

## **ДО ПРОБЛЕМИ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЧАСТИНІ ОЦІНКИ ВПЛИВУ ПРОЕКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА**

**Монаснко Антон Олексійович**

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,  
головний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень  
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз  
Національної академії наук України  
м. Київ, Україна*

Правотворча діяльність є видом діяльності держави, що пов'язаний із офіційним закріпленням норм права шляхом формування правових приписів, їх зміни, доповнення чи скасування у відповідних нормативно-правових актах. Юридичний характер правотворчості визначається процесом надання правовим нормам загальнообов'язкового характеру в суспільстві.

Правотворча діяльність має організований характер, мету, здійснюється уповноваженими на те органами публічної влади, результатом якої є прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Правотворчість охоплює весь процес створення правової норми, починаючи із зародження ідеї про неї у зв'язку з виявленням потреби в правовій регламентації відповідних суспільних відносин і закінчуючи її прийняттям і введенням в дію [1, с. 3].

У процесі правотворчості держава у своїх правових актах виражає власну волю. Через правотворчість держава впливає не тільки на розвиток суспільства, але й на врегулювання суспільних відносин.

Окремо хотілось би зупинитись на деяких проблемних аспектах розроблення проектів нормативно-правових актів. Відповідно до частини 3 статті 29 Закону України «Про правотворчу діяльність» 24 серпня 2023 року № 3354-IX розроблення проекту нормативно-правового акта включає такі етапи:

- 1) підготовка тексту проекту нормативно-правового акта, пояснювальної записки та інших супровідних документів до нього;
- 2) здійснення оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини з викладенням її результатів у пояснювальній записці;
- 3) здійснення оцінки відповідності проекту нормативно-правового акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС);

4) організаційно-технічне забезпечення підготовки проекту нормативно-правового акта;

5) проведення публічних консультацій (крім випадків, передбачених законом);

6) погодження проекту нормативно-правового акта з відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування у випадках, встановлених законом.

Частина 1 статті 30 вищенаведеного Закону визначає вимоги до пояснювальної записки до проекту нормативно-правового акту. Так, зокрема, суб'єкт правотворчої ініціативи здійснює оцінку впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини та викладає у пояснювальній записці:

1) актуальність та важливість проблеми, яка потребує врегулювання шляхом прийняття (видання) нормативно-правового акта;

2) альтернативні шляхи вирішення проблеми, яка потребує правового врегулювання, з визначенням економічних, соціальних, фінансових, бюджетних, екологічних, демографічних, регуляторних, інвестиційних, гендерних, дискримінаційних, корупційних та інших наслідків, а також стану виконання Україною міжнародних зобов'язань для кожного з альтернативних шляхів;

3) кількісні та якісні показники, за якими оцінюється прогнозований вплив на суспільні відносини кожного з альтернативних шляхів;

4) найбільш оптимальний шлях вирішення проблеми з поясненням причинно-наслідкового зв'язку між обраним шляхом та очікуваним впливом на суспільні відносини проекту нормативно-правового акта;

5) способи здійснення правового моніторингу та критерії (показники) його здійснення у разі прийняття проекту нормативно-правового акта;

6) критерії (показники), за якими здійснюватиметься правовий моніторинг у разі прийняття проекту нормативно-правового акта.

У зв'язку із цим окремої уваги для дослідження потребує інститут пояснювальної записки до законопроекту. Подекуди при експертизі законопроектів на предмет їх відповідності Конституції України, іншим законам України, а також положенням права ЄС ми спостерігаємо, що деякі суб'єкти права законодавчої ініціативи дещо формально підходять до підготовки пояснювальної записки до законопроекту та не дотримуються вищенаведених положень частини 1 статті 30 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Зокрема, у пояснювальній записці до законопроектів бракує від суб'єктів права законодавчої ініціативи детального пояснення кожної проблеми, яку має вирішувати той чи інший законопроект, чому саме вони виникають і чи виникають вони на практиці взагалі, а також

пояснення щодо способів вирішення кожної проблеми через відповідну правову норму. На наш погляд, має бути детальне пояснення кожної зміни правової норми, що міститься у законопроекті, чому саме так, а не інакше викладається певна редакція відповідної правової норми. Такі пояснення кожної зміни норми у законопроекті особливо є необхідним, коли законопроект містить великий масив правових норм, є громіздким для сприйняття, а серед супровідних документів є порівняльна таблиця до законопроекту з досить великим обсягом тексту. За взірць такого пояснення кожної зміни правової норми у законопроекті, яка має бути направлена на вирішення тої чи іншої проблеми, можна взяти тексти преамбул до директив та регламентів ЄС, в яких до тонкощів на декілька десятків пунктів відповідні інституції ЄС, що уповноважені установчими договорами ЄС на їх прийняття, пояснюють природу проблем, чому вони виникають на практиці і як їх вирішити, щоб досягти відповідного ефекту.

За такого підходу обсяг пояснювальної записки до законопроекту може сягати десятки, а то і сотні сторінок. Проте, за такого підходу буде зрозумілим мета прийняття відповідного законопроекту та на вирішення яких саме проблем скерований даний законопроект. Крім того, такий підхід покращить якість експертизи законопроекту, який відповідно до частини 1 статті 44 Закону України «Про правотворчу діяльність» підлягає обов'язковій експертизі на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС), а також науковій, юридичній (правовій), антикорупційній, гендерно-правовій, антидискримінаційній та іншим експертизам, визначеним законом.

### **Література:**

1. Станік С. Р. Оптимізація нормотворчої діяльності як правового засобу утвердження прав і свобод людини. *Право України*. 1999. № 5. С. 3–7.