

Розділ I

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОТВОРЧОСТІ

DOI: 10.33663/0869-2491-2025-36-15-24

УДК 340.1

Н. М. ОНІЩЕНКО,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України*
ORCID: 0000-0002-1671-2139

ЗАКОННІСТЬ І ЗАКОНОДАВСТВО: СФЕРИ КРОССЕКТОРАЛЬНИХ ВПЛИВІВ

В умовах повномасштабного вторгнення РФ суттєвих змін потребує категорія «законодавство»: оновлення, припинення дублювання, підвищення ефективності та якості тощо. Особливо увага наукового загалу прикута до проблематики, пов'язаної із категорією «законність». Зі стовідсотковою переконаністю можемо констатувати, що якість нашого життя пов'язана, з одного боку, із якістю законодавства в широкому сенсі його розуміння, а з іншого – з дотриманням нормативних приписів (режимом, станом законності), що встановлений і діє у відповідних просторово-темпоральних вимірах.

Особливого «звучання» в статейному викладі набула проблематика кроссекторальної взаємодії явищ «законодавство» та «законність».

Ключові слова: законність, законодавство, нормативні приписи, правове регулювання, інтерференція, взаємодія категорій «законність» і «законодавство».

Onishchenko Natalia. Legality and legislation: spheres of cross-sectoral influence

In the conditions of the full-scale invasion of the Russian Federation, the category of «legislation» requires significant changes: updating, stopping duplication, increasing efficiency and quality, etc. Special attention of the scientific community is focused on the issues related to the category of «legality». With one hundred percent certainty, we

* **Onishchenko Natalia**, Doctor of Juridical Sciences, Full Professor, Academician of the NALS of Ukraine

can state that the quality of our life is connected, on the one hand, with the quality of legislation in the broad sense of its understanding, and on the other hand, with compliance with regulatory requirements (regime, state of legality), which is established and operates in the relevant spatial and temporal dimensions.

The issue of cross-sectoral interaction of the phenomena of «legislation» and «legality» has become particularly «sounding» in the article.

Key words: *legality, legislation, regulations, legal regulation, interference, interaction of the categories of «legality» and «legislation».*

Постановка проблеми. Є зрозумілою теза, що сьогодні громадянські спільноти як ніколи прагнуть удосконалення законодавчих приписів з метою підвищення їх ефективності. Однак, розмірковуючи про ці та наближені до них процеси, можемо із стовідсотковою переконаністю стверджувати, що гостро постає питання про доктринальні кореляції багатьох запропонованих форм, методів, підходів тощо до розгляду цієї проблематики. І пояснити це можна так: понад тридцять років (період незалежної України) активно пропонують доктринальники ту чи іншу «рецептуру» для удосконалення законодавчого процесу: відпрацювали і відпрацьовують робочі групи з цих питань, написані десятки монографічних і сотні статейних публікацій. Проте (не заперечуючи певних успіхів і досягнень) все ж маємо констатувати необхідність розробки нових як доктринальних, так і практичних напрямів, що відповідатимуть реаліям сьогодення.

Не можна, отже, не акцентувати уваги на роботі науково-консультативної ради при Голові Верховної Ради України; на сучасних проєктах, запропонованих НАН України, роботі окремих інституційних наукових центрів, як-то: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, НАПрН України тощо.

І, як ми вже зазначали, цілком зрозумілою є наша увага до вказаних досліджень (адже за найбільш зрозумілою формулою) якість нашого майбутнього життя залежатиме не в останню чергу від якості законодавства, законодавчих приписів миробудівничого процесу, адаптування законодавства України до законодавства ЄС.

Враховуючи попередній контекст, висловимо деякі коментарі до означеного розгляду. Отже, виводячи тезу про удосконалення законодавства (упорядкування, підвищення ефективності, подолання прогалин і подолання дублювань), проведемо «певні лінії дотику» між законодавством, як феноменом соціальної дійсності, і законністю, як фундаментальним критерієм (режимом, станом) оцінки правового життя суспільства.

