

**КИЇВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ЦЕНТР  
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

**В. М. ТЕРНАВСЬКА**

**ПРАВОТВОРЧА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ**

**Монографія**



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2022

УДК 340.13:32:342(477)  
Т35

**Рецензенти:**

**Колодій А. М.** – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави і громадянського суспільства Київського регіонального центру НАПрН України;

**Калиновський Б. В.** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ України.

*Рекомендовано до друку на засіданні вченої ради  
Київського регіонального центру  
Національної академії правових наук України  
(протокол № 9 від 27 жовтня 2022 року)*

**Тернавська В. М.**

**Правотворча політика України** : монографія / В. М. Тернавська.  
Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. – 120 с.

ISBN 978-617-554-074-9

Монографію присвячено комплексному вивченню і аналізу природи такого нового державно-правового інституту, як правотворча політика. Стверджується, що правотворча політика є важливим елементом національної правової системи, оскільки продукує науково обґрунтовану стратегію подальшого розвитку національного законодавства і тактику удосконалення правотворчого процесу в Україні з метою підвищення якості правового інструментарію, який є продуктом правотворчої діяльності. Особливу увагу приділено вивченню питання формування правотворчої політики та визначення її пріоритетів під впливом правової глобалізації в аспекті проблеми належного забезпечення основоположних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, захисту національних інтересів. Зазначається, що подальшого поглибленого вивчення вимагають питання принципів і засобів правотворчої політики наукою як загальної теорії держави і права, так і конституційного права.

Видання буде корисним для вчених-правознавців, викладачів, студентів, а також фахівців, діяльність яких пов'язана з проблемою правотворчої діяльності.

УДК 340.13:32:342(477)

© В. М. Тернавська, 2022  
ISBN 978-617-554-074-9 © Київський регіональний центр НАПрН України, 2022

# ЗМІСТ



<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	<b>4</b>
<b>1. ПРАВОТВОРЧА ПОЛІТИКА ЯК ОСОБЛИВА ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ</b> .....	<b>7</b>
1.1. <i>Поняття правотворчої політики</i> .....	<b>7</b>
1.2. <i>Види правотворчої політики</i> .....	<b>24</b>
<b>2. ПРИНЦИПИ ПРАВОТВОРЧОЇ ПОЛІТИКИ</b> .....	<b>36</b>
2.1. <i>Принципи права та принципи правової політики: сутність і співвідношення</i> .....	<b>36</b>
2.2. <i>Принципи правотворчої політики</i> .....	<b>46</b>
<b>3. ЦІЛІ І ЗАСОБИ ПРАВОТВОРЧОЇ ПОЛІТИКИ</b> .....	<b>60</b>
3.1. <i>Поняття та співвідношення цілей і засобів при формуванні правотворчої політики</i> .....	<b>60</b>
3.2. <i>Спеціальні засоби правотворчої політики</i> .....	<b>72</b>
<b>4. ПРАВОТВОРЧА ПОЛІТИКА В АСПЕКТІ ПРАВОВОЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ</b> .....	<b>88</b>
4.1. <i>Правова глобалізація: поняття, форми та рівні</i> .....	<b>88</b>
4.2. <i>Особливості формування правотворчої політики України під впливом правової глобалізації</i> .....	<b>102</b>
<b>ПІСЛЯМОВА</b> .....	<b>116</b>

## ПЕРЕДМОВА

---

В Україні триває процес демократичних перетворень у різних сферах життєдіяльності суспільства. На жаль, деякі з них довелося призупинити внаслідок військової агресії російської федерації проти України, деякі потребують концептуального оновлення, і лише правова реформа продовжується, незважаючи на вплив низки негативних екзогенних та ендогенних чинників. Більше того, рішення Європейської ради від 23 червня 2022 р. про надання Україні статусу кандидата в члени ЄС вимагає прискорення адаптаційних процесів у сфері права. Водночас, прискорені темпи модернізації правової системи України викликають певні занепокоєння щодо ефективності правових рішень, прийнятих нашвидкоруч, оскільки у нас і раніше виникали проблеми щодо співвідношення кількісного зростання правового інструментарію з його якісними показниками. Прогресивний розвиток правового життя суспільства потребує виваженої політики у сфері права.

У сучасному політико-правовому середовищі досить поширеним є термін «правова політика», який вживається і в контексті нормативно-правових актів, зокрема у Положенні про Міністерство юстиції України та в Угоді про асоціацію, і у науковій юридичній літературі. На жаль, за тридцять років незалежного державо- і правотворення правова політика все ще не одержала концептуального вираження і нормативного закріплення. Тому немає усвідомлення того, що загальнодержавна правова політика повинна містити як загальну концепцію розвитку правової системи і правового життя суспільства, так і концептуалізовані програмні документи основних її напрямів – правотворчої, правореалізаційної, правоохоронної, правоінтерпретаційної, правозахисної та правоосвітньої політики, що одночасно є і формами реалізації правової політики. Тому не дивно, що досі в українській юридичній науці всі ці поняття ототожнюють. Говорячи про правову реформу, мають на увазі правову політику, а не правотворчу, предметом якої саме і є питання удосконалення правотворчості з метою підвищення

якості й ефективності правового інструментарію. Думається, вже давно назріла потреба офіційного введення до системи науки загальної теорії права категорії «правова політика», де будуть розкриватися питання її форм і засобів реалізації, де особлива увага буде приділена саме правотворчій політиці.

Правотворча політика – складне і багатогранне соціальне явище, що виконує в системі права роль ефективного засобу удосконалення механізму правового регулювання. Ефективність правотворчої політики оцінюється, як правило, за результатами досягнення поставлених цілей і виконання відповідних їм завдань. Однак, внаслідок все ще не до кінця усвідомленого значення важливості науково обґрунтованої та всебічно розробленої правотворчої політики, як, по суті, і природи цього феномену, вона все ще не знайшла практичного застосування, залишаючись суто теорією.

Питання теорії і практики правотворчості в Україні є одними з найбільш досліджених в юридичній науці. Водночас, суб'єкти правотворчої діяльності все ще не зважають на необхідність зважено підходити до прийняття правових рішень, застосовуючи системний підхід до питань правової стратегії і тактики, які мають ґрунтуватися на науковому аналізі і прогнозі, враховувати суспільну думку і кваліфіковану оцінку можливих наслідків правових рішень, що приймаються. На жаль, у політичному середовищі, де, власне, і приймаються стратегічно важливі рішення, все ще преважує позитивістський підхід до правотворчості, а тому ігнорується той факт, що не можна побудувати правову державу, спираючись на концепцію верховенства закону, а не верховенства права; не можна побудувати соціальну державу без належного збалансування правових інтересів представників різних соціальних груп і прошарків; не можна побудувати демократичну державу, вважаючи правотворчість виключно сферою діяльності держави. Має прийти усвідомлення, що прийняття якісних та ефективних правових рішень безпосередньо залежить від чіткої науково обґрунтованої стратегії і тактики правотворчості, яка має ґрунтуватися на результатах соціально-правового моніторингу та наукового прогнозу й експертизи. Саме правотворча політика має в своєму арсеналі спеціальні засоби для створення якісної стратегії та

ефективної тактики правотворчості і пропонує системний підхід до їх використання.

Дослідження проблеми якості правового життя українського суспільства зумовило пошук шляхів удосконалення правотворчого процесу. Пропонована робота є однією із перших спроб комплексного дослідження проблематики правотворчої політики, де представлено положення щодо її змісту, засобів реалізації та векторів розвитку, а також висновки і рекомендації, що відображають авторське бачення оптимальних шляхів удосконалення правотворчого процесу.

Автор монографічного дослідження не претендує на вичерпне дослідження всіх питань теорії і практики правотворчої політики в Україні. Більше того, сподіваємось, що пропонована праця стане у подальшому основою для нових, більш ґрунтовних і змістовних досліджень такої актуальної проблематики, як правотворча політика.

# 1. ПРАВОТВОРЧА ПОЛІТИКА ЯК ОСОБЛИВА ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

---

## 1.1. Поняття правотворчої політики

Право, з позицій інструментальної теорії, є ефективним та прогресивним інструментом управління суспільними процесами. Генезис права має бінарну природу, тобто йому властиве і природно-соціальне начало (правоутворення), і усвідомлено-вольове (правотворчість). Формування права є складним і багатофакторним соціальним процесом: сформоване у процесі еволюції соціуму, правило (модель) прийнятної поведінки набуває з часом загальнообов'язкового (нормативного) характеру. Однак, оскільки суто емпірично-статичний процес правотворення нездатний забезпечити динамізм правового життя<sup>1</sup>, важливим етапом у процесі правоутворення виступає правотворчість. Як зазначив Ф. А. Хаєк, у суспільстві лише деякі з правил є продуктом свідомого заміру, а саме норми права, решта – це наслідок спонтанного розвитку<sup>2</sup>. Відповідно, утворення права починається, як зазначає О. Скакун, із узагальнення соціальних відносин, у яких відображаються потреби й інтереси більшості населення згідно з його розумінням свободи, рівності та справедливості, і завершується наданням їм певної форми права, що мають відповідне державне забезпечення (реалізацію, охорону, захист)<sup>3</sup>.

Правові ідеї щодо необхідності упорядкування певної сфери суспільних відносин чи удосконалення механізму правового ре-

---

<sup>1</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с. (С. 191).

<sup>2</sup> Hayek F. A. Law, Legislation and Liberty, Volume 1: Rules and Order. University of Chicago Press, 1978. 180 p. (P. 46).

<sup>3</sup> Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 4-те вид., стереотипне. Київ : Алерта, 2021. 528 с. (С. 205).

гулювання продукуються під впливом соціальних правоутворювальних факторів та знаходять закріплення у нормах правових актів на підставі вольового рішення суб'єкта правотворчої діяльності (органу публічної влади). Такий поступальний розвиток правоутворення відзначається якісними змінами властивостей правової системи та її окремих елементів<sup>4</sup>.

Правотворчість, за визначенням Ю. Перерви, це спрямована на досягнення цілей розвитку суспільства організаційно оформлена діяльність держави, що полягає у виявленні потреб у нормативному правовому регулюванні суспільних відносин і створенні згідно з виявленими потребами нових правових норм, заміні чи скасуванні чинних<sup>5</sup>. Роль держави у правотворчому процесі, звичайно, – провідна, однак не має монопольного характеру, оскільки правотворчість як завершальна стадія процесу правоутворення є правовою формою діяльності держави в особі уповноважених нею компетентних органів публічної влади, а також інститутів громадянського суспільства і народу щодо встановлення, зміни, скасування та систематизації правових норм<sup>6</sup>. Уважаємо, що саме такий широкий підхід до розуміння правотворчості дає підстави відзначати цивілізованість і демократичний характер діяльності держави та високий рівень розбудови громадянського суспільства, про що наголошують у більшості своїй українські правознавці<sup>7</sup>.

Правотворчість – складна, інтелектуально-вольова діяльність, спрямована на упорядкування суспільних відносин шляхом створення нових і удосконалення чинних нормативно-правових актів. Необхідність постійного оновлення законодавства зумов-

---

<sup>4</sup> Дідич Т. О. Правоутворення в Україні: теоретико-правові та практичні аспекти : монографія. Київ : Видавництво Ліра-К., 2017. 492 с. (С. 339).

<sup>5</sup> Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2009. 19 с. (С. 9).

<sup>6</sup> Теорія держави і права : підручник / О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с. (С. 225).

<sup>7</sup> Фігель М. В. Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2006. Том 53. С. 21–24. (С. 22); Дідич Т. О. Значення та роль держави у сфері правотворчої діяльності в сучасних умовах: постановка проблеми. *Альманах права*. 2012. Випуск 3. С. 156–160. (С. 156).



лена стрімким розвитком суспільних відносин, що опосередкований науково-технічним прогресом. Уважається, що розуміння того, як закон може сприяти розвитку суспільних відносин, опосередковується розумінням поняття розвитку. Так, М. Есман описав основне значення розвитку як постійний прогрес для поліпшення стану людини<sup>8</sup>. Натомість нідерландський дослідник Дж. М. Отто та співавтори розглядають означене поняття ширше: розвиток передбачає як задоволення основних потреб населення, так і удосконалення державного устрою будь-якої держави<sup>9</sup>. Однак, як показує практика, збільшення кількості правового інструментарію не завжди сприяє прогресивному розвитку суспільних відносин, основним критерієм якого передусім є якість життя індивіда в соціумі, про що, власне, й говорить М. Есман. У системі законодавства з'являються нормативно-правові акти, що створені без належного врахування політико-правової та соціальної дійсності, фінансово-економічних розрахунків та прогнозів наслідків їх реалізації, а тому вони не вирізняються високою якістю й ефективністю як засоби правового регулювання і охорони. Як справедливо зауважує М. Козюбра та співавтори, правотворчий процес – це справа насамперед професіоналів, до яких державні чиновники і депутати досить часто не належать, однак вони твердо ігнорують той факт, що «право – це не результат «чистої» правотворчої діяльності «обраних», а продукт людської діяльності, змістом якої є людська поведінка, обумовлена потребами та інтересами людей, які у свою чергу тісно пов'язані з політикою, економікою, психологією (ментальністю) тощо»<sup>10</sup>. У результаті, більшість нових законів приймається з метою внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, натомість важливі для суспільства й економіки країни законопроекти залишаються без розгляду три-

---

<sup>8</sup> Esman, M. *Management Dimensions of Development*. West Hartford : Kumarian Press, 1991. 183 p.

<sup>9</sup> *Lawmaking for Development. Explorations into the theory and practice of international legislative projects*. Edited by J. Arnscheidt B. van Rooij and J.M. Otto. Leiden University Press. 2008. 277 p. (P. 54).

<sup>10</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с. (С. 192–193).

валий час. Крім того, прийняті на основі закону численні підзаконні акти часто мають суперечливу природу, що не сприяє досягненню поставлених у законі цілей.

У процесі правотворчості особливо небезпечними є системні правотворчі помилки, зумовлені відсутністю чітких орієнтирів, цілей, злагодженості роботи структур з вироблення нормативних правил<sup>11</sup>. Процес прийняття нормативно-правових актів повинен мати системний і послідовний характер, бути внутрішньоузгодженим, спиратись на результати наукового аналізу і прогнозу, враховувати суспільну думку і кваліфіковану оцінку можливих наслідків правових рішень, що приймаються, та мати у пріоритеті виключно національні інтереси та потреби українського суспільства. Як слушно зауважують окремі правознавці, чимало недоліків законодавства можна було б своєчасно усунути, якби у процесі правотворчості суб'єктами правотворчої діяльності враховувалася генералізуюча функція правової політики<sup>12</sup>. Однак, загальнодержавна правова політика повинна становити загальну концепцію розвитку правового життя суспільства та правової державності. Тому в аспекті проблематики правотворчості треба говорити про правотворчу політику, яка є одночасно стратегічним напрямом і однією з форм реалізації правової політики.

Аналіз юридичної літератури свідчить, що правотворча політика зазвичай ототожнюється з поняттям правової політики держави<sup>13</sup>. Свого часу, ще Ф. Тарановський зазначав, що «політика права, маючи своїм завданням подальшу правову творчість, визначає, що має шануватися, будучи в основі загального інтересу, які індивідуальні інтереси і які запити свободи повинні бути прийняті

---

<sup>11</sup> Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика: основы теории и практики : учебно-методический комплекс. Москва : Проспект, 2015. 352 с. (С. 235).

