Аналіз відповідної наукової літератури свідчить про те, що *найчастіше вимогу обґрунтованості в нормотворчій діяльності розкривають через принцип науковості, або наукової обґрунтованості, наукового характеру правотворчості*. Як відзначає М.В. Фігель, автори, які виокремлюють принцип науковості, вказують, що цей принцип передбачає, що кожен законопроект має бути науково обґрунтованим, базуватися на достатньо відпрацьованих теоретичних знаннях, концепціях, принципах. Науковість полягає в ефективному використанні досягнень юридичної та інших наук. Вона дозволяє враховувати основні закономірності та потреби суспільства для вираження їх як юридичних рішень [2, с. 22].

Принцип науковості розглядається як один із засадничих принципів правотворчої діяльності. При цьому зазначається, що змістом цього принципу є: забезпечення у процесі підготовки нормативних актів вивчення економічних, політичних та інших факторів розвитку суспільства, його об'єктивних потреб; залучення до розроблення правових актів наукових співробітників, фахівців у відповідній галузі права чи господарювання; використання вітчизняного та зарубіжного досвіду, результатів наукових досліджень, експертних висновків; врахування правил законодавчої техніки [3, с. 84]. Принцип науковості передбачає об'єктивний аналіз та оцінку реальної дійсності в тій сфері, яку необхідно врегулювати певним нормативним актом. Принцип науковості вимагає застосування всіх необхідних наукових засобів і методів, прогнозування наслідків дії прийнятих норм права [4, с. 131].

Так, науковість розуміють як вимогу відповідності юридичних норм науковим положенням щодо досягнутого рівня розвитку суспільства, реальним соціальним умовам, закономірностям суспільного життя; а також як вимогу використовувати новітні досягнення відповідних наук [5, с. 25]. Зазначається, що зміст принципу наукової обґрунтованості полягає у тому, що методи, форми та засоби управління суспільними процесами

повинні мати наукову основу і бути перевірені практикою. Отже, реалізація цього принципу можлива тільки за обов'язкового збору та аналізу економічної, правової й іншої інформації, за умови залучення до розробки нормативно-правових актів як діячів науки, так і практичних працівників в якості експертів, консультантів [6, с. 67].

Вчені зазначають, що важливе значення у контексті цього принципу має проведення комплексної наукової експертизи законопроектів, яка охоплює політичні, економічні, фінансові, правозастосовні, організаційні, правохоронні, термінологічні, історичні та інші аспекти. Принцип науковості вимагає відповідності законів досягнутому рівню розвитку суспільства, реальним соціальним умовам, закономірностям суспільного життя. Для досягнення такої відповідності слід проводити наукові дослідження із залученням кваліфікованих спеціалістів, практиків із відповідної галузі. Принцип науковості передбачає також обов'язковість прогнозування наслідків прийняття відповідного закону [7, с. 27].

Також пропонується розглядати принцип науковості у поєднанні з вимогою професіоналізму нормотворчої діяльності. Наприклад, принципи науковості та професіоналізму розуміються як вимоги: а) залучення до розроблення нормативних актів кваліфікованих фахівців із відповідних галузей науки, учених-юристів та юристів-практиків, які мають потрібні знання і досвід; б) глибокої обґрунтованості відповідності нормативного акта потребам розвитку суспільства, що міститься в науковій концепції; в) наукової експертизи проектів нормативно-правових актів, що повинна запобігати винесенню на розгляд правотворчих органів проектів, які містять не досить обґрунтовані положення, прогалини, суперечності [8, с. 170]. Поєднує принцип наукової обґрунтованості з професійністю нормотворчої діяльності й З.О. Погорелова [9, с. 56]. Вона зазначає, що розробники нормативних актів, нормопроектувальники, повинні насамперед мати глибокі фахові загальні знання експертного рівня у сфері права. Авторка детально описує вимоги, яким має відповідати нормопроектувальник.

У Великій українській юридичній енциклопедії принцип науковості розуміється як вимога враховувати в процесі нормотворення доктринальні підходи до державно-правових явищ, для регулювання яких приймаються певні нормативно-правові акти. Підкреслюється, що правотворчі суб'єкти повинні враховувати у своїй діяльності наявний науковий доробок як із загальних питань нормотворення, так і з галузевої проблематики. Окремо відзначається, що науковість також включає вимогу активного використання у правотворчому процесі фундаментальних досліджень з гуманітарних наук, статистичних даних та результатів соціологічних досліджень. При цьому одним із показників науковості нормотворчої діяльності є активне використання сучасних інформаційних технологій, методів моделювання, прогнозування і соціально-правових експериментів. Зроблено висновок, що застосування наукового підходу – запорука врахування у створюваному нормативно-правовому акті комплексу політичних, економічних, юридичних, соціальних та інших чинників, що визначають якість такого документа [10, с. 628].