Мета статті полягає в акцентуації уваги доктринальної спільноти та практичного загалу на необхідності взаємоузгодженого, взаємовигідного розгляду функціонування явищ «законодавства» та «законності» в контексті їх інтерфераційного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика стосовно категорій «законодавство» і «законність» не є новою для юридичного контексту та вжитку. Цієї проблемою опікувалися представники філософської думки (Платон, Аристотель, Сократ, Цицерон, Дж. Локк, М. Монтеск'є, Ж. Ж. Руссо та ін.), ті, хто досліджував загальну природу, функціональне призначення, зміст цих категорій (С. Бобровник, Ж. Дзейко, Т. Дідич, С. Гусарев, О. Кот, О. Малишев, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришин, С. Сунегін, О. Скрипнюк). Однак консолідованого розгляду у взаємопроникненні, взаємодії та взаємовідповідності ці категорії, на жаль, у вітчизняній загальній теорії права ще не набули.

Виклад матеріалу. Спробуємо, не претендуючи на всеосяжність вирішення цієї проблематики, запропонувати стан розгляду «до питання», а саме співвідносності, узгодженості, взаємовпливу тощо цих явищ правової дійсності.

Одразу констатуємо: часто від науковців до пересічних громадян залишається без відповіді питання: чому, навіть за належної відповідності правових норм цивілізованим формам, європейським стандартам, міжнародним критеріям, законодавство виявляє неспроможність саме до дії, до належного функціонування, дієвого «опрацювання» необхідних суспільних відносини. Закономірною в цьому розрізі постає, на жаль, наявність «поведінкових» взірців, що дають змогу недотримувати або, навіть, ігнорувати вимоги законності в умовах сьогодення. Тобто не слід витрачати багато часу, щоб зрозуміти відповідну залежність (дотичність, перетин) сфер законодавчого регулювання і дотримання встановлених вимог закону.

Як один з наголосів нашого статейного викладу – акцентуємо: жодна із зазначених сфер не може продемонструвати «автономність», тобто «незалежність» від іншої, вже не кажучи про ефективність щодо запитів суспільства, суспільного розвитку загалом.

Уже давно назріла теза про те, що законодавство потребує постійного оновлення та удосконалення, а процес нормопроєктування повинен не тільки зазнати позитивних змін, а й, нарешті, продемонструвати ефективність та якість.

Констатуємо, що наявними в означеній сфері є такі проблеми:

1) наявність великої кількості правових актів, що регулюють однотипні правові відносини;

2) дублювання нормативно-правових приписів у різних нормативно-правових актах, що перебувають нерідко в ієрархічній послідовності;

3) декларування в нормативно-правових актах прав і обов'язків (повноважень) без установаження належних механізмів їх реалізації;

4) відсутність або неналежна якість наукових напрацювань щодо нормопроєктувальної діяльності. Зокрема, навіть короткий аналіз публікацій вітчизняних вчених свідчить про хаотичний, інколи епізодичний, навіть «куций», характер таких напрацювань без конкретної практичної спрямованості;

5) ще одним недоліком у зазначеній сфері, зокрема хаотичності та невизначеності процедури нормопроєктування, можна вважати те, що стадії нормопроєктування характеризуються рисами самостійності та завершеності, що й зумовлює складний характер і зміст нормопроєктувальної діяльності. Йдеться про відокремленість, непов'язаність стадій між собою;

6) також доречно, на нашу думку, привернути увагу представників доктрини та юридичної практики до необхідності вивчення нормотворчої діяльності та відповідно нормопроєктування, залежно від типу правової системи.