<sup>12</sup> Поленина С. В. Правовая политика – генерализующий фактор правотворчества. *Государство и право*. 2011. № 1. С. 94–96. (С. 96).

<sup>13</sup> Поленина С. В. Правовая политика – генерализующий фактор правотворчества. *Государство и право*. 2011. № 1. С. 94–96. (С. 96); Рачинська М. П. Лобізм як окремий правовий інститут, його роль у виробленні правової політики та перспективи законодавчого закріплення. *Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О. М Рудневої, д. ю. н., проф. Київ : НІСД, 2013. 160 с. (С. 107–113).

в розрахунок у подальшому при перетворенні чинного права»<sup>14</sup>. Такий стан справ, звичайно, є некоректним, оскільки правотворчість становить основну, але не єдину форму реалізації правової політики. Крім того, правотворча політика має свої, відмінні від інших видів правової політики (доктринальної, правореалізаційної, правоінтерпретаційної, правоохоронної), стратегічні цілі та відповідні їм тактичні задачі, принципи, пріоритети та засоби реалізації. Правотворча політика асоціюється також у суб'єктів права з поняттям правової реформи. Однак, на відміну від останньої, правотворча політика має перманентний характер.

У юридичній літературі поняття правотворчої політики визначається в основному як науково обґрунтована, послідовна і системна діяльність у сфері правотворчості<sup>15</sup>. Загалом, ця діяльність спрямована на визначення стратегії і тактики правотворчості, створення необхідних умов для ефективної правотворчої роботи<sup>16</sup>, та пов'язана з розробкою і прийняттям якісних й ефективних правових рішень, що забезпечують стабільний і водночас прогресивний розвиток держави та суспільства<sup>17</sup>. Суб'єктами правотворчої політики виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства та народ.

В юридичній літературі вирізняють такі найбільш суттєві ознаки правотворчої політики:

- 1) є особливою формою реалізації правової політики, яка продукується у процесі правотворчої діяльності;
- 2) у її рамках формується стратегія і тактика правотворчої діяльності, що суттєво відображається на вибудовуванні системи права;

<sup>14</sup> Тарановский Ф. В. Энциклопедия права. 3-е изд. Санкт-Петербург : Лань, 2001. 560 с. (С. 112).

<sup>15</sup> Слінько С. С. Правотворча політика як юридична категорія. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 110–113. (С. 112).

<sup>16</sup> Малько А. В. Правотворческая политика как особая форма реализации правовой политики. *Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А. В. Малько*. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. С. 7–24 (С. 21).

<sup>17</sup> Трофимов В. В. Правообразование, правотворчество, правотворческая политика. *Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А. В. Малько*. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. С. 25–48 (С. 42).

- 3) наукова обґрунтованість правових рішень;
- 4) високий рівень концептуалізації правових рішень;
- 5) системний характер здійснюваних правових заходів;
- 6) має на меті оптимізацію правотворчого процесу, сприяння правозастосовній та іншій юридичній діяльності;
- 7) має чітку орієнтацію на позитивний соціально-юридичний результат;
- 8) втілюється переважно у формі нормативно-правових актів та нормативних договорів;
- 9) здійснюється у правотворчій сфері на міжнародному, загальнодержавному, муніципальному та локальному рівнях<sup>18</sup>.

Удосконалення правотворчого процесу, підвищення якості й ефективності продукту правотворчої діяльності – правового інструментарію, опосередковується чітко сформованою правотворчою політикою, що містить науково обґрунтовану стратегію і тактику правового регулювання, спрямовані на забезпечення прогресивного розвитку правової державності та підвищення рівня правового життя суспільства. Стратегію правотворчої політики становлять основні цілі та пріоритети у сфері правового регулювання суспільних відносин. Тактика, своєю чергою, є системою найбільш ефективних засобів, прийомів, методів, способів реалізації цілей та виконання відповідних їм завдань у сфері правотворчості. Цілі правотворчої політики зазвичай опосередковуються потребами суспільства, натомість вибір засобів зумовлюється рівнем правової культури суб'єктів правотворчої діяльності, а також залежить від сфери правового регулювання та наявних ресурсів (економічних, фінансових, організаційних тощо).

Чітка, цілісна і послідовна правотворча політика – необхідна передумова ефективності правотворчої діяльності, основною метою якої має бути вирішення політичних, соціально-економічних, екологічних та інших завдань. Першочерговість вирішення важливих завдань у процесі правотворчості визначається шляхом вибудовування пріоритетів правотворчої політики. Пріоритети (у пе-

---

<sup>18</sup> Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. (С. 21–22, 43).

рекладі з латини *primo* означає перший, старший)<sup>19</sup>, своєю чергою, зумовлені інтересами та потребами індивіда, суспільства та держави. Однак, збалансування публічних і приватних інтересів, що підлягають закріпленню в нормативно-правовому акті, – це одне із найбільш складних завдань для суб'єктів правотворчої діяльності. Причина найчастіше криється у впливі зацікавлених груп тиску на суб'єктів правотворчої діяльності. Тому висловлюємо свою солідарність з позицією В. Ниркова, що у правотворчій політиці не повинно бути місця приватним, вузькогруповим інтересами, що суперечать загальним, соціально важливим потребам<sup>20</sup>.

Виходячи зі змісту базових соціальних цінностей, що закладені в Конституції України, можна визначити такі основні пріоритети правотворчої політики:

- 1) забезпечення необхідних правових умов для сталого розвитку інформаційного суспільства та правової державності;
- 2) реальне забезпечення основоположних прав та свобод людини і громадянина;
- 3) забезпечення основ державного суверенітету;
- 4) поступова оптимізація нормативної бази й підвищення ефективності механізму правового регулювання шляхом усуненням прогалин, колізій та нормативного дублювання;
- 5) пріоритет національних інтересів у процесі імплементації норм і принципів міжнародного права й адаптації національного законодавства до стандартів права Європейського Союзу.

Вищезазначені загальні пріоритети правотворчої політики опосередковують вектори її розвитку. Пріоритети правотворчої політики мають відображення у поточних і перспективних планах законотворчості та визначають її зміст.

Суб'єкти правотворчої діяльності, формуючи зміст правотворчої політики держави, мають дотримуватися нормотактики, яка, на думку Н. Оніщенко, спрямована на розвиток раціонального

<sup>19</sup> Новейший словарь иностранных слов и выражений. Минск : Современный литератор, 2005. 976 с. (С. 658).

<sup>20</sup> Нырков В. В. Цели и средства правотворческой политики. Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. С. 71–88 (С. 73–74).

співвідношення соціальних норм суспільства в певних просторово-часових координатах з метою найбільш ефективного регулювання суспільних відносин<sup>21</sup>.

Правотворча політика та правотворчість – явища взаємозумовлені: з одного боку, правотворча політика покликана сприяти ефективній та позитивно результативній правотворчій діяльності, а з іншого – правотворча політика формується у процесі правотворчої діяльності. Річ у тім, що формою реалізації правотворчої політики є правові акти. Як справедливо зауважується у літературі, кожна найближча ціль, будучи закріпленою у правових актах, виражає завдання правового регулювання і є необхідним кроком чи ланкою у ланцюгу, що пов'язує її з перспективною ціллю, яка, своєю чергою, є засобом чи етапом на шляху до кінцевої мети<sup>22</sup>. Крім того, акцентується, що правова політика держави хоча і здійснюється за допомогою правових актів, створення їх усе ж не є самоціллю правової політики: «правові акти існують для того, щоб максимально дієво досягати соціальнокорисних результатів, які зазначені як домінуюча ціль правової політики»<sup>23</sup>.

Правовий акт визначається в юридичній літературі як «акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення»<sup>24</sup>. Однак О. Котюк зазначає, що термін «правовий акт» у правознавстві має три значення: по-перше, це правило правомірної дії – юридичний факт; по-друге,

---

<sup>21</sup> Оніщенко Н. М. Нормотактика як складова державної правової політики. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 4. С. 37–43 (С. 41, 42).

<sup>22</sup> Исаков Н. В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2004. 459 с. (С. 225–226).

<sup>23</sup> Карабеков М. М. Правовые акты как средство формирования и реализации правовой политики: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Краснодар, 2010. URL: <http://lawtheses.com/pravovoye-akty-kak-sredstva-formirovaniya-i-realizatsii-pravovoy-politiki>

<sup>24</sup> Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с. (С. 311).

результат правомірних дій як елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис (акт), акт автономного регулювання); по-третє, юридичний документ<sup>25</sup>. Отже, правові акти поділяють на акти-діяння та акти-документи, які, на думку Л. Луць, є однаково важливими для належного впорядкування суспільних відносин та у своїй взаємодії створюють умови для досягнення поставленої мети<sup>26</sup>.

У сфері правотворчості акти-діяння – це акти правотворчості, під якими розуміють юридичні дії правотворчого органу, що відображають волю держави, спрямовану на встановлення (санкціонування), зміну чи відміну юридичних норм<sup>27</sup>. Надалі, як зазначає С. Алексеев, об'єктивований в документальному виді акт правотворчості є юридичним джерелом відповідних юридичних норм і одночасно формою їх юридично-офіційного буття, тобто актом-документом<sup>28</sup>. Уважається, що не всі форми вираження норм права є актами правотворчості, а лише ті, які виникли безпосередньо в результаті правотворчої діяльності компетентних суб'єктів (нормативні правові акти, нормативні судові рішення і нормативні правові договори)<sup>29</sup>. Відповідно, правові акти-документи залежно від природи (змісту) класифікують на нормативні акти, правозастосовні акти, інтерпретаційні акти, договірні акти<sup>30</sup>.

Основними формами реалізації правотворчої політики виступають нормативно-правові та договірні акти (нормативно-правовий договір).

<sup>25</sup> Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів. Київ : Вентурі, 1996. 208 с. (С. 38).

<sup>26</sup> Луць Л. А. Теорія правових актів: вимога часу. *Право і суспільство*. 2018. № 5. С. 14–21. (С. 16).

<sup>27</sup> Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Т. 2 : Нормативные юридические акты. *Применение права. Юридические науки (правоведение)*. Свердловск, 1973. 402 с. (С. 20.)

<sup>28</sup> Алексеев С. С. Общая теория права : В 2-х т. Т. 1. Москва : Юрид. лит., 1981. 360 с. (С. 314–315).

<sup>29</sup> Илларионов А. В. Акты правотворчества как вид правовых актов. *Вестник Омского университета. Серия «Право»*. 2010. № 4 (25). С. 31–42. (С. 31). URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/akty-pravotvorchestva-kak-vid-pravovyh-aktov>

<sup>30</sup> Малько А. В., Саломатин А. Ю. Основы правовой политики : учеб. пособие для магистрантов. 2 изд. Москва : РИОР: ИНФРА-М, 2017. 170 с. (С. 94).

У «Великій українській юридичній енциклопедії» нормативно-правовий акт визначається як «офіційний письмовий документ, який приймається (видається) уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначених законом формі та порядку, встановлює, змінює чи скасовує формально обов'язкові правила поведінки певного (нормативно визначеного) кола неперсоніфікованих суб'єктів, на яких він вчинює прямий (безпосередній) регулятивний вплив, та розрахований на невизначену кількість реалізації чи застосувань»<sup>31</sup>. Однак, у загальній теорії права існують різні визначення цього поняття, правознавці роблять акцент на тих чи тих ознаках нормативно-правового акта, а це, своєю чергою, ускладнює вирішення питання, які ж правові акти треба віднести до нормативно-правових. Тому це поняття має бути визначено на законодавчому рівні. Належне вирішення цієї проблеми, як слушно зауважує В. Косович, дасть можливість визначити, які правові акти мають бути обов'язково внесені до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Оскільки, наприклад, Конституційний Суд України не належить до органів нормотворчості, то невизначеною залишається правова природа його актів<sup>32</sup>.

Водночас важливо зазначити, що залежно від галузі права формами реалізації правотворчої політики можуть бути політико-правові, доктринальні та техніко-нормативні акти. Так, для конституційного права важливими насамперед є політико-правові та доктринальні правові акти, які визначають вектори розвитку національного конституційного законодавства та зумовлюють зміст нормативно-правових актів і нормативно-правових договорів. Як зазначає Н. Пархоменко, не існує конституційних норм, які не мали б політичного та морального змісту<sup>33</sup>. Висловлюємо

---

<sup>31</sup> Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. 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. 952 с. (С. 343).

<sup>32</sup> Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти : монографія. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. 568 с. (С. 24–25, 27).

<sup>33</sup> Загальна теорія держави і права: (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції) : навч. посіб. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 400 с. (С. 310).



також солідарність з позицією О. Ющика, на думку якого, загальна характеристика системи джерел конституційного права була б неповною без згадки про такі особливі акти з практики державних установ, як конституційні договори та універсали<sup>34</sup>.

Виходячи зі змісту статті 46 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI, актами парламенту є не лише закони, але й постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви<sup>35</sup>. О. Скакун називає такі акти нетиповими (спеціалізованими), відносячи до таких як звернення, декларації, заклики, так і акти, що затверджують положення, правила статутів тощо<sup>36</sup>. Натомість І. Берназюк називає їх актами стратегічної правотворчості, що хоча й не мають нормативного характеру, але є основою для законотворчості, оскільки спрямовують правову політику держави в руслі дотримання основоположних принципів регулювання правовідносин шляхом визначення ідей та концепцій їх розвитку і напрямів удосконалення законодавчого регулювання, правових реформ тощо<sup>37</sup>. Унаслідок невизначеності статусу кожного акта, який приймається парламентом, мають місце конституційні правопорушення, що полягають у невиконанні, наприклад, постанов Верховної Ради України окремими вищими посадовими особами, які оцінюють їх як суто політичні акти, що не мають правових наслідків. Тому, як зазначив А. Селіванов, українською важливо закріпити у Законі «Про закони і законодавчі акти України» статус кожного акта, який приймається парламентом<sup>38</sup>.

Доктринальні акти мають форму концепцій, програм, стратегій, доктрин, в яких відображається науковий, стратегічний і

<sup>34</sup> Ющик О. І. *Поняття і систематика джерел конституційного права України. Джерела конституційного права* / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко, О. В. Скрипнюк, О. І. Ющик, В. М. Шаповал та ін. Київ : «Наукова думка», 2010. 711 с. (С. 98).

<sup>35</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.

<sup>36</sup> Скакун О. Ф. *Теорія держави і права : підручник* / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с. (С. 312).

<sup>37</sup> Берназюк І. М. Концептуальні підходи до визначення поняття стратегічної правотворчості. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2016. № 23. С. 8–10. (С. 9, 10).

<sup>38</sup> Селіванов А. Політика і право в рішеннях Верховної Ради України та конституційна відповідальність посадових осіб. *Право України*. 2005. № 3. С. 4–8. (С. 4).

цільовий характер правотворчої політики. Водночас, концепції і доктрини можуть бути як доктринальними документами, так і доктринальними правовими актами. Доктринальний документ може набути юридичної сили за умови офіційного затвердження відповідним органом державної влади<sup>39</sup>. Наприклад, Концепція судово-правової реформи в Україні 1992 р. спершу була розроблена на теоретичному рівні як доктринальний документ, і лише згодом, затверджена постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-ХІІ<sup>40</sup>, набула статусу доктринального правового акта. На основі названої Концепції було розроблено і прийнято цілу низку нормативно-правових актів, у тому числі законів, що визначили основи судоустрою і судочинства в Україні.