У підручнику з загальної теорії права за редакцією О.В. Петришина [11, с. 229] визначається принцип наукової обґрунтованості нормотворчості, змістом якого є вимога враховувати і практично використовувати в нормотворчій діяльності напрацювання та рекомендації правової науки й інших соціальних і природничих наук; результати соціологічних досліджень та статистичні дані.

Узагальнюючи викладене, доходимо висновку, що принцип науковості (наукового характеру, наукової обґрунтованості) нормотворчості визначається за двома основними аспектами: а) вимогою врахування/використання в нормотворчій діяльності напрацювань, висновків юридичної

науки (а також, за необхідності, відповідних неюридичних наук); б) вимогою врахування в нормотворчій діяльності реальних соціальних умов і стану правового регулювання відповідних суспільних відносин. Отже, використання наукових напрацювань має на меті забезпечити врахування в нормотворчому процесі важливих для нормопроекту юридичних і неюридичних явищ та процесів. Тут принцип науковості ґрунтується, зокрема, на тезі, що законопроект готується не сам по собі, довільно, а з ретельним аналізом і врахуванням різноманітних соціальних чинників, що вимагає наукового розуміння об'єктивних закономірностей суспільного розвитку.

Інший підхід, згідно з яким слід автономно розглядати науковість та обґрунтованість нормотворчої діяльності, поки що не набув широкого наукового визнання. В контексті цього підходу заслуговує на увагу позиція О.Р. Дашковської, яка окремо виділяє принципи об'єктивності та науковості. При цьому об'єктивність як принцип нормотворчості означає, що така діяльність розглядається як реальний факт соціальної дійсності та правового життя. Законне рішення як результат нормотворчості – це не тільки продукт умовиводів уповноважених суб'єктів, а й природна реакція на певні потреби держави, суспільства, особистості, які спричинені сучасною практикою [12, с. 29–30].

Зазначається, що у своїх прагненнях суб'єкти нормотворчої діяльності повинні насамперед керуватися законами і тенденціями розвитку людського буття. При цьому важливо не замикається на об'єктивних правових явищах, а підходити до процесу формування права більш широко, враховувати всі фактори, пов'язані з ним. Мета нормотворчої діяльності повинна узгоджуватися з основними людськими цінностями і вимогами природної справедливості, свободи, рівності, гуманізму тощо [12, с. 30].

Своєю чергою з принципу науковості виходить, що методи, засоби, форми і зміст нормотворчої діяльності повинні спиратися на висновки і рекомендації науки, бути перевірені на практиці. У статті зазначено, що показником наукового підходу до організації нормотворчої діяльності є, зокрема, професійне використання на практиці можливостей правового моніторингу. Спираючись на нього, можна визначити цілі та механізми необхідного правового регулювання. Показником науковості нормотворчої діяльності є також активне використання сучасних інформаційних технологій, методів моделювання, прогнозування та соціально-правових експериментів. Завдяки інформаційним технологіям слід автоматизувати процеси збору, накопичення та обробки правової інформації, необхідно провести хоча б частковий автоматизований аналіз правових норм, стандартизації й уніфікації правових рішень [12, с. 31]. Хоч авторка певним чином відокремлює об'єктивність і науковість нормотворчої діяльності, зрештою вибір оптимального способу правового впливу на суспільні відносини через урахування різноманітних правоутворювальних чинників зводиться нею переважно до характеристики наукового підходу в нормотворчості [12, с. 31].

Обґрунтованість як самостійний принцип нормотворчості визначається у підручнику з загальної теорії права за редакцією М.І. Козюбри [13, с. 194]. Цей принцип характеризується як один із провідних (визначальних) і розуміється як вимога доводити об'єктивну необхідність правового регулювання тих або інших суспільних відносин.

Слід зазначити, що є зрозумілою логіка авторів, які вбачають необхідність врахування в нормотворчій діяльності соціального й юридичного контекстів (зокрема, фактичного стану правового регулювання суспільних відносин, іноземного досвіду правового регулювання) через принцип науковості. Адже суб'єкт нормотворчих повноважень або суб'єкт, який розробляє нормопроект, переважно не в змозі самостійно дослідити і узагальнити соціальні чинники. Він використовує фактичні дані не безпосеред-

ньо, а як результат наукового аналізу та систематизації таких фактичних даних.