Деякі пояснення щодо наведених положень. Наголосимо, що на сьогодні у вітчизняному правовому полі існує чимало дефініцій поняття «ефективність законодавства». Не вдаючись до їх хрестоматійного переліку, пропонуємо розуміти під ефективністю законодавства «оптимальне співвідношення між досягнутим результатом упорядкування правом суспільних відносин і тими цілями, задля яких та чи інша норма приймалася». У цьому контексті зачитуємо фрагмент з виступу Голови Верховної Ради України Р. Стефанчука щодо того, що ефективність тих чи інших нормативних положень повинна спиратись на відповідну ресурсозабезпеченість, де важливими серед інших є: 1) економічна ресурсозабезпеченість, 2) людський потенціал та 3) часовий ресурс. Тобто можна констатувати, що ефективність – це певний процес для досягнення якості, тобто ефективність законодавства може бути продемонстрована відповідним індексом або, точніше, «відсотковим» показником, як-то 50, 60 тощо «відсотків ефективності» (зрозуміло, що такі дані є доволі спрощеними). Або констатацією з урахуванням попереднього викладу: норма виявилася неефективною, попри значні зусилля законодавця та імплементаторів норми в регуляторну політику сьогодення. Отже, за низької ефективності стає зрозумілим, що говорити про якісне законодавство навряд чи можливо.

Ми могли б припустити (хоча точка зору може бути й дискусійною), що ефективне на певному етапі життєдіяльності людини законодавство може просто не «перейти» у якість «якісне законодавство». Отже, ефективне (реакгентне на виклики часу в конкретних умовах) ще не означає якісне з огляду всіх пред'явлених критеріїв та необхідних вимог.

Ще раз зазначимо, що якісне законодавство завжди ефективне (це одна з вимог якості), але ефективна на конкретному етапі розвитку норма може не набути всіх ознак якості в майбутньому, хоча б внаслідок швидкоплинної зміни суспільних відносин.

Зрозуміло, що механізми, які повинні забезпечувати базову ефективність, одразу повинні аналізуватися (наукова аналітика, прогностика, моніторинг) у контексті прогнозованої в майбутньому якості нормативного припису.

Сучасні демократичні процеси та зміни, що відбуваються в усіх напрямках правового та державного розвитку в Україні потребують чіткої, узгодженої, регламентованої дії відповідних складових правової системи.

На жаль, багато цих процесів уповільнюються або гальмуються чи, навіть, зазнають деструктивного впливу внаслідок процесів, пов'язаних з повномасштабним вторгненням РФ в Україну, певних економічних факторів, кризових явищ, нарешті, серйозних проблем у сфері соціальної безпеки, що призводить до дисфункцій розвитку суспільства.

Особливо великого значення набуває в цих умовах: гарантованість прав та законних інтересів, відчуття захищеності кожним, протистояння сваволі в процесі упорядкування суспільних відносин, безсумнівної дії механізмів щодо впровадження правового порядку в усіх сферах суспільного життя, гарантування та забезпечення системи безпеки. Це далеко не повний перелік наших очікувань від сучасного права в умовах сьогодення.

Хочемо акцентувати на тому, що категорії «законність», «режим законності», «забезпечення правопорядку», «охорона правопорядку», «безпекова політика» є ключовими на сьогодні у правовій науці і правозастосовній практиці. Хоча розгляд сутності цих категорій є специфічним компонентом правової науки, в юриспруденції поки що немає відповідної чіткості ні в дефініціях визначених категорій, ні в їх змістовому розмежуванні, ні в теоретичному обґрунтуванні, без якого неможливе практичне їх визначення та застосування.

Принагідно нагадаємо, що енциклопедичні видання розуміють законність як фундаментальну юридичну категорію, яка є критерієм правового життя суспільства і громадян.

При розгляді законності як особливого соціального явища суспільного життя, самостійного елементу механізму державно-правового регулювання це явище у правовій державі можна розглядати як режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним актам. Вони не повинні суперечити нормам права, що видаються в інтересах усього суспільства всіх соціальних прошарків.

Згідно з енциклопедичними виданнями законодавство – це 1) сукупність законів як нормативних актів вищої юридичної сили (після Конституції), прийнятих у встановленому порядку Верховною Радою України; 2) у широкому значенні – сукупність законів і підзаконних нормативно-правових актів (постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України тощо).