Доктринальні правові акти вважаються специфічним і найбільш важливим інструментом правової політики<sup>41</sup>. Річ у тім, що вони мають науково обґрунтований характер, їх дія спрямована на практичний результат, оскільки в них визначаються цілі, а також засоби їх досягнення. Доктринальні акти треба відносити до правових актів з таких підстав. По-перше, в теорії права система норм включає в себе не лише норми-правила, але і норми-принципи, норми-цілі, норми-дефініції. По-друге, доктринальні акти затверджуються у визначеному порядку державними органами чи уповноваженими посадовими особами, набувають усіх реквізитів нормативно-правових актів, що надає їм статус офіційного акта загальнообов'язкового характеру. По-третє, такі акти зобов'язують органи державної влади та органи місцевого самоврядування приймати на їх основі відповідні нормативно-правові акти, які будуть містити вже конкретно-регулятивні норми, які забезпечать валідність доктринальних норм. У юридичній літера-

---

<sup>39</sup> Тернавська В. М. Доктринальні документи та доктринальні правові акти: теоретико-методологічний аналіз змісту та співвідношення понять. *Альманах права*. 2020. Випуск 11. С. 245–250. (С. 247).

<sup>40</sup> Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. № 2296-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 30. Ст. 426.

<sup>41</sup> Малько А. В., Гайворонская Я. В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2018. № 1. С. 4–25. (С. 10–11). URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/doktrinalnye-akty-kak-osnovnoy-instrument-pravovoy-politiki>

турі навіть висловлюються пропозиції про надання доктринальним нормам пріоритету над регулятивними з метою підвищення якості нормативно-правових актів<sup>42</sup>, спираючись на загальноприйнятту практику правотворчості, що має місце у багатьох зарубіжних державах, де спочатку приймаються акти стратегічного характеру, а вже на їх основі розробляються нормативно-правові акти. Однак, Н. Харченко справедливо зауважує, що, незважаючи на стратегічний та цільовий характер правової політики, донині нормативно невизначеними є порядок ухвалення, юридична сила, співвідношення, класифікація, а також відмінність одного стратегічного акта від іншого<sup>43</sup>.

В умовах поступової децентралізації правового регулювання все більше зростає роль нормативно-правового договору, який значно сприяє розвитку громадянського суспільства, оскільки ґрунтується, на відміну від нормативно-правового акта, на вільному волевиявленні суб'єктів права, врахуванні інтересів всіх учасників договірних відносин. За визначенням О. Скакун, «нормативно-правовий договір – це суспільний акт-документ двох або більше сторін (нормотворчих органів), що установили нові норми права за взаємною згодою з метою врегулювання певних життєвих ситуацій, слугує підставою для видання правових актів, здійснення інших юридично значущих дій і забезпечується державою відповідно до закону»<sup>44</sup>.

Т. Стрибко класифікує такі договори залежно від сфери суспільних відносин, від основного суб'єкта укладення договору та галузей права, на міжнародні нормативно-правові договори, конституційні нормативно-правові договори, адміністративні нормативно-правові договори, колективні нормативно-правові договори<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Пузиков Р. В. Доктрина как форма и источник формирования правовой политики. *Вестник Поволжского института управления*. 2011. № 2. С. 70–75. (С. 75). URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/doktrina-kak-forma-i-istochnik-formirovaniya-pravovoy-politiki>

<sup>43</sup> Харченко Н. П. Стратегічні правові акти України: плюралізм наукових підходів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 4 (29). Том 1. С. 48–51. (С. 48).

<sup>44</sup> Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 4-те вид., стереотипне. Київ : Алерта, 2021. 528 с. (С. 212).

<sup>45</sup> Стрибко Т. І. Нормативно-правовий договір та договірний процес у суверенній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2016. 24 с. (С. 15).

На думку Л. Богачової, нормативно-правовий договір є більш перспективним джерелом права порівняно з нормативно-правовим актом, оскільки, враховуючи його диспозитивний характер та євроінтеграційний курс України, більше сприятиме прискоренню наближення національного законодавства до норм і стандартів права ЄС, що відповідає цілям, визначеним Угодою про асоціацію<sup>46</sup>.

Разом з тим, говорячи про ефективність правотворчої політики, треба виходити не з кількісних показників правового інструментарію, тобто скільки нормативно-правових актів і нормативно-правових договорів прийнято, а їх якісних характеристик. Розуміння поняття якості закону опосередковує стан законності і правопорядку в суспільстві<sup>47</sup>. Однак, в юридичній літературі як українській, так і західній, немає єдиного підходу до визначення поняття «якість закону». Це поняття вважається критерієм чи стандартом оцінки ефективності законодавства, але оскільки воно є складним, то немає впевненості щодо його змісту, який може визначатися залежно від конкретних історичних, політичних і соціальних контекстів, видів державного устрою, традицій та практики законопроекткування, опосередковуватися точкою зору різних акторів тощо. В. Ейткен стверджує, що це трансюрисдикційне питання є контекстуальним, мультидисциплінарним і залежить від методології<sup>48</sup>.

У вітчизняній юридичній літературі якісний закон розуміють загалом як такий, що ефективно регулює суспільні відносини, здатний задовольняти потреби та інтереси суспільства<sup>49</sup>. Однак, що робить закон ефективним інструментом правового врегулювання суспільних відносин? Вочевидь, це його цілісність, упоряд-

---

<sup>46</sup> Богачова Л. Л. Нормативно-правовий договір як джерело національного та європейського права. *Право і суспільство*. 2015. № 6–2. С. 8–13. (С. 13).

<sup>47</sup> Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2001. 520 с. (С. 171).

<sup>48</sup> Victoria E. Aitken. An exposition of legislative quality and its relevance for effective development. 2013. P. 2. URL: <https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents/AITKEN%20FINAL%20ARTICLE.pdf>

<sup>49</sup> Енциклопедія законодавства (матеріали до спецкурсу) / С. І. Алаїс, С. В. Бобровник, Д. Д. Лилак та ін.; за заг. ред. В. П. Самохвалова. Київ : Український центр духовної культури, 2003. 228 с. (С. 97–99).

кованість, точність і ясність<sup>50</sup>, точність і однозначність<sup>51</sup>, оскільки без цих елементів неможлива його ефективна правореалізація і, зокрема, правозастосування. Як слушно зауважує І. Онищук, ефективність правового регулювання визначає не стільки ступінь інформованості людей про вимоги досліджуваних нормативно-правових актів, скільки їх здатність зрозуміти суть правових вимог у кожному конкретному випадку<sup>52</sup>.

У зарубіжній юридичній науці має місце схожий підхід у вивченні проблематики якості законодавства. Зокрема, В. Вантерпул зазначає, що поняття якісного законодавства досі не зводиться до одного визначення, але називає два основні критерії якості законодавства: воно має бути точним і ефективним для досягнення запланованих результатів, але однозначним і простим для розуміння<sup>53</sup>. Проте більше домінує підхід, згідно з яким якість закону опосередковується такими поняттями, як його форма, зміст та процес реалізації<sup>54</sup>.

Правотворча політика саме і спрямована на продукування якісного й ефективного правового інструментарію шляхом вибудовування внутрішньо несуперечливого і послідовного правотворчого процесу та усунення як об'єктивних, так і суб'єктивних системних правотворчих помилок. Усунення суб'єктивних системних помилок потребує, на думку В. Селіванова, відокремлення політичного рівня прийняття державних (юридичних) рішень від організаційно-технічного рівня підготовки проєктів нормативно-правових

<sup>50</sup> Бертельс Ж.-Л. Общая теория права / под. общ. ред. В. И. Даниленко, пер. с фр. Москва : Издательский дом NOTA BENE, 2000. 576 с. (С. 389).

<sup>51</sup> Артикуца Н. Якість закону як соціальна цінність. *Людина і закон: публічно-правовий вимір : зб. наук. праць*. Матер. Міжнар. наук.-практ. конф. «VII Прибузькі юридичні читання» (Миколаїв, 25–26 листопада 2011 р.). / за ред. С. В. Ківалова, В. О. Тулякова, В. О. Козаченка. Миколаїв : Іліон, 2011. С. 8–30. (С. 29).

<sup>52</sup> Онищук І. Методологічні принципи моніторингу нормативно-правових актів. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2016. Випуск 63. С. 10–17. (С. 14).

<sup>53</sup> Vareen Vanterpool. A Critical Look at Achieving Quality in Legislation. *European Journal of Law Reform*. 2007. № 9. P. 167–204. (P. 170, 202).

<sup>54</sup> Helen Xanthaki. Quality of legislation: an achievable universal concept or a utopian pursuit? URL: [https://sas-space.sas.ac.uk/4854/1/Nomos\\_book\\_Quality\\_of\\_legislation\\_a\\_utopian\\_pursuit.pdf](https://sas-space.sas.ac.uk/4854/1/Nomos_book_Quality_of_legislation_a_utopian_pursuit.pdf); Tímea Drinóczi. Concept of Quality in Legislation--Revisited: Matter of Perspective and a General Overview. *Statute Law Review*. 2015. Vol. 36. No. 3. P. 211–227. (P. 226).

актів і підвищення якості юридичної техніки<sup>55</sup>. Що ж стосується об'єктивних правотворчих помилок, то одним із деструктивних факторів правотворчої діяльності вважається ігнорування наукової технології нормативно-правового акта<sup>56</sup>. Річ у тім, що однією з вимог правотворчої техніки є підготовка концепції нормативно-правового акта<sup>57</sup>, яка має лягати в основу проєкту нормативно-правового акта. Вважається, що відсутність належної концептуалізації правових рішень призводить до банального конгломерату заходів у галузі правотворчості, що малоймовірно можуть привести до бажаного (позитивного) результату<sup>58</sup>. Натомість сталою практикою є започаткування правотворчої діяльності з підготовки проєкту нормативно-правового акта. Суб'єкти нормотворення ігнорують раціональні науково обґрунтовані пропозиції вчених-правознавців, голос яких «сприймається як глас статистів у спектаклі»<sup>59</sup>. Загалом, усі науково обґрунтовані правові ідеї теоретико-прикладного характеру, покладені в основу правотворчої політики, також потребують концептуалізації.

У спеціалізованих словниках правова концепція (лат. *conceptio* – сукупність, система) визначається як провідна ідея, точка зору на певне правове явище, що може слугувати важливим засобом розвитку як юридичної науки, так і науково обґрунтованого державно-правового будівництва<sup>60</sup>. Концепція правотворчої політики визначається як політико-правовий доку-

---

<sup>55</sup> Селіванов В. Правова політика України (деякі теоретичні питання сутності, змісту та технології). *Право України*. 2001. № 12. С. 6–14. (С. 11).

<sup>56</sup> Саенко С. И. Роль концепции законопроекта в подготовке качественных источников норм административного права России. *Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова*. 2016. № 5. С. 241–245. (С. 242).

<sup>57</sup> Законопроекткування / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова та ін. ; за ред.: О. Л. Копиленко, О. В. Богачової. Київ : Реферат, 2010. 176 с. (С. 43).

<sup>58</sup> Трофимов В. В. Правообразование, правотворчество, правотворческая политика. *Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А. В. Малько*. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. С. 25–48. (С. 43).

<sup>59</sup> Бачило И. Л. О методологии и юридической технике законотворчества. *Государство и право*. 2006. № 6. С. 14–22. (С. 17).

<sup>60</sup> Парламентаризм: реєстр термінів і понять : довідк. вид. / авт. упоряд. О. Л. Копиленко та ін. ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ : К. І. С., 2012. 512 с. (С. 245).

мент доктринально-прикладного характеру, що містить систему теоретичних положень, які відображають науково обґрунтовані погляди на сутність, принципи, цілі, задачі, механізм формування і реалізації правотворчої політики, а також комплекс практичних заходів щодо шляхів удосконалення як системи права загалом, так і правотворчої діяльності зокрема<sup>61</sup>.

Сьогодні в Україні все більше відчувається потреба формування Концепції правотворчої політики, а не лише законотворчої політики. Річ у тім, що зміст великого за обсягом масиву нормативно-правових актів, прийнятих не лише парламентом, але і Президентом та Урядом, характеризується здебільшого, на жаль, невисоким рівнем якості та відсутністю належної взаємоузгодженості. Тому потрібні поглиблені наукові підвалини всієї правотворчої діяльності<sup>62</sup>, тобто не лише законотворчої діяльності парламенту, але й правотворчої діяльності Президента, Уряду, міністерств та відомств. Концептуалізація правотворчої політики має позитивно сприяти не лише удосконаленню чинної системи нормативно-правових актів, але і забезпечити передбачуваність правового розвитку держави і суспільства, належну розстановку пріоритетів такого розвитку.

Отже, правотворча політика – це система науково обґрунтованих концептуалізованих правових ідей щодо визначення стратегії і тактики ефективної правотворчості, які продукуються органами публічної влади за участю інститутів громадянського суспільства з метою забезпечення прогресивного розвитку національної правової системи та підвищення рівня правового життя суспільства. Правотворча політика має формуватися на основі аналізу стану соціально-економічних і політичних відносин, з урахуванням потреб нового постіндустріального суспільства та змін у суспільній свідомості.

---

<sup>61</sup> Мазуренко А. П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России : автореф. дис. ... докт. юри. наук : 12.00.01. Саратов, 2011. 50 с. (С. 11–12).

<sup>62</sup> Законодавча діяльність в Україні: стан, пріоритети, шляхи вдосконалення (за матеріалами Верховної Ради України четвертого і п'ятого скликан) / за заг. ред. В. М. Литвина. Київ : Фенікс, 2007. 736 с. (С. 256).

## 1.2. Види правотворчої політики

Правотворча політика – складне, багатогранне явище, яке формується на різних рівнях всіма суб'єктами правотворчості. Відповідно, в юридичній літературі вирізняють різні її види. Так, залежно від того, який зріз правотворчого процесу виступає об'єктом правотворчої політики – законотворчий чи підзаконний, виділяють, відповідно, законотворчу і підзаконну правотворчу політику. Своєю чергою, кожен з цих видів класифікується залежно від її суб'єктів.

У системі правотворчої політики особливе місце посідає законотворча політика. Це пояснюється тим, що саме у сфері законотворчості формуються базові орієнтири державно-правового розвитку і відбувається їх нормативна інституціоналізація як вихідних положень Конституції та інших законодавчих актів<sup>63</sup>. Крім того, законотворча політика скеровує у правильне і загальне русло інші напрями правової політики.

У юридичній літературі досить часто ототожнюються поняття законодавчої політики та законотворчої політики<sup>64</sup>. Так, Н. Кудерська вважає, що «в Україні законодавча політика має ґрунтуватися на законодавчо закріплених засадах суспільного розвитку як державна діяльність щодо визначення принципів, стратегії і тактики розвитку національного законодавства з окреслення пріоритетності законодавчих актів на підставі об'єктивного осмислення надбань минулого, моніторингу законодавства, аналізу та прогнозування тенденцій і напрямів його подальшого вдосконалення»<sup>65</sup>. Однак, ми підтримуємо позицію А. Лопушанського, який зауважує, що треба вести мову саме про законотворчу політику, яка має більш комплексний характер, оскільки вона впливає не лише на

---

<sup>63</sup> Рудковський В. А. Законотворческая (законодательная) политика. Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. С. 171–185. (С. 171).