Водночас вважаємо, що не є коректним вимогу обґрунтованості нормотворчих рішень і змісту проєктованих норм права зводити, власне, до наукової обґрунтованості/науковості. Зрештою пізнавальна і творча (спрямована на конструювання норми) діяльність, яка відбувається в межах нормотворчого процесу, не є науковою в сенсі мети такої діяльності, її темпоральних і соціальних параметрів. Мета такої діяльності є прагматичною, вона спрямована на досягнення реального практичного результату. Як слушно зазначає М.І. Козюбра, пізнання хоч і становить певний базис права, його найглибшину характеристику, але не вичерпує всієї його суті як специфічного способу світосприйняття. Пізнавальний момент у праві, його «інтелектуальна» цінність підпорядковані головній, регулятивній, а точніше оцінювально-імперативній функції (хоч у низці випадків вони можуть мати і самостійне значення). Специфічна функція права полягає не в тому, щоб пояснювати закони і механізми соціального розвитку, озброювати людей науковими знаннями, а в тому, щоб регулювати суспільні відносини. Інакше кажучи, знання у праві важливі не самі по собі. Вони набувають значення, лише пройшовши крізь призму правових і моральних цінностей (аксіологічного підходу), тобто існують у перетвореному вигляді [14, с. 29–30]. Відповідно, результат нормотворчої діяльності не може перебувати у притаманному науковій сфері стані наукового дискурсу, а повинен містити чітко визначений варіант вирішення певної соціальної ситуації.

Нормотворча діяльність обмежена часом (адже результати такої діяльності повинні бути своєчасними). Відповідно, якщо є актуальний запит суспільства на відповідне правове регулювання, таке регулювання повинне бути запроваджене навіть за умови, коли необхідні наукові напрацювання ще не сформовані або ж існують значні розбіжності в наукових поглядах. Нормотворча діяльність в сенсі підготовки до написання проєкту нормативно-правового акта і подальшого написання такого проєкту є аналітичною роботою з особливими соціальними параметрами. В цьому разі головною відмінністю аналітичної роботи в нормотворчості від наукової аналітики є те, що вона стосується сфери, в якій ключовим моментом є наявність тих, «хто має певний інтерес» (як прихильників, так і опонентів запропонованого рішення) [15, с. 21–25]. Відповідно, нормотворча діяльність в частині аналітичної роботи може безпосередньо спиратися на отримані соціальні дані про різні соціальні інтереси, які існують у відповідній сфері на момент розробки юридичних правил.

Отже, немає тотожності між вченим-дослідником і вченим, який бере участь у розробці проєкту нормативно-правового акта. Для успішної нормотворчості не досить суто наукового погляду на певну проблему, такий погляд має бути доповнений практичним (прагматичним) аспектом. Принцип обґрунтованості, безперечно, пов'язаний з науковістю нормотворчої діяльності. Водночас є підстави говорити про їх порівнянню автономію один щодо іншого та властиві кожному окремо значення.

Зміст принципу науковості полягає в тому, що нормотворча діяльність повинна ґрунтуватися:

- 1) на усталених положеннях загальної теорії права та науки конституційного права щодо принципів права, джерел права; норм права, системи права та системи законодавства; демократії, верховенства права, прав людини; нормотворчої діяльності, її принципів, стадій; нормотворчої техніки, моніторингу законодавства, правової експертизи тощо;
- 2) на усталених положеннях галузевих та інших юридичних наук;
- 3) на розроблених юридичною наукою способах (прийомах) практичного юридичного аналізу, який є невід'ємним складником нормотворчої діяльності;

4) на безпосередньо пов'язаних із предметом нормопроекту наявних напрацюваннях юридичних і неюридичних наук.

Водночас змістом принципу науковості виступають положення, зазначені в пп. 1–3. Насамперед у законопроектній діяльності вони відіграють, умовно кажучи, роль стратегії. Усталені положення юридичної науки визначають основні параметри, яким повинен відповідати будь-який закон, що проектується, і норми права, що в ньому містяться. Таким чином, такі параметри дозволяють нормопроектувальникам правильно визначати цілі і основні напрями своєї діяльності, а також шляхи і способи реалізації визначених цілей [16, с. 27]. Так, коли йдеться про *необхідність врахування безпосередньо пов'язаних із предметом нормопроекту наявних напрацювань юридичних і неюридичних наук* (п. 4), принцип науковості перетинається з принципом обґрунтованості нормотворчої діяльності.