До національного законодавства України також належать міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України шляхом їх ратифікації. Згідно із Законом «Про міжнародні договори України» ратифіковані Верховною Радою міжнародні договори застосовуються у порядку, передбаченому Конституцією України та національним законодавством.

Системотвірною основою національного законодавства є Конституція України, яка має найвищу юридичну силу. Усі інші закони, а також інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй (ст. 8 Основного Закону).

Законність у словниково-енциклопедичному контексті має такий вигляд. Законність – один із головних принципів організації суспільного життя, сутність якого полягає в точному і неухильному виконанні законів усіма, кому ці закони адресовані. Є основою правового режиму і правопорядку в державі та суспільстві. Принципи законності стосуються усіх державних органів і громадських організацій, посадових осіб і громадян¹.

Ще одним визначенням законності є таке: законність – загальноправовий принцип, сутність якого полягає в точному й неухильному виконанні Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, що прийняті відповідно до них, усіма державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, громадськими об'єднаннями, юридичними та фізичними особами, усіма іншими соціальними суб'єктами².

Окрім цього, не вважаємо наведені дефініції категорій «законність» і «законодавство» остаточною та повними. Ми вважаємо, що право на існування мають і інші теоретичні уявлення і міркування за належного їх науково-практичного обґрунтування. Однак тільки розуміння законності як особливого режиму, стану, сукупності соціально-політичних відносин, урегульованих відповідними нормативно-правовими актами, дає змогу вбачати в цьому феномені специфічне правове явище щодо підтримання правового порядку в суспільстві.

У законності концентровано виражена властивість права щодо протистояння сваволі в процесі упорядкування суспільних відносин, а також закріплення та гарантування права на життя, потенційне закріплення права людини на мир, розгляд і наукове визначення права народів на мир на рівні національного законодавства та міжнародного права.

Законність спирається на певний механізм регулювання, що є властивим правовим відносинам, забезпечується можливістю застосування механізму державного примусу. Однак, як часто зазначають вчені, слід враховувати, що останній здійснюється суб'єктами, які також наділені відповідними обов'язками. Певної дискусії, особливо в сучасних умовах, потребує констатація того, що законність не може спиратися виключно на примус, на примусові дії з боку держави.

Трансформація канонів справедливості на вимоги законності – головна мета демократичного правового розвитку та головна методологічна ідея демократичної держави.

Правовий механізм, зумовлений соціальними факторами і пов'язаний з державою, має юридичну специфіку, доволі важливу для науки права і практики зміцнення правопорядку та законності. Зв'язок між правозаконністю і суб'єктом полягає в тому, що законність як режим діяльності створює юридичні умови забезпечення суб'єктивних прав, а останнє є передумовою існування законності як специфічного суспільного явища.

Менше з тим ще раз наголосимо: можливо, в умовах воєнного стану не слід так «болісно» сприймати думку, що державний примус до деякої міри виступає гарантією законності. Можемо погодитися лише з тим, що примус гарантує законність лише частково. Оскільки форма реалізації забезпечення законів «з остраху» можливого покарання має тимчасовий характер (що не заперечується), наприклад «око за око», «зуб за зуб», «ордалії», «вергельд» тощо (історичний контекст є ілюстрацією проблеми). Ми лише акцентуємо на тому, що в умовах повномасштабного вторгнення посилення покарань щодо колаборантів, «поціновувачів руского міра», коригувальників ворожих атак тощо, на нашу думку, скоріше позитивно, аніж негативно, сприйматиметься суспільством, що, до речі, відповідає реаліям та умовам життя українського суспільства.