<sup>64</sup> Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика: основы теории и практики : учебно-методический комплекс. Москва : Проспект, 2015. 352 с. (С. 230, 321); Малько А. В., Саломатин А. Ю. Основы правовой политики : учеб. пособие для магистрантов. 2 изд. Москва : РИОР: ИНФРА-М, 2017. 170 с. (С. 94).

<sup>65</sup> Кудерська Н. І. Законотворча діяльність Верховної Ради України: проблеми та шляхи її розв'язання. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 2. С. 63–72. (С. 71).



законодавчий процес, але й на будь-яку іншу діяльність, пов'язану із продукацією закону, а саме планування, прогнозування законотворчості, моніторинг регульовального впливу органів державної влади на законотворення, підготовку висококваліфікованих спеціалістів, які займаються розробкою законодавчих актів тощо<sup>66</sup>.

Законотворча політика – це ідейно-теоретична та науково обґрунтована стратегія законодавчого регулювання правового життя, зумовлена актуальними потребами суспільства і покладена в основу законодавчої діяльності, що має на меті підготовку та прийняття законодавчих актів<sup>67</sup>. Зміст законодавчої політики відображається переважно у плануванні законотворчої роботи, оскільки саме в його рамках формується стратегія розвитку суспільства і держави.

На глибоке переконання А. Зайця, кожна держава потребує ідеологічної інтерпретації державної політики у різноманітних сферах суспільного життя, у тому числі правового життя, незважаючи на те, що право за своєю сутністю є деідеологізованим явищем, а Конституція України проголосила ідеологічний плюралізм. Правознавець вважає, що формування ідеології побудови соціально справедливого та соціально однорідного суспільства – суспільства заможних людей, утвердження правової держави, ідеї свободи, забезпечення пріоритету прав і свобод людини, повноправного входження України у світовий і європейський простір як невід'ємного його складника, рівноправного культурного та політичного спілкування з усіма народами, дало б хороші орієнтири для законодавчої політики, активної цілеспрямованої нормотворчої діяльності<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Лопушанський А. А. Правова політика і законотворчість: механізм взаємодії та тенденції розвитку : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2015. 183 с. (С. 84). URL: [https://npu.edu.ua/images/file/vidil\\_aspirant/dicer/K\\_26.053.18/Dis\\_Lopushanskiy.pdf](https://npu.edu.ua/images/file/vidil_aspirant/dicer/K_26.053.18/Dis_Lopushanskiy.pdf)

<sup>67</sup> Тернавська В. М. Законотворча політика та її суб'єкти. Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні : тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 26-27 жовтня 2018 року / за заг. ред. Т. О. Коломoeць. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. 108 с. С. 9–12. (С. 10).

<sup>68</sup> Заєць А. П. Законодавча правова політика в Україні: наближення до сутності права та забезпечення його верховенства. *Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. Київ : НІСД, 2013. С. 53–61. (С. 56–57). URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Pravova\\_pol\\_new-b7252.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Pravova_pol_new-b7252.pdf)

Основними завданнями законотворчої політики, на думку С. Гусарова, є формулювання програмних цілей управління законодавчим процесом; формування належного суб'єкта й організацію раціональної функціональної вітчизняної законотворчості; визначення та реалізація вимог до організаційно-технічного й організаційно-методичного забезпечення законодавчого процесу; створення достатніх нормативно-правових передумов утвердження належного правопорядку в суспільстві на основі принципу законності у вигляді системи необхідних законодавчих актів<sup>69</sup>.

Законотворча політика різниться за суб'єктним складом. У системі правотворчої політики держав з федеративним устроєм мають місце такі види законотворчої політики, як законотворча політика загальнонаціонального представницького органу та законотворча політика парламентів суб'єктів федерації. В Україні, яка є унітарною державою, формується централізована законотворча політика. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні відповідно до статті 75 Конституції України продукує законодавчі акти у процесі законотворчої діяльності<sup>70</sup>, де орієнтиром соціальної значимості та доцільності прийняття тих чи тих актів слугує законотворча політика як вид правової політики.

Законотворча політика повинна становити науково обґрунтовану концепцію розвитку законотворчої діяльності. Свого часу Голова Верховної Ради України IV скликання В. Литвин зазначив, що розробка законодавчих актів без належної науково-аналітичної основи призводить до порушення принципів системності та пріоритетності в законопроектуванні<sup>71</sup>. У проекті Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707 передбачена розробка Наукової концепції розвитку законодавства України, яка має бути елементом механізму юридичного передбачення

---

<sup>69</sup> Гусаров С. Конституція і проблеми правової політики. *Віче*. 2011. № 21. С. 12–14. (С. 13).

<sup>70</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>71</sup> Законодавча діяльність в Україні: стан, пріоритети, шляхи вдосконалення (за матеріалами Верховної Ради України четвертого і п'ятого скликань) / за заг. ред. В. М. Литвина. Київ : Фенікс, 2007. 736 с. (С. 255).

підстав та/або критеріїв вибору оптимальних правових рішень і оцінки їх наслідків з метою підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, якості нормативно-правових актів та їх змістової обґрунтованості (стаття 19)<sup>72</sup>. Наукова концепція має розроблятися один раз на п'ять років Національною академією правових наук України у формі доктринального документа рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі має здійснюватися системне передбачення розвитку законодавства України, його окремих галузей, сфер та напрямів.

*Підзаконна правотворча політика* – це фахова та науково обґрунтована стратегія і тактика нормативно-правового регулювання правового життя, що обумовлені законодавчо визначеними пріоритетами сталого розвитку суспільства і держави та втілені у підзаконних нормативно-правових актах, які є інструментом забезпечення належної реалізації положень законодавчих актів.

Підзаконна правотворча політика різниться залежно від суб'єктного складу. Тому можна виділити підзаконну правотворчу політику президента, урядову, відомчу та локальну підзаконну правотворчу політику. В юридичній літературі існують й інші класифікації. Зокрема, Ю. Вашук класифікує підзаконну правотворчу політику відповідно до класифікації видів підзаконної нормотворчості, вирізняючи: правотворчу політику у сфері нормотворчості вищих органів державної влади; правотворчу політику у сфері нормотворчості центральних органів виконавчої влади (відомча нормотворча політика); правотворчу політику у сфері нормотворчості місцевих органів виконавчої влади; правотворчу політику у сфері нормотворчості керівників підприємств, установ, організацій (локальна правотворча політика)<sup>73</sup>.

У системі підзаконної правотворчої політики фундаментальний характер має правотворча політика глави держави. Річ у тім, що вона втілюється насамперед у щорічних посланнях Президента до народу та Верховної Ради України про внутрішнє і зовніш-

<sup>72</sup> Про правотворчу діяльність : проект Закону від 25.06.2021 р. № 5707. 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)

<sup>73</sup> Вашук Ю. О. Сутність відомчої правотворчої політики. *Право і суспільство*. 2014. № 6–1. Частина 2. С. 3–7. (С. 4).

не становище України, де він репрезентує свої політико-правові ідеї, що визначають вектори політичного, економічного, соціально-культурного та правового розвитку суспільства і держави. За наявності сильної президентської влади – пропрезидентської більшості у парламенті та пропрезидентського уряду, саме Президент *de facto* формує вектори внутрішньої та зовнішньої політики держави, у тому числі правової політики<sup>74</sup>. Вважається, що президентські послання становлять великий інтерес, оскільки в них набуває концентрованого вираження державна політика у сфері правового регулювання, формуються основні політичні цілі і завдання держави у різних сферах суспільного життя, визначаються конкретні напрями, короткострокові та довгострокові прогнози тощо<sup>75</sup>. Втілені у правову форму, політико-правові ідеї Президента трансформуються у нормативно-правові акти, які є ефективними засобами реалізації правової політики держави.

Президент України, виходячи зі своїх конституційних повноважень, бере найбезпосереднішу участь у формуванні правотворчої політики держави. Передовсім, Президент як суб'єкт права законодавчої ініціативи вносить на підставі статті 93 Конституції України законопроекти, які, як правило, розглядаються парламентом позачергово<sup>76</sup>. Як свідчить аналіз законопроектної роботи, у роки «сильної» президентської влади кількість законопроектів, внесених до Верховної Ради України, може в рази перевищувати кількість депутатських законопроектів. Так, за два роки діяльності Верховної Ради України VIII скликання, 81 % ініційованих Президентом законопроектів стали законами<sup>77</sup>. Це можна пояснити наявністю важелів впливу на парламентську коаліцію, де президентська фракція

---

<sup>74</sup> Тернавська В. М. Конституційно-правова політика України та її суб'єкти. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 6. С. 77–80 (С. 78).

<sup>75</sup> Исаков Н. В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2004. 459 с. (С. 185).

<sup>76</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>77</sup> 2 роки діяльності Верховної Ради України VIII скликання: законодавча спроможність та законотворчий процес. 29 листопада 2016 рік. URL: <https://rada.oporaua.org/analitika/zviti/13105-2-roky-diialnosti-verkhovnoi-rady-ukrainy-viii-sklykannia-zakonodavchaspromozhnist-ta-zakonotvorchyi-protsets>

була достатньо потужною. Крім того, затверджуючи своїми указами різні стратегії, концепції, доктрини, програми, Президент формує концептуальну основу правотворчої політики держави. Отже, можна констатувати, що президентська правотворча політика виконує стратегічну функцію у сфері правотворчості.

Урядова правотворча політика виконує свою важливу функцію. Уряд у наш час більше не розглядають як суто адміністративний орган, сьогодні він виконує низку важливих функцій держави, як-то реалізація прийнятих законів, виконання бюджету, проведення у життя економічної, фінансової, правової, зовнішньої політики тощо відповідно до статті 116 Конституції України<sup>78</sup>.

Уряд як суб'єкт права законодавчої ініціативи вносить законопроекти до Верховної Ради України з важливих питань внутрішньої та зовнішньої політики держави. Більше того, вважається, що уряди більшості є серйозними конкурентами парламентським комітетам у законопроектній роботі<sup>79</sup>. Багато українських правознавців нарікають, що чисельність законопроектів уряду в рази перевищує кількість тих, що внесені народними депутатами України. Натомість, О. Богачова стверджує, що посилення ролі уряду в законопроектній діяльності зіграло важливу роль у підвищенні планомірності розвитку законодавства<sup>80</sup>.

Уряд, використовуючи юридично владні повноваження, видає власні підзаконні нормативно-правові акти на реалізацію прийнятих законів та забезпечення виконання урядової політики. Вважається, що уряд проводить певну правову політику, затверджуючи на своєму рівні відповідні концепції та доктрини, що містять правові засади, цілком корисні для правотворчих і правозастосовних структур<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>79</sup> Vincent Hopkins. It's coming from inside the House (of Commons): Agenda control, accountability, and interest group lobbying in majoritarian parliaments. *Governance*. July 2020. Volume 33, Issue 3. P. 695. <https://doi.org/10.1111/gove.12454>

<sup>80</sup> Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2012. 448 с. (С. 120).

<sup>81</sup> Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика: основы теории и практики : учебно-методический комплекс. Москва : Проспект, 2015. 352 с. (С. 326).

Відомча правотворча політика становить, на думку Ю. Вашук, науково обґрунтовану, послідовну та системну діяльність органів державної влади, спрямовану на створення стабільної, системної і не-суперечливої правової основи для діяльності відомств, формування необхідних умов для відомчого правотворчого процесу та підвищення юридичної культури відомчої правотворчості<sup>82</sup>. Провідна роль у формуванні відомчої правотворчості належить Міністерству юстиції України – головному органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної правової політики та реалізує її<sup>83</sup>. Така велика відповідальність за формування і забезпечення реалізації правової політики держави покладається саме на Міністерство юстиції України, оскільки воно є основним генератором і координатором цієї політики, перебуваючи у центрі подій, пов'язаних з реформами (правова, судова, кримінально-виконавча тощо).

Міністерство юстиції України формує державну політику у таких площинах, як:

- підготовка проєктів законів та інших нормативно-правових актів, пропозиції щодо вдосконалення законодавства, які вносить на розгляд Кабінету Міністрів України;
- розробка за пропозиціями міністерств та інших центральних органів виконавчої влади планів законопроектної роботи, координація нормотворчої діяльності у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, здійснення контролю за такою діяльністю;
- здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, забезпечення ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів;
- узагальнення практики застосування законодавства та надання методичних рекомендацій з питань, що належать до його компетенції<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Вашук Ю. О. Сутність відомчої правотворчої політики. *Право і суспільство*. 2014. № 6–1. Частина 2. С. 3–7. (С. 6).

<sup>83</sup> Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 123.

<sup>84</sup> Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 123.

Крім того, органами юстиції щорічно попереджається прийняття великої кількості незаконних норм, що зачіпають законні інтереси та права юридичних і фізичних осіб<sup>85</sup>.

Правознавці, аналізуючи повноваження Міністерства юстиції, справедливо відзначають також його провідну роль у сфері адаптації національного законодавства до права ЄС<sup>86</sup>, що серйозно впливає на всю правотворчу політику держави – її зміст та пріоритети.

Проводячи класифікацію правотворчої політики за суб'єктним складом, доцільно зазначити також й про такий її вид, як народна правотворча політика. Однак в юридичній літературі з питань правотворчої політики, такий аспект недоопрацьований. Хоча у правовій доктрині серед основних форм сучасної правотворчості в Україні визначено лише законотворчість та нормотворчість<sup>87</sup>, але ми висловлюємо свою солідарність з позицією тих правознавців, які стверджують, що ефективність правотворчості повинна зумовлюватися наявністю найвищого рівня легітимності як у суспільстві, так і в очах закордонних партнерів, що передбачає використання потенціалу безпосередньої правотворчості народу<sup>88</sup>. Такої ж позиції дотримується і О. Колодій, який, виходячи з положень статті 5 Конституції України, визначає правотворчі повноваження Українського народу в аспекті правоутворювальних та правотворчих повноважень Українського народу як сукупність його первинних, основоположних прав та обов'язків, що закріплені за ним у нормативно-правових актах або існують об'єктивно для забезпечення спроможності ініціювати, обговорювати, прий-

<sup>85</sup> Нестерович В. Особливості лобювання у правотворчому процесі України. *Право України*. 2007. № 11. С. 138–141. (С. 139).

<sup>86</sup> Удовика Л., Ганзенко О. Правові засоби правотворчості в контексті інтеграції України в ЄС. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 201–205.

<sup>87</sup> Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та ін. ; за заг. ред. О. В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 384 с. (С. 270).

<sup>88</sup> Дегтяр Р. О., Рябенко Т. О. Класифікація форм участі громадян у правотворчості. Правові засади функціонування публічної влади щодо забезпечення інтелектуального розвитку та безпеки суспільства : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Суми, 19-20 травня 2016 р. 375 с. С. 19–26. (С. 19).

мати, вносити зміни та доповнення, відмінити нормативно-правові акти різної юридичної сили й територіального масштабу дії<sup>89</sup>.

Україна як правова демократична держава закріпила в статті 5 Конституції України принцип народного суверенітету, на підставі якого український народ є єдиним джерелом влади в Україні<sup>90</sup>. Народовладдя передбачає активну участь громадян в управлінні важливими державними і суспільними справами. Тому ми підтримуємо позицію Г. Степеняна, який стверджує, що розглядати правотворчість як виключно діяльність держави та уповноважених нею органів не є коректним<sup>91</sup>. Однак за Конституцією України, право законодавчої ініціативи належить Президенту України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України, натомість про народну законодавчу ініціативу у Конституції не йдеться. Можливо, законодавець мав намір виправити таку прогалину, прийнявши Закон України «Про нормативно-правові акти», де у статті 3 проєкту Закону № 0922 від 12 грудня 2012 р. громадян України визначено передовсім суб'єктами нормотворення відповідно до Конституції та законів України<sup>92</sup>.