Зміст *принципу обґрунтованості* полягає в тому, що суб'єкти, які здійснюють нормотворчу/нормопроектну діяльність, повинні:

1) врахувати соціальні чинники (потреби), з якими пов'язаний предмет нормопроекту (не лише на національному рівні, а за можливості з урахуванням цілей сталого розвитку);

2) врахувати наявне нормативно-правове регулювання й юридичну практику у відповідній сфері;

3) обґрунтувати доцільність і необхідність прийняття відповідного нормативно-правового акта, з огляду на проаналізований соціальний та юридичний контекст нормопроекту;

4) обґрунтувати обрану модель впливу на суспільні відносини і зміст окремих юридичних правил і конструкцій, які становлять зміст нормопроекту.

Головною ідеєю, яка лежить в основі принципу обґрунтованості, є те, що нормативно-правовий акт – це практично орієнтований документ. Тому для того, щоб він був ефективним та якісним, він повинен «виростати» з соціальної й юридичної практики. За такої умови слід враховувати і національний, і позанаціональний рівні (відповідну юридичну практику інших країн та, у доречних випадках, міжнародно-правову практику). Обґрунтування в нормотворчій діяльності повинно розгортатись у *двох взаємопов'язаних площинах: соціальній та юридичній* (нормативно-правовій, науковій і практичній).

Таким чином, щоб обґрунтувати необхідність розробки проекту нормативно-правового акта/змісту проектного нормативно-правового акта, необхідно: 1) дослідити наявну соціальну проблему, переконатися, що вона реальна, відчутна, значуща; 2) виокремити в цій проблемі, на що саме можна/слід вплинути через норми права; сформулювати мету правового регулювання в контексті дослідженої соціальної проблеми; 3) проаналізувати чинне правове регулювання в цій або дотичній сфері, щоб, зокрема, зрозуміти, треба змінювати/доповнювати чинне нормативно-правове регулювання чи запроваджувати нове; 4) структурувати соціальний зріз (інтереси), які перебувають у фокусі нормопроекту; 5) дослідити досвід правового регулювання подібних правових відносин в інших правових системах; 6) узагальнити наукові напрацювання з питань, які безпосередньо стосуються предмету нормопроекту; 7) сформулювати декілька базових моделей впливу на суспільні відносини й обрати найбільш доречну; 8) скласти документи з обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта, його змісту (наприклад, у формі пояснювальної записки до законопроекту, концепції закону, аналітичної записки до нормопроекту).

Зрозуміло, що алгоритм та обсяг обґрунтування в кожному випадку не може бути однаковим, а зумовлюється складністю питання, рівнем суб'єкта нормотворчих повноважень та іншими чинниками. Наприклад, необхід-

ність прийняття відповідного нормативно-правового акта може бути передбачена актом вищої юридичної сили або міжнародно-правовим договором, а також зумовлюватися відповідними планами законопроектних робіт.

Дія принципу обґрунтованості нормотворчої діяльності охоплює всі стадії нормотворчого процесу: стадію ухвалення рішення про необхідність прийняття нормативно-правового акта та підготування проекту такого акта; стадію розгляду, обговорення нормативно-правового акта та ухвалення рішення щодо нього; стадію офіційного оприлюднення нормативно-правового акта, якщо на такій стадії можливі рішення, які унеможливають таке оприлюднення (наприклад, президентське вето щодо законів; непроходження підзаконним нормативно-правовим актом державної реєстрації).

Слід відрізнити обґрунтованість нормотворчої діяльності від обґрунтованості правозастосовної діяльності. Нормотворчість спрямована на конструювання загального юридичного правила, а правозастосування – на формулювання правила індивідуального характеру. Нормотворча діяльність має на меті формулювання нових норм права, розрахованих на регулювання індивідуально невизначених суспільних відносин. Правозастосування має на меті індивідуальну регламентацію суспільних відносин через винесення індивідуальних приписів, розрахованих на конкретну життєву ситуацію, на підставі вже наявних норм і принципів права.