У правовій державі законність (правозаконність) є гарантією правомірності застосованого примусу. Законність гарантується системою політичних, соціальних і правових факторів, до яких слід віднести такі, як:

- чітка ієрархічність прав «на чолі» з правом людини на мир, з правом народів на мир;
- сприйняття як необхідної модернізації Конституції України;
- моніторинг галузевого законодавства щодо відповідності Конституції України;
- безумовне право громадян на звернення в органи державної влади з метою поновлення порушених прав, зокрема на судовий захист своїх найважливіших конституційних прав і свобод, гласність і відкритість при розгляді таких справ;
- розвиток системи законодавства, стабільність правовідносин, високий рівень правосвідомості населення і правової культури, усвідомлена боротьба з явищами расизму, фашизму, агресивних проявів з боку держав-спонсорів тероризму;
- удосконалення та розвиток правової системи, врахування вимог сучасного правового розвитку та необхідне наукове обґрунтування механізму взаємозумовленості та відповідності категорій «законодавство» і «законність».

Передумовою законності є об'єктивна соціальна потреба зберігання цінності людського суспільства, опосередкована встановленням юридичних правил загальнообов'язкової поведінки, які сприяють нормальному функціонуванню суспільного організму і які закріплюють такі умови діяльності індивідів, що надають можливість задовольняти свої потреби. Сприймаючи як особливий режим, законність можна за певних умов закріплювати як панування закону в суспільних відносинах, а отже, в усіх зв'язаних з державою політичних відносинах. Однак панування закону повинно розумітися лише в тому сенсі, що відносини повинні складатися відповідно, поведінка їх суб'єктів враховувати потреби законодавства, невиконання юридичних обов'язків зумовлюватиме передбачену законом відповідальність.

Забезпечення законності та правопорядку пов'язане з правостановленням, правозастосуванням та правоохороною. Саме ці правові форми, по-перше, викликають найбільш суттєві юридичні наслідки для владних та невладних учасників суспільних відносин. Зокрема, серед «дотичності» категорій «законність» і «законодавство» варто виокремити або наголосити на найбільш проблемних питаннях у контексті удосконалення правотворчої діяльності:

- 1) проблема ієрархії нормативно-правових актів за критерієм їх юридичної сили;
- 2) проблема співвідношення правових актів різних видів, у тому числі й тих, що формально мають однакову юридичну силу;
- 3) законодавча невизначеність юридичної сили окремих нормативно-правових актів, прийняття яких передбачено законодавством;
- 4) проблема співвідношення результатів правотворчої діяльності органів державного та муніципального управління;
- 5) відсутність єдиної загальноприйнятої та законодавчо визначеної термінології щодо нормативно-правових актів різного рівня та їх юридичної сили;
- 6) відсутність чіткої впорядкованості та структурованості в загальному масиві нормативно-правових актів (наукова спільнота таким чином підтримує створення в рамках НАПрН України Центру дослідження правничої термінології³).

Висновки. Отже, на сьогодні у форматі теоретико-прикладних юридичних досліджень важливо розуміти «кроссекторальність» категорій «законність» і «законодавство», їх взаємодотичність та взаємоперетин.

Особливо необхідно підкреслити, що за наближеного вивчення можна зробити висновок, що для ефективного функціонування правової системи необхідна інтерферативність, «співіснування, взаємоузгодження та взаємопроникнення категорій «законодавство» та законність». У сучасних теоретичних монографічних матеріалах важливого значення набуває розгляд принципу «законності» в державно-правових реаліях. Констатується, що він у жодному разі «не скасовується», а відбувається доповнення його іншими легітимними принципами, зокрема, такими, як ефективність та якість законодавства. Отже, критика юридичного позитивізму не повинна вести до «скасування» принципу законності.

Особливої значущості останнє твердження набуває в контексті розвитку оборонно-безпекової політики України згідно з Договором про Європейський Союз (ст. 42 та ін.)⁴. З явищами законності та правопорядку, їх забезпеченням пов'язані безпекові питання. На жаль, ця категорія досі не отримала відповідного доктринального правового обґрунтування.

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. С. 290. 2. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія

права / редкол. О. В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 148. **3.** Про правотворчу діяльність: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 93. Ст. 364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> **4.** Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Г. Друзенка та С. Друзенко, за заг. ред. Г. Друзенка. Київ: «К.І.С.», 2010. С. 61–63.