В Україні народна правотворчість втілена в народній ініціативі як формі безпосередньої демократії, що змістовно пов'язана з прийняттям парламентом відповідних законодавчих актів і внесенням змін до Конституції, а також проведенням референдуму<sup>93</sup>. За Конституцією України, єдиним інструментом народного правотворення є референдум. У статті 69 Конституції України визначено такі види референдуму, як всеукраїнський та місцеві<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> Колодій О. А. Конституційно-правовий статус Українського народу: доктрина, регламентація, поняття та елементи : монографія. Київ : Видавництво Ліра-К, 2020. 452 с. (С. 236).

<sup>90</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>91</sup> Степеня Г. С. Провідна роль принципів конституційного права в процесі формування ефективної системи права. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Право*. 2008. Випуск 11. С. 183–186. (С. 183).

<sup>92</sup> Про нормативно-правові акти : проєкт Закону України № 0922 від 12.12.2012 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=0922&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=0922&skl=8)

<sup>93</sup> Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4 : К–М. 792 с. (С. 339).

<sup>94</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>



Як зазначає Т. Рябченко, конституційна референтна правотворчість є самостійним видом правотворчості Українського народу, що забезпечує реалізацію ним своєї установчої влади під час прийняття Конституції України чи внесення до неї змін на всеукраїнському референдумі. Натомість законодавча референтна правотворчість забезпечує реалізацію права Українського народу приймати, змінювати чи скасовувати закони з найважливіших для суспільства та держави питань<sup>95</sup>. Вочевидь, є зрозумілим, що здійснювати владу безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування неможливо, не беручи участі у правотворчому процесі. Позитивним зрушенням у цьому питанні є прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 р. № 1135-IX<sup>96</sup>.

Суть політики, яку сповідує активна частина українського суспільства, полягає у створенні належних умов для вільного та всебічного розвитку особистості в Україні, викорінення чи хоча б зменшення впливу негативних явищ на кшталт корупції, злочинності, соціальної нерівності і несправедливості, що впливають на стан основоположних прав і свобод в Україні, можливості їх фактичної реалізації для кожного громадянина. Вплив інститутів громадянського суспільства на державу в особі органів публічної влади у процесі правотворчості та безпосередня їх участь у цьому процесі є важливим чинником рівня демократії у країні та інструментом забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Законодавством передбачена участь громадськості у правотворчості у формі публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми), а також вивчення громадської думки (опосередкована форма). Більше того, така участь має бути обов'язково забезпечена органами публічної влади при підготовці проектів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; їх життєвих інтересів, у тому числі впливають на стан навколишнього природного

<sup>95</sup> Рябченко Т. О. Референдум як форма безпосередньої правотворчості Українського народу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ, 2015. 20 с. (С. 1).

<sup>96</sup> Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. *Урядовий кур'єр*. 17.08.2021 р. № 158.

середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами та з інших питань, визначених законодавством<sup>97</sup>. Крім того, частиною 5, 6 статті 93 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI передбачено, що на попередній розгляд законопроектів, проектів інших актів у комітетах запрошуються об'єднання громадян, а також експерти, фахівці й інші особи, які можуть висловити свою думку щодо доцільності їх прийняття<sup>98</sup>.

Важливими видами участі у правотворчому процесі інститутів громадянського суспільства є також підготовка власних законопроектів чи концепцій законопроектів та інститут електронної петиції. Але назвати їх формами прямої участі у правотворчому процесі було б неправильно, оскільки лише суб'єкти права законодавчої ініціативи мають право вносити до парламенту законопроекти. Водночас, важливою є навіть не стільки форма участі громадськості у правотворчому процесі, скільки результативність такої участі. Річ у тім, що суб'єкти правотворчої діяльності не завжди зважають на думку громадськості, заради якої вони власне і займаються нормотворчістю. Тому слушною видається пропозиція українських правознавців закріпити, враховуючи сучасну конституційну доктрину, на законодавчому рівні всі можливі форми участі інститутів громадянського суспільства у нормотворчому процесі з метою реального формування правової політики держави<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. *Офіційний вісник України* від 12.11.2010 р. № 84.

<sup>98</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.

<sup>99</sup> Лотюк О. С. Зміст та класифікація інститутів громадянського суспільства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Випуск 29. Том 1. С. 32–35. (С. 34); Берназюк Я. О. Форми участі інститутів громадянського суспільства у нормотворчому процесі. *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. № 1. С. 43–51. (С. 44).

Громадянське суспільство, на глибоке переконання Т. Дідича, – важлива інституція, що є невід’ємним суб’єктом у процесі утворення права<sup>100</sup>. Продовжуючи цю тезу, додаймо, що інститути громадянського суспільства – важливі, а тому обов’язкові суб’єкти правотворчого процесу. Саме ті політико-правові ідеї, які вони активно просувають у всіх ешелонах влади, є рушійною силою у правотворчості – від усунення соціальної несправедливості, що передбачає внесення необхідних змін чи відміни правової норми, яка грубо порушує конституційно закріплені права і свободи, до заповнення критичних прогалів у праві. І якщо Україна має справжні наміри увійти до Європейського співтовариства як рівноправний учасник, має нарешті запрацювати механізм реалізації положення статті 38 Конституції України про право громадян України брати участь в управлінні державними справами, у тому числі у сфері правотворення, що мають сьогодні у більшості суто декларативний характер.

---

<sup>100</sup> Дідич Т. О. Громадянське суспільство як чинник сучасного правоутворення. Громадянське суспільство як чинник модернізації сучасної держави : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 20 квітня 2021 р.). Київ : Київський регіональний центр НАПрН України, 2021. 248 с. (С. 42).

## 2. ПРИНЦИПИ ПРАВОТВОРЧОЇ ПОЛІТИКИ

---

### 2.1. Принципи права та принципи правової політики: сутність і співвідношення

У механізмі правового регулювання вирізняються різні юридичні інструменти – норми права, нормативно-правові акти, нормативно-правові договори, правозастосовні акти тощо. Кожен з них чинить свій регулятивний вплив на суспільні відносини. Однак у науковій літературі досі неоднозначно висловлюються щодо юридичної природи принципів права, оскільки все ще точаться дискусії про регулятивну спроможність загальних положень, які не мають прямого закріплення у нормативно-правовому акті. Ж.-Л. Бержель зауважив з цього приводу, що треба розрізняти природну основу принципів конституційного значення, які є принципами письмового права, що включені до текстів конституцій, і природну основу загальних принципів права, які можуть застосовуватися навіть за відсутності текстів, оскільки вони є «плодом тенденцій, прихованих від зовнішнього погляду у недрах суспільства, або вираженням «духу законів» ...і саме цими обставинами пояснюється загальний характер, перманентність і трансцендентність загальних принципів права, саме ці обставини визначають їх зміст»<sup>101</sup>.

Звичайно, регулятивні властивості принципів права не можна ототожнювати з регулятивними характеристиками норм права, позаяк у принципів вони більш абстрактні. Проте вітчизняна правотворчість рухається шляхом подальшого посилення їх регулятивного характеру та текстуального закріплення, і, оскільки сукупність принципів права відображає ідеї формування в Україні демократичної, соціальної, правової держави і громадянського суспіль-

---

<sup>101</sup> Бержель Ж.-Л. Общая теория права / под. общ. ред. В. И. Даниленко ; пер. с фр. Москва : Издательский дом NOTA BENE, 2000. 576 с. (С. 167).

ства, саме вони акумулюють найсуттєвіші властивості цих явищ, відображаючи тим самим притаманні їм процеси і закономірності<sup>102</sup>.

Категорія «принцип» інтерпретується в юридичній літературі загалом як соціальне явище, що відображає закономірності розвитку суспільного життя. С. Муромцев свого часу стверджував, що «*принцип*, у чому б він не полягав, є не більше як *явище*», «принцип становить продукт людської діяльності»<sup>103</sup>. Враховуючи те, що у нашому науковому дослідженні йтиметься про значення ролі принципів у процесі формування правотворчої політики, то насамперед важливо звернути увагу на вихідні поняття цього понятійно-категоріального ряду. Так, «Великий тлумачний словник сучасної української мови» трактує поняття «принцип», по-перше, як «основне, вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо»; по-друге, як «особливість, покладену в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось»; по-третє, як «переконання, норму, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці»<sup>104</sup>. Спеціалізоване тлумачення означеного поняття знаходимо в «Юридичній енциклопедії», де зазначається, що поняття принцип походить від латинського терміна *principium* – начало, основа, та тлумачиться як «основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації», а також як «внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності»<sup>105</sup>.

Виходячи з вищезазначеного, можна констатувати, що в основу поняття принципу покладено основні ідеї, що відображають сутність певного явища. Так, А. Колодій зазначає, що «принципи

<sup>102</sup> Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права в Україні (методологічні питання) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 1998. 391 с. (С. 106–107).

<sup>103</sup> Муромцев С. А. Определение и основное разделение права. 2-е изд., доп. Санкт-Петербург : Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2004. 223 с. (С. 29–30).

<sup>104</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с. (С. 1125).

<sup>105</sup> Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5 : П–С. 736 с. (С. 110–111).

права є ідеологічною категорією, а це означає, що вони, як і право загалом, є формою суспільної свідомості, яка здійснює ідейний, інформаційно-виховний вплив загального характеру, тобто виконує функцію загального закріплення суспільних відносин, що і дає можливість розглядати їх з позиції певних ідей, керівних засад»<sup>106</sup>.

У юридичній літературі категорія «ідея» інтерпретується як «поняття понять». На думку окремих правознавців, ототожнення «ідеї» і «принципу» відбувається на тій підставі, що перше ознайомлення зі змістом наукової ідеї відбувається через *принцип*, який саме і виступає вихідним моментом у будові і викладенні наукової теорії. Учені стверджують, що «принцип потрібен ідеї як одне з її визначень, оскільки якщо розглядати будь-яку наукову теорію, то ідея лежить в її основі, а принцип на поверхні як узагальнення даної теорії. Тому принцип завжди абстрактний»<sup>107</sup>.

Ідеї, покладені в основу принципу права, формуються під впливом як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів. Як справедливо зазначив П. Недбайло, принципи права відображають, з одного боку, об'єктивні властивості права, що зумовлені закономірностями розвитку певного суспільства та історично властивих йому інтересів і потреб, суперечностей та компромісів різних антагоністичних прошарків населення, а з іншого – його суб'єктивне сприйняття членами суспільства, а саме їх моральнісні і правові погляди, почуття і вимоги, відображені у різних вченнях, теоріях і напрямках праворозуміння<sup>108</sup>.

Принципи права повинні бути спрямовувальними векторами стратегічного розвитку правової політики і бути орієнтирами при здійсненні правових реформ<sup>109</sup>. Принципи права мають важливе

---

<sup>106</sup> Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Випуск 3. С. 42–46. (С. 43).

<sup>107</sup> Шагиева Р. В., Федорченко А. А. Принципы правовой системы, правовые принципы и принципы действующего права: проблемы теоретического обоснования и практики осуществления. *Принципы права: проблемы теории и практики : материалы XI международной научно-практической конференции (18–22 апреля 2016 г.)* : в 2-х ч. Часть I. Москва : РГУП, 2017. 496 с. С. 341–348. (С. 341–342).

<sup>108</sup> Недбайло П. Е. Объективное и субъективное в праве: к итогам дискуссии. *Правоведение*. 1974. № 1. С. 14–25. (С. 14).

<sup>109</sup> Правовая политика и правовая реформа в современной России (обзор материалов «круглого стола»). *Государство и право*. 2009. № 4. С. 100–107. (С. 103).

теоретичне і практичне значення для формування змісту правової політики, яка опосередковує правотворчу практику. Водночас, правова політика ґрунтується не лише на загальних принципах права, але і власних. У літературі слушно зазначається, що правова політика має ґрунтуватися на принципах, заснованих на загальних і специфічних закономірностях розвитку національної правової системи, що визначають стратегічні напрями й практичні шляхи створення і реалізації норм, інститутів та галузей права<sup>110</sup>.

Принципи правової політики визначаються як вихідні визначальні ідеї, установки, що становлять моральнісну та організаційну основу виникнення, розвитку і функціонування правової політики<sup>111</sup>. Більш глибоко та суттєвіше розкриває це поняття інше визначення: «Принципи правової політики – це основоположні ідеї, що визначають загальні підходи громадянського суспільства та державної влади щодо стратегічно орієнтованої діяльності у сфері правового регулювання соціальних відносин»<sup>112</sup>.

Головними джерелами принципів правової політики є політика і право. Водночас, формування принципів правової політики опосередковується також впливом законів економіки, панівної в суспільстві ідеології і моралі. Вважається, що в основу принципу покладені суспільні інтереси та потреби, які формуються і змінюються незалежно від волі законодавця<sup>113</sup>. Дозволимо собі перефразувати висловлення М. Козюбри щодо сутності принципів права<sup>114</sup> і зазначити, що зміст принципів правової політики невіддільний від конкретного практичного буття людей; принципи матеріалізуються у реальних діях суб'єктів правової політики, які

<sup>110</sup> Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2003. 520 с. (С. 89).

<sup>111</sup> Исаков Н. В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2004. 459 с. (С. 161).

<sup>112</sup> Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика: основы теории и практики : учебно-методический комплекс. Москва : Проспект, 2015. 352 с. (С. 177).

<sup>113</sup> Зайчук О. В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*. 2012. Випуск 3. С. 22–28. (С. 23).

<sup>114</sup> Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142–164. (С. 145).

є як творцями, так і реалізаторами правової політики. Отже, зміст принципів правової політики відображає потреби й інтереси соціуму, котрі детерміновані конкретним історичним етапом розвитку суспільства і держави та панівною ідеологією.

Принципи правової політики витікають з об'єктивних закономірностей правового розвитку та покликані уніфікувати характер цілеспрямованого впливу на соціальні відносини за допомогою юридичних засобів, а також слугувати критеріями оцінки правильності прийнятих правотворчих і правореалізаційних рішень<sup>115</sup>.

У юридичній літературі виділяють такі принципи правової політики, що кореспондуються із загальними принципами права. Так, Н. Матузов з-поміж них виокремлює принцип соціальної обумовленості, гуманізму, моральності, справедливості, демократичності, законності, гласності, поєднання інтересів особи та держави, пріоритетності прав людини<sup>116</sup>. На думку О. Шмоткіна, принципами загальнодержавної правової політики, на яких має ґрунтуватися кожен із підвидів правової політики, є справедливість, гуманізм, демократизм, об'єктивність, адекватність, оптимальність, доцільність, системність, цілеспрямованість, науковість, послідовність, ресурсна забезпеченість, на яких мають формуватися стратегія і тактика правової політики держави<sup>117</sup>. До загальних принципів правової політики, думається, треба віднести передовсім зазначений О. Скакун принцип верховенства права<sup>118</sup>, а також виділений С. Гусаровим принцип єдності природного та позитивного права, закріплений у Конституції України<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика: основы теории и практики : учебно-методический комплекс. Москва : Проспект, 2015. 352 с. (С. 177).