Із цих особливостей випливає і своєрідність відносин «суб'єкт – факт» у нормотворчості та правозастосуванні. Суб'єкт правозастосування має справу з визначеним колом фактів та обставин, які «задані» відповідною нормою права і становлять зміст конкретної юридичної ситуації. Обґрунтованість тут досягається за допомогою збирання доказів, які повинні бути перевіреніми і достовірними й які доводять існування або відсутності юридично значущих обставин (фактів). У такому разі збирання доказів здійснюється емпіричними способами (огляд місця події; витребування документів; допит свідка; інтерв'ювання клієнта тощо) на рівні одиначної (унікальної) юридичної ситуації. Натомість суб'єкт, який проектує норми права, формує своє уявлення про суспільні відносини, що становлять предмет майбутнього правового регулювання, з використанням емпіричних і теоретичних (формування практично орієнтованих узагальнень і висновків; визначення і класифікація понять тощо) способів. У нормопроекті потрібно відобразити в узагальненому (абстрактному) вигляді найбільш суттєві, повторювані ознаки поведінки, що моделюється, така модель повинна охоплювати цілу низку однотипних життєвих ситуацій.

Візьмемо для прикладу проблему регулювання легкого електричного транспорту в Україні. З одного боку, тут має місце суто емпіричний підхід, коли, обґрунтовуючи необхідність правового упорядкування дорожнього руху за участю легкого електричного транспорту та виробляючи відповідні моделі такого регулювання, ми звертаємося до відповідних статистичних даних про кількість такого транспорту, динаміку його зростання, кількість дорожньо-транспортних пригод за участю легкого електричного транспорту, практику регулювання цього питання в інших країнах, практику правового регулювання, запроваджену органами місцевого самоврядування. З іншого боку, моделюючи норми права у цій сфері відносин, ми неодмінно прийдемо до необхідності вироблення загального поняття, яким буде охоплюватися відповідний транспорт; пошуку оптимального терміна для його позначення (легкий електричний транспорт/портативний електричний транспорт/самобалансуючий транспорт на електричній тязі); поділу легкого електричного транспорту на види, залежно від ваги/швидкості, для дотримання принципу пропорційності в разі встановлення відповідальності за порушення користувачами легкого електричного транспорту правил дорожнього руху.

Ідея про те, що зміст проєктів законів та підзаконних нормативно-правових актів не може бути довільним, погано обміркованим, знаходить своє втілення у правовому регулюванні діяльності з розробки проєктів нормативно-правових актів. Наприклад, ст. 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [17] передбачає, що законопроєкти вносяться на реєстрацію разом із пояснювальною запискою, яка повинна містити обґрунтування необхідності прийняття законопроєкту, цілей, завдань та основних його положень і місця в системі законодавства; обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття.

Ст. 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» закріплює, що законопроєкт може спрямовуватися на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження. У ч. 2 ст. 103 встановлено, що зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроєкт під час підготовки до першого читання в обов'язковому порядку спрямовується на проведення наукової експертизи, а під час підготовки до всіх подальших читань – на проведення юридичної експертизи. Окрім цього, Регламент Верховної Ради України (ст. 233) передбачає проведення парламентських слухань з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання.

Проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» [18], який 6 листопада 2021 р. був прийнятий у першому читанні, теж містить положення, які вказують на обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта та його змісту. По-перше, у ст. 3 законопроєкту прямо закріплюється принцип доцільності та обґрунтованості, під яким розуміють вимогу здійснювати правотворчу діяльність лише в разі існування об'єктивної необхідності у правовому регулюванні та/або охороні відповідних суспільних відносин. По-друге, низка інших положень цього законопроєкту також формулює вимоги щодо обґрунтованості нормотворчої (правотворчої) діяльності. Так, закріплюються положення щодо *змісту концепції проєкту нормативно-правового акта* (ст. 21), зокрема, вона може містити: 1) результати аналізу суспільних відносин та стану їх правового регулювання з наведенням переліку нормативно-правових актів, якими здійснюється правове регулювання; 2) дослідження можливості врегулювання відповідних суспільних відносин без прийняття (видання) нормативно-правового акта; 3) обґрунтування причини необхідності та правових підстав розробки проєкту нормативно-правового акта; щодо *розробки проєкту нормативно-правового акта* (ст. 27), зокрема, він може включати такі етапи, як збирання необхідних матеріалів та інформації; здійснення правового моніторингу чинного законодавства з питань, що потребують регулювання; розробка концепції проєкту нормативно-правового акта; підготовка тексту проєкту нормативно-правового акта, пояснювальної записки та інших супровідних матеріалів до нього; здійснення оцінки впливу проєкту нормативно-правового акта з викладенням результатів її проведення у пояснювальній записці; проведення публічних консультацій тощо.

Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта, затверджена Постановою КМУ від 11 березня 2004 р. № 308 [19], зокрема, передбачає, що у процесі проведення аналізу визначається проблема, яку планується розв'язати за допомогою державного регулювання; визначаються цілі державного регулювання; визначаються та оцінюються всі прийнятні альтернативні способи досягнення зазначених цілей, наводяться аргументи щодо переваги обраного способу; описується механізм, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми, і відповідні заходи; обґрунтовуються можливості досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта; визначаються очікувані результати прийняття акта; обґрунтовується

запропонований строк чинності акта (в разі обмеження цього строку); визначаються показники результативності акта; визначаються заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності акта.

У Правилах підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України, затверджених Постановою КМУ від 6 вересня 2005 р. № 870 [20], зокрема, закріплюється, що у процесі роботи над проєктом постанови проводиться аналіз положень Конституції і законів України, актів Президента України, які стосуються предмета його врегулювання, вивчаються акти Кабінету Міністрів України, що регулюють певні питання у відповідній сфері суспільних відносин, і практика їх застосування, наукова література, матеріали друкованих засобів інформації, а також результати соціологічних та інших досліджень (у разі їх проведення).

Положення, які певним чином виражають ідею того, що нормотворча діяльність повинна бути обґрунтованою, містяться і в інших підзаконних нормативно-правових актах, які регулюють нормотворчу діяльність відповідних суб'єктів в Україні.

Закон Республіки Білорусь «Про нормативні правові акти» від 17 липня 2018 р. № 130-3 [21] закріплює серед інших принцип науковості та принцип соціально-економічної зумовленості нормотворчої діяльності (ст. 6). Принагідно закріплюється, що принцип науковості забезпечується застосуванням результатів наукових досліджень; залученням учених до розроблення проєктів нормативних правових актів, зокрема до проведення обов'язкової юридичної, кримінологічної та інших експертиз проєктів нормативних правових актів; науково обґрунтованим плануванням підготовки проєктів нормативних правових актів; прогнозуванням правових, суспільно-політичних, фінансово-економічних, соціальних, криміногенних, екологічних та інших наслідків прийняття (видання) нормативних правових актів. Своєю чергою принцип соціально-економічної зумовленості забезпечується відповідністю нормативних правових актів, що приймаються (видаються), соціально-економічним потребам і можливостям суспільства та держави, а також цілям стійкого розвитку, що містяться в міжнародно-правових актах і правових актах програмного характеру.

Закон Киргизької Республіки «Про нормативні правові акти Киргизької Республіки» від 20 липня 2009 р. № 241 [22] у ст. 3 серед принципів нормотворчої діяльності закріплює принцип обґрунтованості, а ст. 25 цього Закону закріплює основні вимоги до довідки-обґрунтування проєкту нормативного правового акта, яка повинна містити: 1) вказівку на цілі й завдання, що будуть досягнуті або вирішені в результаті прийняття нормативного правового акта; 2) аналіз нормативної правової бази, чинної на момент розроблення проєкту нормативного правового акта, інформацію про моніторинг та оцінку законодавства, що діє в цій сфері суспільних відносин; 3) прогнози можливих соціальних, економічних, правових, правозахисних, гендерних, екологічних, корупційних наслідків дії нормативного правового акта, що приймається; 4) інформацію про результати суспільного обговорення в разі, коли воно повинно бути проведено; 5) аналіз відповідності проєкту нормативного правового акта законодавству; 6) результати консультацій та обговорень з відповідними асоціаціями, союзами органів місцевого самоврядування, якщо проєкт безпосередньо зачіпає інтереси місцевих спільнот й органів місцевого самоврядування; 7) перелік джерел його фінансування.

Закон Литовської Республіки «Про основи правотворчості» від 18 вересня 2012 р. № XI-2220 [23] не містить окремо принципу обґрунтованості, але визначає принципи доцільності, пропорційності й ефективності (ст. 3), із змісту яких виходить, що рішення про необхідність прийняття нормативно-правового акта, розробки його проєкту, а також зміст проєктованих положень повинні бути

виваженими, обґрунтованими, об'єктивно зумовленими. Окрім цього, ст. 12 Закону присвячена концепції правового регулювання, яке планується. Закон Республіки Узбекистан від 20 квітня 2021 р. № ЗРУ-682 «Про нормативно-правові акти» [24] у ст. 19–24 закріплює низку вимог щодо необхідності обґрунтування прийняття закону та змісту його положень. Закон Республіки Молдова «Про нормативні акти» від 22 грудня 2017 р. № 100 [25] також містить детальне обґрунтування регулювання на різних етапах нормотворчої діяльності. В ньому є окрема частина, третя, присвячена процедурі обґрунтування проєктів нормативних актів.