References

1. Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk / za red. akad. NAN Ukrainy Yu. S. Shemshuchenka. 2-he vyd., pererobl. i dopovn. Kyiv: Vyd-vo «Iurydychna dumka», 2012. S. 290.
2. Velyka ukrainska yurydychna entsyklopediia: u 20 t. T. 3: Zahalna teoriia prava / redkol. O. V. Petryshyn (holova) ta in.; Nats. akad. prav. nauk Ukrainy; In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy; Nats. yuryd. un-t imeni Yaroslava Mudroho, 2017. S. 148.
3. Pro pravotvorchu diialnist: Zakon Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2023. № 93. St. 364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
4. Konstytutsiini akty Yevropeiskoho Soiuzu (v redaktsii Lisabonskoho dohovoru) / per. H. Druzenka ta S. Druzenko, za zah. red. H. Druzenka. Kyiv: «K.I.S.», 2010. 536 s. S. 61–63.

Onishchenko Natalia. Legality and legislation: spheres of cross-sectoral influence

In the conditions of the full-scale invasion of the Russian Federation, the category of «legislation» requires significant changes: updating, stopping duplication, increasing efficiency and quality, etc. Special attention of the scientific community is focused on the issues related to the category of «legality». With one hundred percent certainty, we can state that the quality of our life is connected, on the one hand, with the quality of legislation in the broad sense of its understanding, and on the other hand, with compliance with regulatory requirements (regime, state of legality), which is established and operates in the relevant spatial and temporal dimensions.

The issue of cross-sectoral interaction between the phenomena of «legislation» and «legality» became particularly “sounding” in the article.

It is understandable that today civil communities, more than ever, seek to improve legislative provisions in order to increase their effectiveness. However, reflecting on these and similar processes, we can state with one hundred percent certainty that the question of the doctrinal correlations of many proposed forms, methods, approaches, etc. to the consideration of this issue is acute.

And this can be explained as follows: for more than thirty years (the period of independent Ukraine), doctrinalists have been actively offering one or another «recipe» for improving the legislative process: working groups on these issues have worked and are working, dozens of monographs and hundreds of article publications have been written. However (although, without denying certain successes and achievements), we must still state the need to develop new directions, both doctrinal and practical, that will correspond to the realities of today.

And, as we have already noted, it is quite understandable that we pay attention to the above-mentioned studies (after all, according to the most understandable formula), the quality of our future life will depend not least on the quality of legislation, legislative provisions of the peacebuilding process, and the adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation. Therefore, deducing the thesis about improving legislation (streamlining, increasing efficiency, overcoming gaps and overcoming duplications),

I would like to draw “certain lines of contact” between legislation, as a phenomenon of social reality, and legality, as a fundamental criterion (regime, state) for assessing the legal life of society.

The purpose of the article is to focus the attention of the doctrinal community and the practical community on the need for a mutually agreed, mutually beneficial consideration of the functioning of the phenomena of «legislation» and «legality» in the context of their interference development.

In the aforementioned context, I would like to emphasize the following: today, in the format of theoretical and applied legal research, it is important to understand the «cross-sectorality» of the categories of «legality» and «legislation», their interrelation and intersection.

It is especially necessary to emphasize that upon closer examination, we can conclude that for the effective functioning of the legal system, interference, «coexistence, mutual agreement and interpenetration of the categories «legislation» and legality» are necessary. At the same time, we would like to emphasize that today, in theoretical monographic materials, the consideration of the principle of «legality» in state and legal realities is of particular importance. It is stated that it is in no way «canceled», but is supplemented by other legitimate principles, in particular, such as the effectiveness and quality of legislation. Therefore, criticism of legal positivism should not lead to the «cancelation» of the principle of legality.

The latter statement is of particular importance in the context of the development of Ukraine’s defense and security policy in accordance with the Treaty on European Union.

Key words: *legality, legislation, regulations, legal regulation, interference, interaction of the categories of «legality» and «legislation».*