<sup>116</sup> Матузов Н. И. Актуальные проблемы российской правовой политики. *Государство и право*. 2001. № 10. С. 5–12. (С. 7).

<sup>117</sup> Шмоткін О. В. Сутнісні елементи правової політики. *Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О. М. Рудневої. Київ : НІСД, 2013. 160 с. С. 62–64. (С. 64). URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Pravova\\_pol\\_new-b7252.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Pravova_pol_new-b7252.pdf)

<sup>118</sup> Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 4-те вид., стереотипне. Київ : Алерта, 2021. 528 с. (С. 203).

<sup>119</sup> Гусаров С. Пріоритетні напрями правової політики держави. *Правова політика в Україні: питання теорії та практики* : збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 24 жовтня 2014 року) : в 2 т. Київ : Національна академія прокуратури України, 2014. Т. 1. 342 с. С. 51–53. (С. 53).



Основоположним принципом правової політики є *принцип верховенства права*. Як зазначає А. Колодій, «принцип верховенства права, проголошений в статті 8 Конституції України, який означає, що право може існувати і поза своєю інституційною формою (законодавством) у вигляді рівного і справедливого масштабу свободи, який відбивається саме у принципах правосвідомості, що є загальнозрозумілими і такими, які використовуються для саморегулювання суспільних відносин»<sup>120</sup>.

Однак у вітчизняній юридичній науці все ще залишається актуальною проблема протиставлення концепцій «верховенства права» і «верховенства закону». З цього приводу Ю. Шемшученко категорично висловився проти умисної гіпертрофії значення принципу верховенства права та його підміни артифіційною категорією «верховенства закону», що почав вживатися як у теорії, так і на практиці<sup>121</sup>. Таке ототожнення у більшості відбувається унаслідок абстрактності, невизначеності змісту цього поняття. Враховуючи вищезазначене, а також те, що названий принцип має основоположний характер для таких видів правової політики, як правотворча, правозастосовна та правоінтерпретаційна, зміст означеного принципу треба визначати через призму певної сукупності субпринципів, визначених М. Козюброю, який справедливо стверджує, що тут важливі не стільки їх кількісні показники, зміст та обсяг окремих із них, як той факт, що утвердження верховенства права можливе за умов, коли в суспільстві послідовно і неухильно втілюються у життя такі основні принципи:

- забезпечення прав людини, де природні, невід’ємні і невідчужувані права і свободи людини набувають вирішального значення у відносинах між нею і державною владою;
- розподілу влади, що передбачає формально-юридичне розмежування повноважень органів державної влади у процесі формування та реалізації правової політики держави (правотворчої, правозастосовної, правоінтерпретаційної);

<sup>120</sup> Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права в Україні (методологічні питання) : дис. докт. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 1998 р. 391 с. (С. 292).

<sup>121</sup> Шемшученко Ю. С. Вступне слово. *Альманах права*. 2012. Випуск 3. С. 10–12. (С. 10).

– обмеження дискреційних повноважень, тобто прийняття рішень державними органами та посадовими особами на власний розсуд;

– верховенства Конституції як однієї з вирішальних складових верховенства права і правової держави;

– визначеності, який полягає у вимозі чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів, особливо тих із них, що адресовані безпосередньо громадянам;

– пропорційності – стосується насамперед меж можливих обмежень основних прав людини;

– правової безпеки і захисту довіри громадянина до надійності свого правового становища;

– незалежності суду і суддів, що є важливим для формування правозастосовної, правоохоронної і правозахисної, а також правоінтерпретаційної політики, оскільки передбачає ефективний захист прав і свобод людини від зловживань з боку законодавчої і виконавчої влади та інших порушень, які, у тому числі, викривають недоліки чинного законодавства<sup>122</sup>.

Продовжуючи наш дискурс, повторимось, що загальні принципи правової політики властиві всім різновидам правової політики держави, що, безумовно, сприяє її єдності. Саме тому, загальні принципи правової політики не повинні, на нашу думку, зумовлюватися політичними пріоритетами та революційною доцільністю<sup>123</sup>.

Єдність принципів права і загальних принципів правової політики не означає, на думку дослідників, їх повного збігу, оскільки, хоча принципи правової політики входять до складу базових принципів права, однак є конкретизацією останніх стосовно конкретної сфери чи виду діяльності; закріплюються не лише у нормах права, але й у директивних документах; визначають і характер законодавства, і практику його застосування<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> Козюбра М. І. Принцип верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2007. Том 64. С. 3–9.

<sup>123</sup> Тернавська В. М. Принципи сучасної правової політики України. *Правова держава*. 2018. № 32. С. 51–55. (С. 53).

<sup>124</sup> Исаков Н. В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2004. 459 с. (С. 176).

Серед специфічних принципів правової політики, тобто таких, що властиві виключно цьому виду державної політики, можна виділити реалістичність, наукову обґрунтованість, прогнозування, послідовність, системність, відповідність міжнародним стандартам<sup>125</sup>.

Одним із основоположних принципів є *наукова обґрунтованість* правової політики. Суть означеного принципу полягає у тому, що суб'єкти правової політики, здійснюючи діяльність у сфері правотворчості, правозастосування та інтерпретації права, повинні враховувати під час формування основ правової політики сучасні досягнення науки, у тому числі юридичної, задля усунення прогалин у праві, визначення оптимальних шляхів подолання правових колізій та створення загалом ефективного механізму правового регулювання. Мають рацію правознавці, зазначаючи, що правові рішення повинні не лише відповідати високому науковому рівню, але й включати ефект «випереджального відображення» та бути соціальнозастосовуваними, тобто такими, що будуть визнаватися безпосередньо учасниками правового життя і налаштованими на відтворення у соціально-інтерактивних правових підсистемах<sup>126</sup>. Юридична наука у поєднанні з практикою має виступати, на глибоке переконання О. Ковальчука, дороговказом для подальшого розвитку, вдосконалення та прогнозування права з метою формування найбільш ефективної моделі правового регулювання<sup>127</sup>.

*Принцип реалістичності правової політики* вимагає від суб'єктів правотворчості враховувати співрозмірність поставлених при формуванні правової політики цілей та наявних для їх досягнення засобів в умовах реального стану соціально-економічного розвитку суспільства, його національних, релігійних і культурних традицій, моральних цінностей тощо.

<sup>125</sup> Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика: основы теории и практики : учебно-методический комплекс. Москва : Проспект, 2015. 352 с. (С. 177).

<sup>126</sup> Трофимов В. В. Научная обоснованность правовой политики как фактор ее осуществления. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2008. № 3 С. 101–109. (С. 102–103).

<sup>127</sup> Ковальчук О. Правова політика і форми її реалізації. *Правова політика в Україні: питання теорії та практики : збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 24 жовтня 2014 року)* : в 2 т. Київ : Національна академія прокуратури України, 2014. Т. 1. 342 с. С. 188–190. (С. 190).

*Принцип прогнозування* сприяє передбаченню можливих у перспективі варіантів розвитку юридичних ситуацій, оскільки будьяка концепція правової політики повинна враховувати як поточний момент стану соціальної дійсності, так і його динаміку, тенденції і перспективи подальшого розвитку, своєчасно реагувати на можливі зміни. Відсутність передбачення помітно знижує якість правової політики та стає причиною неефективності правового інструментарію. Саме на основі науково обґрунтованої концепції за допомогою права має здійснюватися вибір оптимальних шляхів видозмінення суспільних відносин у бажаному напрямі.

*Принцип послідовності* передбачає, що правова політика повинна проводитися на основі довготривалих програм розвитку держави і суспільства, які орієнтовані на планомірну модернізацію правового життя суспільства, та будуть реалізовуватися спільно органами держави й інститутами громадянського суспільства.

*Принцип системності* означає, що різні форми реалізації правової політики – правотворчої, правозастосовної, правоохоронної, правоінтерпретаційної, доктринальної та правоосвітньої, повинні перебувати у матриці єдиної політики і бути узгодженими між собою.

*Принцип відповідності правової політики міжнародним принципам і стандартам* зумовлює необхідність врахування позитивного досвіду зарубіжного законодавства і рекомендацій міжнародних співтовариств щодо дотримання прав людини в країні та забезпечення гарантій їх реалізації при розробці нормативно-правових актів.

Узагальнюючи сказане, можна констатувати, що правова політика формується на певних засадах, які опосередковують її зміст та визначають цілі й пріоритети. Водночас важливо зазначити, що в юридичній літературі принципи правової політики часто ототожнюються з такими категоріями, як «ознаки правової політики», «цілі правової політики»<sup>128</sup>, що є неприпустимим. Зокрема, наукова обґрунтованість часто інтерпретується як ознака правової політики, а не принцип. Однак в літературі справедливо зазначається, що наукова обґрунтованість є саме принципом правової по-

---

<sup>128</sup> Титенко Ю. А. Принципы, виды и механизм реализации российской правовой политики: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Тамбов, 2007. 24 с. (С. 14).

літики, оскільки не лише наука впливає на формування правової політики та можливості її функціонування, але й економіка, ідеологія, культура; крім того, це – обов'язкова вимога, що ставиться до правової політики, без дотримання якої означений феномен не зможе повноцінно функціонувати та досягати поставленої мети<sup>129</sup>. Уважаємо цілком слушною таку думку: річ у тому, що, виходячи з філософського вчення про суще і належне<sup>130</sup>, ознаки правової політики належать до сфери сущого, оскільки характеризують те, що є у дійсності, а принципи правової політики треба віднести до сфери належного тому, що, будучи опосередкованими правовою ідеологією, вказують на те, якою повинна бути права політика.

Не коректно також ототожнювати принципи і цілі, принципи і завдання правової політики. Важливими завданнями правової політики є правове забезпечення демократичних реформ, що проводяться в Україні, зміцнення правопорядку, підвищення ефективності правосуддя тощо. Так, згідно з принципом відповідності правової політики міжнародним принципам і стандартам, сформовано одне з важливих завдань правової політики України – проведення адаптації законодавства України до законодавства ЄС з метою приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього. Отже, принципи правової політики встановлюють важливі ціннісно-нормативні основи політико-правової дійсності, тоді як її завдання визначають напрями подальшого бажаного розвитку правового життя суспільства.

Отже, зміст правової політики розкривається через її принципи, тобто основоположні ідеї ціннісно-правового характеру. Правова політика ґрунтується на принципах як загальноправових, так і властивих виключно правовій політиці, котрі у своїй сукупності забезпечують розробку наукового обґрунтованого алгоритму про-

<sup>129</sup> Исаков Н. В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2004. 459 с. (С. 168–169).

<sup>130</sup> Малишев Б. В. Правові явища зі сфери належного та зі сфери сущого (теоретико-правовий аналіз). *Право і громадянське суспільство*. № 2. 2013. С. 62–73. (С. 63–64). URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-3-2013/item/103>

дукації якісних правових рішень та їх ефективної реалізації. Принципи правової політики є динамічними правовими явищами, що відображають загальний стан правового життя суспільства і зумовлюють тенденції подальшого розвитку правової системи держави.

## 2.2. Принципи правотворчої політики

Правотворча політика, як будь-який напрям і вид правової політики держави, має свої цілі і завдання, успіх досягнення та виконання яких зумовлюється її правовими засадами, тобто принципами. В юридичній літературі принципи правотворчої політики трактуються як основоположні начала, що визначають загальні підходи держави і громадянського суспільства до формування та реалізації стратегії і тактики у сфері правотворчості<sup>131</sup>.

Розглядаючи основоположні начала правотворчої політики як правові ідеї, які спрямовані на визначення стратегії і тактики правотворчої політики, доцільно зазначити, що ці ідеї мають відображати чи враховувати правові цінності, що визнаються і поважаються у даному суспільстві. Як слушно зазначає О. Гришук, «погляд на принципи права через призму ціннісного підходу дозволяє стверджувати, що принципи права відображають систему цінностей суспільства і здебільшого мають правову форму вираження і забезпечення»<sup>132</sup>. Тобто успішність виконання завдань щодо модернізації національної правової системи опосередковується, на нашу думку, не лише наявністю стратегії правового розвитку

---

<sup>131</sup> Исаков Н. В., Мазуренко А. П. Принципы и приоритеты современной российской правотворческой политики. Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. С. 49–70. (С. 50).

<sup>132</sup> Гришук О. В. Принципи права та правові цінності: філософсько-правовий погляд на співвідношення. Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації» (м. Хмельницький, 17 травня 2019 року) : у 2-х част. Частина 1. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2019. 326 с. С. 163–168. (С. 163). URL: [http://www.univer.km.ua/doc/zbimiki/Konstitutsiyni\\_tsinnosti\\_pravova\\_priroda\\_ta\\_praktika\\_realizaii\\_17\\_travnja\\_2019\\_roku\\_Chastina\\_1.pdf](http://www.univer.km.ua/doc/zbimiki/Konstitutsiyni_tsinnosti_pravova_priroda_ta_praktika_realizaii_17_travnja_2019_roku_Chastina_1.pdf)

суспільства і держави, але й безпосередньо тими *ціннісно-правовими* засадами, на яких формується зміст правотворчої політики.

Водночас важливо зауважити, що серед науковців зустрічаються різні підходи щодо розуміння ціннісно-правових засад правової політики держави. Так, О. Скакун вважає, що правова політика держави ґрунтується на системі сучасних правових цінностей, принципів, теорій, концепцій, тобто розглядає цінності і принципи як окремі, самостійні елементи змісту правової політики<sup>133</sup>. Натомість албанський правознавець Дж. Дачі ототожнює правові цінності і правові принципи, зазначаючи таке: «враховуючи те, що правові цінності є видами деяких загальних, основних і рамкових норм, на яких будується правова система, правові цінності будуть не більш і не менш того, що ми вже представили як правові принципи. Правові цінності правової системи фактично можуть бути ідентифіковані також за допомогою основних характеристик правової системи, оскільки вони окреслюють основи правової системи і, таким чином, вони одночасно є правовими принципами»<sup>134</sup>. З цього приводу німецький філософ права Р. Алексі зазначає, що принципи і цінності в основному мають однакову концептуальну структуру, за тим лише винятком, що перші діють у деонтологічній сфері (сфері належного), а другі – в аксіологічній (сфері суцього)<sup>135</sup>. Н. Вопленко стверджує, що принципи права не лише часто випереджають реформаторську діяльність законодавця і формуються як політичні лозунги, ідеї, відповідно до яких модернізується юридична практика, але й передбачають появу нових цінностей у сфері держави і права, накреслюють шляхи та засоби їх юридичного закріплення<sup>136</sup>.

<sup>133</sup> Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 4-те вид., стереотипне. Київ : Алерта, 2021. 528 с. (С. 201).

<sup>134</sup> Jordan Daci. Legal Principles, Legal Values and Legal Norms: are they the same or different? *Academicus – International Scientific Journal*. 2010. № 2. P. 109–115. (P. 115). URL: <http://www.academicus.edu.al/nr2/Academicus-MMX-2-109-115.pdf>

<sup>135</sup> Alexy R. A theory of constitutional rights (1986). Oxford : Oxford University Press, 2010. 462 p. (P. 99). URL: [https://books.google.com.ua/books?id=ZbWxWYhhe8UC&pg=PA44&hl=ru&source=gbs\\_toc\\_r&cad=3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=ZbWxWYhhe8UC&pg=PA44&hl=ru&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false)

<sup>136</sup> Вопленко Н. Н. О содержании принципов права. Принципы права: проблемы теории и практики : материалы XI международной научно-практической конференции (18–22 апреля 2016 г.) : в 2-х ч. Часть I. Москва : РГУП, 2017. 496 с. С. 341–348. (С. 75).