Узагальнюючи, слід сказати, що в усіх згаданих законах, а також у Законах Республіки Таджикистан «Про нормативні правові акти» від 30 травня 2017 р. № 1414 [26], Республіки Казахстан «Про правові акти» від 6 квітня 2016 р. № 480-V [27], Республіки Туркменістан «Про правові акти» від 26 серпня 2017 р. № 589-V [28] значна увага приділяється питанням обґрунтування як необхідності прийняття нормативно-правового акта, так і змісту положень майбутнього нормативно-правового акта (через встановлення вимог до нормопроектної діяльності та проєктів нормативно-правових актів; вимог до супровідних документів; правил проведення публічного обговорення проєктів; регулювання експертиз проєктів нормативно-правових актів тощо). Отже, нормативно-правове закріплення принципу обґрунтованості відбувається або у *прямій формі*, коли він прямо називається серед принципів нормотворчої діяльності, та у *непрямій (опосередкованій) формі*, коли закріплюються вимоги, що становлять зміст цього принципу. Принагідно слід підкреслити, що ми вважаємо неправильним підхід, за якого принципом обґрунтованості охоплюється лише вимога обґрунтувати існування об'єктивної необхідності у правовому регулюванні; зміст такого регулювання теж повинен бути об'єктивно обґрунтованим.

Принцип обґрунтованості нормотворчої діяльності реалізується через низку інструментів, які слід послідовно запроваджувати і використовувати в практиці нормотворчої діяльності.

*По-перше*, слід підкреслити, що *принципи нормотворчої діяльності взаємодіють* один з одним, доповнюють один одного. Фактично реалізація кожного з принципів нормотворчої діяльності прямо чи опосередковано сприяє реалізації інших принципів. Наприклад, обґрунтованість нормотворчої діяльності багато в чому забезпечується реалізацією принципів науковості, професіоналізму, планування нормотворчої діяльності.

*По-друге*, до важливих інструментів реалізації принципу обґрунтованості нормотворчої діяльності належать: *законодавче закріплення вимоги обґрунтованості* нормотворчої діяльності; *формалізація методик* перевірки необхідності прийняття нормативно-правового акта та обрання його найбільш доцільної форми; *уніфікація та деталізація вимог* до структури і змісту супровідних документів до нормопроекту. Іншими словами, передумовою реаліза-

ції принципу обґрунтованості є певний доцільний рівень формалізації і стандартизації правил та інструментів, спрямованих саме на вироблення змісту проєкту нормативно-правового акта.

*По-третьє*, існує низка інструментів, які дозволяють вирішити завдання обґрунтування змісту нормопроекту з погляду наявної соціальної й юридичної практики. До них належить система моніторингу законодавства, без якої неможливі: ефективні, обґрунтовані, послідовні удосконалення і розвиток системи нормативно-правового регулювання; публічні обговорення концепції проєкту нормативно-правового акта та/або проєкту нормативно-правового акта, які дозволяють залучити до нормотворчого процесу зацікавлених суб'єктів, структурувати соціальні інтереси у відповідній сфері регулювання та обрати оптимальний спосіб їх врахування і балансування (погодження); експертизи проєкту нормативно-правового акта; використання статистичних даних та результатів соціологічних опитувань; правовий аналіз наявної юридичної практики; проведення соціально-правового експерименту; використання можливостей інформаційних технологій.

*По-четверте*, йдеться про *процедурні інструменти*: уніфікацію нормативно-правового регулювання нормотворчої діяльності з послідовним втіленням принципу обґрунтованості на кожній зі стадій нормотворчої діяльності; формування робочих груп, які працюють над відповідним нормопроектом, із позицій збалансованого представництва в них спеціалістів із нормопроекування, відповідної сфери юридичної практики й юридичної науки, фахівців із відповідної неюридичної сфери.

Результатом проведеного дослідження є такі *висновки*. Принцип обґрунтованості нормотворчої діяльності слід розглядати як самостійний, що відрізняється від принципу науковості, хоч і тісно пов'язаний із ним. Принцип обґрунтованості означає, що ухвалення рішення про необхідність розробки і прийняття нормативно-правового акта, а також вироблення змісту майбутнього нормативно-правового акта повинні бути відповідальними й аргументованими. Вони повинні виходити з практично орієнтованого характеру нормативно-правового акта, який має стати ефективною і симетричною відповіддю на відповідну суспільну проблему. Обґрунтування в нормотворчій діяльності повинно розгортатись у двох взаємопов'язаних площинах: соціальній та юридичній (нормативно-правовій, науковій і практичній). Вимоги обґрунтованості нормотворчої діяльності знаходять доволі широке нормативно-правове закріплення в чинному законодавстві України й інших країн. Водночас не слід обмежувати дію принципу обґрунтованості нормотворчої діяльності етапом прийняття рішення про необхідність правового регулювання відповідних суспільних відносин. Також лише закріплення принципу обґрунтованості нормотворчої діяльності не досить. Необхідно послідовно та системно запроваджувати, розвивати і фактично застосовувати інструменти, які забезпечують реалізацію цього принципу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Розробка проєктів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем. Київ, 2012. 180 с.
2. Фігель М.В. Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації. *Наукові записки НаУКМА. Том 53: Юридичні науки*. 2006. С. 21–24.
3. Плавич В.П., Плавич С.В. Зasadничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 83–88.
4. Охріменко Н.М. Принципи нормотворчості міністерства України: загальна характеристика. *Економіка та держава*. 2012. № 4. С. 130–133.
5. Риндюк В.І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2009. 162 с.
6. Шаган О.В. Система принципів нормотворчості. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Данила Галицького*. 2014. № 9. С. 64–69.
7. Терлецька І.С. Принципи законопроекування в системі загальноправових принципів як головний фактор ефективності вітчизняної законотворчості. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 3. С. 22–29.
8. Шуберт Е.С. Принципи підзаконної правотворчості в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 4. С. 168–172.
9. Погорелова З.О. Принципи нормотворчої діяльності органів державної влади. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2021. Том 7. С. 52–59.

10. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3. Загальна теорія права. Харків : Право, 2017. 952 с.
11. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2020. 568 с.
12. Дашковська О.Р. Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Вип. 35. Ч. II. Том 1. С. 29–32.
13. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
14. Козюбра М.І. Місце філософії права в системі суспільствознавства (до питання про дисциплінарний статус філософії права). *Проблеми філософії права*. 2003.Т. 1. С. 27–32.
15. Зарембо К.М. та ін. Писати аналітику може кожен. Мистецтво переконливого тексту. Київ : Віхола, 2021. 224 с.
16. Законодательная техника : научно-практическое пособие. Москва : Городец, 2000. 272 с.
17. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 25.11.2021 р.).
18. Про правотворчу діяльність : Проект Закону України від 25 червня 2021 р. (дата реєстрації) № 5707 / *Верховна Рада України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 25.11.2021 р.).
19. Про затвердження Методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : Постанова КМУ від 11 березня 2004 р. № 308. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2021 р.).
20. Про затвердження правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 6 вересня 2005 р. № 870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2021 р.).
21. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» от 17 июля 2018 г. № 130-3. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130> (дата звернення: 25.11.2021 р.).
22. Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 г. № 241. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591> (дата звернення: 25.11.2021 р.).
23. Закон Литовской Республики «Об основах правотворчества» от 18 сентября 2012 г. № XI-2220. URL: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/ADM/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/TAIS\\_438329%20\(2\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/ADM/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/TAIS_438329%20(2).pdf) (дата звернення: 25.11.2021 р.).
24. Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» от 20 апреля 2021 г. № ЗРУ-682. URL: <https://lex.uz/docs/5378968> (дата звернення: 25.11.2021 р.).
25. Закон Республики Молдова «О нормативных актах» от 22 декабря 2017 г. № 100. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=35081240&pos=5;-116#pos=5;-116](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35081240&pos=5;-116#pos=5;-116) (дата звернення: 25.11.2021 р.).
26. Закон Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах» от 30 мая 2017 г. № 1414. URL: <http://ncz.tj/content/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD-%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8-%D1%82%D0%B0%D0%B4%D0%B6%D0%B8%D0%BA%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD-%D0%BE-%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D1%85-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D1%85-%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B0%D1%85> (дата звернення: 25.11.2021 р.).
27. Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 г. № 480-V. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=37312788](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788) (дата звернення: 25.11.2021 р.).
28. Закон Республики Туркменистан «О правовых актах» от 26 августа 2017 г. № 589-V. URL: <https://www.parahat.info/law/parahat-info-law-02aa> (дата звернення: 25.11.2021 р.).