На нашу думку, правові цінності мають бути екзистенційною есенцією тих правових ідей, що становлять зміст принципів правотворчої політики. Тому погоджуємося з думкою болгарського правознавця Н. Неновскі, який слушно зауважив, що деякі соціальні цінності, які зі сплином часу набули характеру і правових цінностей, як високі ідеали пронизують суспільну правосвідомість і стають основними принципами права<sup>137</sup>.

Поняття цінності трактується у науковій літературі по-різному, що зумовлюється методологічними відмінностями. Так, вони розглядаються, по-перше, як щось об'єктивне, що існує незалежно від людини; по-друге, поняття цінності зводиться до суб'єктивних оцінних суджень довільного характеру, а тому виводиться не з об'єктів, а з потреб людини<sup>138</sup>. Думається, якщо говорити про матеріальні блага, то сутність цінностей змінюється для кожної нової епохи. Крім того, цінності завжди мали дещо відмінний характер для східної і західної цивілізацій. Тим не менш, існують фундаментальні цінності, що властиві усьому людству в усі часи – життя людини, свобода, людська гідність тощо<sup>139</sup>. Натомість Н. Неновскі стверджував, що хоча за традицією власне аксіологічними вважаються духовні цінності – ідеї, образи, цілі, норми, ідеали, але аксіологічний вимір мають і речі матеріального світу, якщо цінністю є не предмет сам собою як матеріальне тіло, а предмет і його якості суб'єктивно осмислені з точки зору інтересів людини в їх ідеологічному і духовному співвідношенні<sup>140</sup>.

У правовій аксіології розрізняють цінності права та цінності у праві. Цінності, що уособлюються правом повністю чи частково і

---

<sup>137</sup> Неновски Н. Право и ценности / пер. с бол. ; вступ. ст. и пер. В. М. Сафронова ; под ред. В. Д. Зорькина. Москва : Прогресс, 1987. 248 с. (С. 177).

<sup>138</sup> Рашаева Н. Ю., Гомонов Н. Д. Ценность права в контексте системы ценностей современного российского общества. *Вестник Мурманского государственного технического университета*. 2006. Т. 9. № 1. С. 172–181. (С. 173).

<sup>139</sup> Тернавська В. М. Правові цінності в аспекті правової глобалізації: теоретико-правовий аналіз. *Conference proceedings of International scientific and practical conference "Legal Science, Legislation and Law Enforcement Practice: Regularities and Development Trends"*, Lublin : Izdawniciba "Baltija Publishing", 2020. P. 125–128. (С. 125)

<sup>140</sup> Неновски Н. Право и ценности / пер. с бол. ; вступ. ст. и пер. В. М. Сафронова ; под ред. В. Д. Зорькина. Москва : Прогресс, 1987. 248 с. (С. 25, 177).



зберігають життєздатність за допомогою інструментарію права, визначаються як цінності права<sup>141</sup>. Під цінностями у праві, чи власне правовими цінностями, розуміють ті, що правом інтегровані<sup>142</sup>. Уважається, що право у такому випадку поєднує етичні, політичні, економічні, світоглядні та інші елементи соціальної культури<sup>143</sup>. У той же час, взаємодія і взаємопроникнення норм права і моралі не повинні призводити до ціннісного редукаціонізму<sup>144</sup>, тобто механічного включення духовних та інших цінностей у правові.

Не всі правові цінності входять до системи певної національної правової системи, але вони можуть висуватися, як зазначає Н. Неновскі, як «програмні цілі політичної боротьби (правової політики) даного соціального класу чи групи в даному суспільстві»<sup>145</sup>. Більше того, саме правова політика має своїм завданням, як уважав Н. Алексеев, відмежовувати в інтересах суспільства істинні цінності від неістинних та визначити шляхи їх «втління чи одухотворення правового життя», оскільки саме правова політика є «мистецтвом реалізації цінностей»<sup>146</sup>.

У юридичній літературі часто ототожнюють, як уже було зазначено, поняття правової політики і правотворчої політики. Ця помилка, на жаль, апріорі проектується і на розмежування принципів цих політик, що є співвідношенням цілого і частини, загального й особливого. Правотворча політика, звичайно, ґрунтується на загальних принципах правової політики, але тих, що безпосередньо стосуються правотворчості. Так, серед основоположних принципів

<sup>141</sup> Михайлов С. В. Систематизация правовых ценностей. *Философия права*. 2013. № 5 (60). С. 48–55. (С. 48).

<sup>142</sup> Рашаева Н. Ю., Гомонов Н. Д. Ценность права в контексте системы ценностей современного российского общества. *Вестник Мурманского государственного технического университета*. 2006. Т. 9. № 1. С. 172–181. (С. 174).

<sup>143</sup> Белинова О. А., Фомин В. Е. Ценность права и ценности в праве. *Научный вестник Омской академии МВД России*. 2012. № 1 (44). С. 29–33. (С. 31).

<sup>144</sup> Михайлов С. В. Методология правовых ценностей. *Философия права*. 2013. № 4 (59). С. 62–69. (С. 64).

<sup>145</sup> Неновски Н. Право и ценности / пер. с бол. ; вступ. ст. и пер. В. М. Сафронова ; под. ред. В. Д. Зорькина. Москва : Прогресс, 1987. 248 с. (С. 177).

<sup>146</sup> Алексеев Н. Н. Основы философии права. Санкт-Петербург : Издательство «Лань», 1999. 217 с. (С. 205).

правової політики, визначених М. Недюхою<sup>147</sup>, до правотворчої політики мають дотичне відношення верховенство права; законність; демократизм; орієнтація на гуманістичні та моральні цінності; соціальнополітична зумовленість; узгодженість інтересів людини, суспільства та держави; врахування національних інтересів щодо вирішення питань імплементації міжнародних стандартів правового регулювання; наукова обґрунтованість; цілеспрямованість та чітке визначення пріоритетів; орієнтація на досягнення кінцевих результатів. Натомість такі принципи, як еволюційний характер формування правової політики; поєднання механізмів управління та самоорганізації; державного регулювання та самоврядування; планомірність та поетапність; сталість та прогнозованість; відкритість процесу формування та реалізації, треба віднести виключно до принципів правової політики, що мають формувати засади загальнодержавної концепції правової політики.

Найбільш субстанціальними серед загальних принципів для правотворчої політики є такі.

*Принцип верховенства права* містить у своїй основі правові ідеї про верховенство Основного Закону, під яким треба розуміти наділення норм Конституції України найвищою юридичною силою, що мають не декларативний характер, а пряму дію, і застосовуються на всій території України, а закони та інші нормативно-правові акти повинні прийматися на основі Конституції та відповідно до її положень. Тому цей принцип є загальним для всіх видів правової політики. В аспекті означеної проблематики важливо відзначити такий елемент принципу верховенства права правотворчої політики, як визначення нормативно-правового акта на предмет його відповідності положенням Конституції України (конституційність акта).

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 зазначив, що Українська держава, втілюючи у правотворчу і правозастосовну практику принцип верховенства права, має пронизувати зміст законів «ідеями соціальної

---

<sup>147</sup> Недюха М. Правова політика України: новітні виміри. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 4 (16). С. 38–45. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs\\_2010\\_4%2816%29\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2010_4%2816%29_7)

справедливості, свободи, рівності тощо», оскільки «право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України» (п. 4.1)<sup>148</sup>.

*Принцип забезпечення прав людини* є фундаментальним і також загальним принципом правової політики. У рамках правотворчої політики він конкретизується і передбачає впровадження до контексту нормативно-правових актів тих прав і свобод, що стосуються певної сфери життєдіяльності суспільства. Водночас, закріплення прав і свобод у нормах права та нормативне визначення їх змісту не повинно бути суто декларативним, це все передбачає ще і реальне забезпечення конкретних прав і свобод системою конкретних політичних, економічних (матеріальних), ідеологічних (духовних), а також юридичних та організаційних гарантій, без яких їх реалізація є неможливою<sup>149</sup>. Це зазвичай передбачає розробку у підзаконних нормативно-правових актах механізму покрокової реалізації прав і свобод у кожній галузі. Так, одним із важливих напрямів правотворчої політики України на сьогодні є належне забезпечення права громадян, які беруть участь у захисті суверенітету та територіальної цілісності України від військової (збройної) агресії російської федерації проти України з 2014 р. Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII у статті 4 визначає, які особи мають право одержати статус ветерана війни, а в розділі III

<sup>148</sup> Рішення Конституційного суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання). URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/504>

<sup>149</sup> Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с. (С. 202).

чітко визначено перелік пільг для них<sup>150</sup>. Однак особи, які брали участь в антитерористичній операції як добровольці і мобілізовані особи стикнулися у 2014 р. з реальними проблемами щодо одержання відповідного статусу, а отже, реалізації свого права на отримання конкретних пільг, оскільки сам механізм одержання такого статусу Законом не визначений. Цю прогалину було заповнено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 413 (зі змінами) «Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення»<sup>151</sup>. Крім того, Уряд України плідно працював останні півроку над поліпшенням якості Державної програми соціальної та професійної адаптації ветеранів АТО<sup>152</sup>, розроблено якісно новий механізм організації психологічної реабілітації, що відповідає сучасним вимогам<sup>153</sup>.

*Принцип законності* набуває конкретизації у площині проблематики правотворчості. Для його реалізації необхідне як дотримання встановленої процедури прийняття законів, так і забезпе-

---

<sup>150</sup> Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст. 425.

<sup>151</sup> Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 413. *Урядовий кур'єр* від 10.09.2014 р. № 165.

<sup>152</sup> Про затвердження Порядку організації соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції, осіб, які здійснювали заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, та постраждалих учасників Революції Гідності, членів сімей загиблих (померлих) таких осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 р. № 432. *Урядовий кур'єр* від 30.06.2017 р. № 119.

<sup>153</sup> Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 497 і від 27 грудня 2017 р. № 1057 : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2022 р. № 587. *Урядовий кур'єр* від 18.05.2022 р. № 111.

чення відповідності положень підзаконних нормативно-правових актів законам як актам, що мають вищу юридичну силу. Натомість юридична практика демонструє доволі часті порушення принципу законності. Зокрема, мають місце систематичне порушення спеціальної процедури внесення змін до законів, положення яких впливають на показники бюджету, постійно порушуються вимоги кодексів й окремих законів щодо внесення змін до закону виключно визначеним законом України<sup>154</sup>.

*Принцип наукової обґрунтованості.* Названий принцип отримує специфікацію у правотворчій політиці, що передбачає вписання правового акта, який приймається, до системи чинних і запланованих нормативно-правових актів. Науково обґрунтований закон повинен мати правильно вибрану форму і методи правового регулювання, відповідати потребам законодавчого забезпечення відповідної сфери суспільних відносин, не містити логічних суперечностей, не порушувати принципу єдності юридичної термінології, відповідати правилам юридичної техніки, передбачати механізм реалізації своїх приписів, містити тільки ті законодавчі рішення, які входять до сфери законодавчого впливу відповідного рівня відносин, та відповідати нормативним правовим актам вищої юридичної сили<sup>155</sup>. Запорукою якості нормативно-правового акта значною мірою виступає його науково обґрунтована концепція.

Визначаючи і характеризуючи принципи, властиві виключно правотворчій політиці як стратегічному напрямку правової політики держави, треба виходити з діалектики взаємодії правотворчої політики і правотворчості, яку ми розглядали у передньому розділі, яка опосередковує тісний зв'язок принципів, на основі яких вони мають будуватися в сучасних умовах. Насамперед зазначимо, що поняття принципів правотворчості розкривається у спеціалізованій юридичній літературі як основоположні ідеї, керівні начала, вихідні положення, пов'язані з прийняттям, відміною чи зміною юридичних норм, що є орієнтиром для органів

<sup>154</sup> Теплюк М., Ющик О. До проблеми якості закону України як джерела права. *Право України*. 2017. № 6. С. 17–26. (С. 21–22).

<sup>155</sup> Мазуренко А. П. Принципы правотворческой политики. *Философия права*. 2009. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-pravotvorcheskoy-politiki>

правотворчої діяльності<sup>156</sup>. Існують різні класифікації принципів правотворчості. Почнемо з того, що окремі вчені класифікують принципи правотворчості на загальні і спеціальні. Так, О. Скакун визначає серед загальних принципів правотворчості гуманізм, демократизм, гласність, законність, науковість, системність, а спеціальних – оперативність, поєднання динамізму і стабільності, плановість, старанність і скрупульозність підготовки нормативно-правових актів, професіоналізм, техніко-юридичну досконалість, урахування місцевого досвіду<sup>157</sup>. Однак у більшості, правознавці загалом визначають принципи, притаманні правотворчій діяльності. Зокрема, Н. Пархоменко з-поміж принципів правотворчості вирізняє науковість, професіоналізм, законність, демократизм, гласність, оперативність, гуманізм, планування<sup>158</sup>, а А. Піголкін, зі свого боку, виділяє демократизм, законність, гуманізм, науковий характер, професіоналізм, ретельність підготовки проєктів, технічну досконалість актів, що приймаються<sup>159</sup>.

У деяких із цих принципів правотворчості їх субстрат одержує сутнісну диференціацію у галузевій нормотворчості, зокрема, принципи гуманізму, гласності і демократичності. Крім того, вирізняються специфікою принципи законотворчості та підзаконної правотворчості. Натомість принципи правотворчої політики мають загальне, уніфіковане значення для правотворчості, тобто як для законотворчості, так і у сфері підзаконної нормотворчості.

До специфічних принципів правотворчої політики треба віднести такі.

*Принцип концептуальності.* У країнах розвиненої демократії загальноприйнятою є практика розробки концепцій проєктів базових нормативно-правових актів, що передує розробці самого проєкту правового акта. На думку європейських фахівців, розроб-

---

<sup>156</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 5-е изд. Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 528 с. (С. 294).

<sup>157</sup> Скакун О. Ф. Теория держави і права : підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с. (С. 295–296).

<sup>158</sup> Теория держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с. (С. 356–358).

<sup>159</sup> Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под. общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В. С. Нерсесянца. Москва : Норма, 2006. 832 с. (С. 308–309).

ка концепції проекту нормативно-правового акта повинна мати місце завжди, коли йдеться про врегулювання нової сфери суспільних відносин або мають місце суттєві зміни<sup>160</sup>.

У концепції законопроекту мають бути відображені наукові рекомендації і конкретні умови розробки та реалізації нормативно-правового акта, що дасть можливість у систематизованому вигляді враховувати чинники, які є для нього критичними, вирішальними і найбільш важливими. Концепція має містити у найбільш загальному вигляді офіційно викладені норми, принципи та положення про напрями, завдання, мету, цілі, функції, засоби, способи, методи, об'єкти, суб'єкти, майбутні механізми реалізації основного (базового) нормативно-правового акта. В Україні, на жаль, все ще залишається актуальною проблема недотримання наукової технології нормативно-правового акта. Першою спробою усунення цієї хиби правотворчого процесу є закріплення у проекті Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707 положення, яке визначає необхідність розроблення проекту нормативно-правового акта на підставі концепції проекту нормативно-правового акта, що окремо розробляється суб'єктом правотворчої діяльності (статті 2, 21)<sup>161</sup>.

*Принцип випереджальної правотворчості.* В юридичній літературі випереджальна правотворчість розуміється як відносно самостійний різновид юридичного нормотворення, що полягає у процедурно-організаційному механізмі інноваційного конструювання різних форм правової реальності – юридичних норм, ідей і концепцій законопроектів, базових законів з предмета, який раніше на тому чи тому рівні не піддавався регламентації<sup>162</sup>.

<sup>160</sup> Legislative Development Process. Support to Justice Sector Reforms in Ukraine. EuropeAid/134175/L/ACT/UA No 2013/328-160. By Mr. Gintaras Švedas Professor, Law Faculty, Vilnius University, former Vice-Minister of Justice of Lithuania, May-November 2016. URL: <http://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5ae/f8f/b3e/5aef8fb3e6011045445592.pdf>

<sup>161</sup> Про правотворчу діяльність : проект Закону від 25.06.2021 р. № 5707. 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)

<sup>162</sup> Баранова М. В. Прогностическая функция опережающего правотворчества. *Философия права*. 2016. № 5 (78). С. 67–71. (С. 67). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prognosticheskaya-funktsiya-operezhayuschego-pravotvorchestva>

С. Чабур вважає, що даний принцип правотворчої політики тісно пов'язаний з принципом відображення реального стану розвитку суспільних відносин. Правознавець аргументує свою позицію тим, що на початкових етапах правотворчості, пов'язаних із виявленням нагальної потреби регулювання певної суспільної сфери, законодавець повинен отримати повну та всебічну інформацію про ті соціальні проблеми, які потребують оперативного правового реагування. Результати перманентного соціально-правового моніторингу, який має прогностичну спрямованість, дає йому можливість своєчасно приймати правові рішення<sup>163</sup>.

*Принцип плановості.* Планування – це суть форми впровадження наукових основ у правотворчу діяльність<sup>164</sup>. У процесі планування визначаються пріоритети правотворчості, тобто основні напрями та черговість прийняття законодавчих актів, що уможливорює концентрацію зусиль на прийнятті найбільш актуальних актів. Уважається, що плануванню мають передувати моніторинг і прогнозування.

Планування має здійснюватися як у законотворчій, так і підзаконній правотворчій діяльності. Стратегічне значення має саме законотворче планування, що становить, за визначенням О. Богачової, нормативно врегульовану скоординовану діяльність державних органів, яка базується на результатах прогнозів та моніторингу і містить взаємопов'язані й взаємозумовлені компоненти, поєднує планування як законодавчої діяльності парламенту, так і законопідготовчих робіт суб'єктів законотворчої діяльності<sup>165</sup>.

Ураховуючи вплив правової глобалізації на розвиток національних правових систем, важливе значення має розробка концепції-плану розвитку законодавства на певний період. Вважається, що саме вона на підставі Конституції визначатиме як загальну стратегію розвитку законодавства, так і основні засади, принципи, напрями вдосконалення галузевого законодавства,

---

<sup>163</sup> Чабур С. В. Принципи правотворчості. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. Випуск 2. С. 64–74. (С. 70).

<sup>164</sup> Мазуренко А. П. Принципы правотворческой политики. *Философия права*. 2009. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsiyu-pravotvorcheskoj-politiki>

<sup>165</sup> Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2012. 448 с. (С. 81).



пріоритетність законодавчих актів і послідовність їх прийняття. Якість концепції-плану залежить, на думку Н. Пархоменко, від рівня ефективності та глибини аналізу соціально-економічних, політичних суспільних відносин, рівня професіоналізму укладачів, визначення основних пріоритетів<sup>166</sup>.

*Принцип доцільності* означає, по-перше, зважений підхід до необхідності унормування окремих сфер життєдіяльності суспільства. Серед недоліків сучасної законотворчості називають, зокрема, надмірність законодавчого регулювання. Так, З. Погорелова відзначає зарегульованість суспільних відносин у певних сферах економіки, зокрема будівництва, хоча статтею 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. визначено, що кожен законопроект при внесенні до Верховної Ради України має містити обґрунтування необхідності його прийняття, цілей, завдань і основних положень та місця у системі законодавства, а також обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових тощо наслідків застосування закону після його прийняття<sup>167</sup>. По-друге, означений принцип передбачає врахування у процесі адаптації наслідків впровадження норм, передбачених актами *acquis communautaire*, з точки зору їх впливу на економічну, соціальну та політичну кон'юнктуру в Україні. Так, наприклад, фінансове законодавство України відповідає основним принципам, закладеним у Директиві 2001/12, та не суперечить положенням Директиви 2006/48. Однак, одним з найбільш вразливих у контексті адаптації залишається питання більшості податкових пільг. Його суть полягає у дотриманні принципу недискримінації та застосуванні в Україні європейських принципів надання державної допомоги<sup>168</sup>.

<sup>166</sup> Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с. (С. 358).

<sup>167</sup> Погорелова З. О. Проблеми удосконалення законотворчої діяльності. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2021. Випуск 68. С. 25–29. (С. 26).

<sup>168</sup> Доповідь про стан виконання загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Портал Міністерства юстиції України. 21 березня 2007 р. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/dopovid-pro-stan-vikonannya-zagalnoderjavnoi-programi-adaptatsii-zakonodavstva-ukraini-do-zakonodavstva-evropeyskogo-soyuzu-6877>

*Принцип технічної досконалості* – одна із фундаментальних засад правотворчої політики, що має визначальне значення для якості правотворчої політики та, відповідно, позитивної результативності правотворчої діяльності. Цей принцип є вкрай важливим як для законотворчої політики (забезпечує якість законодавчих актів, їх конституційність), так і підзаконної правотворчої політики (сприяє не тільки якості підзаконної, особливо відомчої нормотворчості, але й усуненню нормативного дублювання, колізійності та дискреційності). Річ у тім, що правотворчий процес, який ґрунтується на певних принципах, планах і прогнозах, спрямований на продукацію нормативно-правових актів різної юридичної сили, що мають становити єдину внутрішньо несуперечливу систему законодавства. Все це потребує відповідних теоретичних знань про засоби, способи і методи найбільш ефективної і планомірної діяльності у сфері правотворчості<sup>169</sup>. Правильне використання сукупно всіх цих елементів – технік написання нормативних текстів, засобів, способів і методів підготовки, оформлення і обнародування нормативно-правового акта, а також у подальшому його зміни чи скасування, становить певну технологію. За визначенням І. Шутака, яке, на наш погляд, найкраще розкриває це поняття, юридична технологія – це ресурсно-забезпечена юридична діяльність, яка охоплює систему логічно взаємопов'язаних операцій із використанням юридичних, юридично-технічних і технологічних засобів, що використовують для досягнення певних правових цілей і зумовлює певні юридичні наслідки<sup>170</sup>. Відповідно, дотримання цієї технології виступає запорукою якості нормативно-правових актів та, відповідно, правового життя суспільства загалом.

Отже, все зазначене вище дає підстави стверджувати, що всі розглянуті принципи – взаємопов'язані та взаємозумовлені, а тому їх недотримання спричиняє появу неякісного правового інструментарію. Принципи правотворчої політики мають слугувати

---

<sup>169</sup> Правовые акты: оценка последствий: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. Москва : Юриспруденция, 2010. 224 с. (С. 188–189).

<sup>170</sup> Шутак І. Юридична техніка і технологія : теорія і практика застосування. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2016. Випуск 63. С. 37–45. (С. 38).

суб'єктам правотворчості орієнтирами для удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин. Однак питання принципів правотворчої політики залишається дослідженим недостатньо у вітчизняній юридичній науці. Уважається, що питання принципів правотворчої політики належить до числа проблем, пов'язаних з її концептуалізацією<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup> Исаков Н. В., Мазуренко А. П. Принципы и приоритеты современной российской правотворческой политики. Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. С. 49–70. (С. 49).

## 3. ЦІЛІ І ЗАСОБИ ПРАВОТВОРЧОЇ ПОЛІТИКИ

---

### 3.1. Поняття та співвідношення цілей і засобів при формуванні правотворчої політики

Ефективність правотворчої політики оцінюється, як правило, за результатами досягнення поставлених цілей і виконання відповідних їм завдань. При цьому принципово важливим є питання, якими засобами було досягнуто цілі, чи є виправданими затрати.

З філософської точки зору, будь-яка діяльність людини є цілепокладальною, а тому складається із двох особливих і відносно самостійних відносин: відносин цілі і засобу її визначення та відносин засобів реалізації цілі і результату діяльності<sup>172</sup>. Правова політика, що головню оперує телеологічними судженнями, розглядається у діяльнісному аспекті як науково обґрунтована, послідовна і системна діяльність відповідних структур зі створення ефективного механізму правового регулювання, з цивілізованого використання юридичних засобів у досягненні певних цілей<sup>173</sup>. Цільовий аспект змісту правової політики має такі основоположні компоненти, як цілеспрямованість та доцільність. Цілеспрямованість правової політики полягає у тому, що діяльність у сфері юриспруденції не може бути без визначення конкретних орієнтирів та, відповідно, без ідеального передбачення результатів. Натомість доцільність правової політики передбачає насамперед її раціональність, тобто відповідність управлінських рішень, що приймаються в юридичній сфері, тим об'єктивним обставинам, що мають місце в житті<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> Трубников Н. Н. Отношение цели, средства и результата деятельности человека. *Вопросы философии*. 1964. № 6. С. 59–68. (С. 62, 65).

<sup>173</sup> Малько А. В. Льготная и поощрительная правовая политика. Санкт-Петербург : Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. 233 с. (С. 10).

<sup>174</sup> Шундіков К. В. Цели, средства и результаты правовой политики. Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва : Норма, 2003. 528 с. (С. 113).

Правова політика, як зазначив І. Ільїн, безпосередньо має предметом свого дослідження визначення вищої цілі, що здійснюється правом і правовими союзами людей, та відповідно має віднайти правильні засоби, що ведуть до здійснення цієї цілі<sup>175</sup>. Однією із таких загальних вищих цілей правової політики Ю. Титенко визначає створення необхідних умов для підтримки динамізму права, тобто у процесі владного упорядкування соціальної дійсності мають створюватися нові правові норми відповідно до потреб правового регулювання на сучасному етапі розвитку суспільства<sup>176</sup>.

Сучасна правотворча політика України має низку стратегічних завдань, однак усі вони спрямовані на досягнення загальної мети – модернізації національної правової системи, де правові засоби упорядкування різних сфер життєдіяльності суспільства використовуватимуться задля належного забезпечення основ державного суверенітету, законності і правопорядку, створення умов для вільного розвитку особистості та реалізації повною мірою її конституційних прав і свобод. Водночас, говорячи про поточні і перспективні цілі, треба зазначити, що не завжди ціль зумовлює вибір засобу, але й наявні засоби обумовлюють постановку реалістичної цілі. В іншому випадку це призведе до таких негативних наслідків, як правовий ідеалізм чи правовий нігілізм, що однаково є шкідливим для сталого розвитку держави і суспільства.

Загалом, діалектика взаємовідносин цілей і засобів правової політики залежить від багатьох факторів. Зокрема, ця взаємозумовленість визначається характером суспільних відносин, специфікою предмета і методу правового регулювання певної галузі права, рівнем правової культури суб'єктів правотворчої політики тощо.

Управлінська ефективність, а отже, і цінність правотворчої політики як політико-правового інструмента удосконалення правової системи України, опосередковується належним вивченням стану соціального середовища як об'єкта управління, запитів і

<sup>175</sup> Ільїн І. А. Теория права и государства. Москва : Зерцало, 2003 (воспроизводится по изданиям 1915 и 1956 гг.). URL: <https://www.twirpx.com/file/173521/>

<sup>176</sup> Титенко Ю. А. Принципы, виды и механизм реализации российской правовой политики: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Тамбов, 2007. 24 с. (С. 15).

очікувань суспільства від державної влади, врахуванням реальних можливостей та політичної волі державної влади задовольнити суспільні потреби. Крім того, важливою, на думку І. Бачило, є також «об'єктивна оцінка потенціалу засобів управління, зокрема нормативної бази, для досягнення визначених цілей»<sup>177</sup>.

Уважається, що поставлені цілі та засоби їх досягнення є не лише індикаторами ефективності правової політики: залежно від того, наскільки грамотно і послідовно організовані цільовий зміст права та його інструментальна конструкція, у більшості залежать і результати практичної роботи юридичних механізмів<sup>178</sup>. Відповідно алгоритм дій щодо формування та реалізації правотворчої політики має бути таким: визначення конкретних цілей – застосування адекватних засобів – досягнення бажаного результату.

У юридичній літературі всі засоби правової політики традиційно поділяють на безпосередньо юридичні і неюридичні. При цьому важливо зазначити, що підхід щодо класифікації засобів правової політики на юридичні та неюридичні поділяється далеко не всіма правознавцями. Річ у тім, що поняттям «правова політика» позначається законність (легітимність) не стільки самої політики загалом, скільки засобів, методів, інструментів тощо, які застосовуються, тобто правова політика – це політика, що здійснюється за допомогою правових засобів, а тому за її межі виводяться неюридичні засоби, наприклад, організаційні і матеріально-технічні<sup>179</sup>. Так, за визначенням В. Субочева, «правова політика – це найбільш прийнятна форма керівництва суспільних відносин і регулювання, що ґрунтується на оптимальному поєднанні правових засобів і юридичних конструкцій, які становлять ефективний механізм правового регулювання, який проявляє себе у різних формах, опосередковує всі рівні влади,

---

<sup>177</sup> Бачило І. Л. О концепции совершенствования системы государственного управления. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 20–28. (С. 20).

<sup>178</sup> Малько А. В., Шундинов К. В. Правовая политика современной России: цели и средства. *Государство и право*. 2001. № 7. С. 15–22. (С. 17).

<sup>179</sup> Нырков В. В. Цели и средства правотворческой политики. *Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А. В. Малько*. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. С. 71–88. (С. 79).

відповідає виробленій концепції стратегії розвитку держави і переслідує соціально корисні цілі»<sup>180</sup>.

Питання інструментальної теорії правової політики, а саме засобів її творення і втілення у правове життя суспільства, потребує більш ґрунтовного дослідження. Соціально-політичний сенс постановки проблеми правових засобів полягає, на думку С. Алексеєва, у тому, що вони є не тільки соціальною необхідністю, але і оптимальною умовою вирішення цивілізаційним способом завдань, що стоять перед суспільством, який і виражає соціальну цінність права як регулятора суспільних відносин<sup>181</sup>. На думку І. Погрібного, правове регулювання, що є процесом безпосередньої регулятивної дії права, здійснюється тільки за допомогою правових засобів, які «реалізують на практиці закладені у них законодавцем можливості, тобто це процес руху юридичних засобів від встановлених у праві цілей до конкретних результатів»<sup>182</sup>. Однак, аналіз юридичної літератури дає підстави стверджувати, що й донині немає єдності підходів у питанні визначення того, що ж власне є правовими засобами. Р. Пузіков убачає причину недостатньої дослідженості проблематики правових засобів в універсальності терміна «засіб», що використовується у різних галузях знань<sup>183</sup>.

Терміном «засоби» достатньо широко послуговуються як у міжнародно-правових документах, так і внутрішньодержавному галузевому законодавстві – конституційному, фінансовому, цивільному, адміністративному, кримінальному. Викликає дискусію і розходження у думках питання їх класифікації. Так, С. Алексеєв визначив правові засоби як об'єктивовані субстанціональні правові явища, що мають фіксовані якості, які дають змогу реалізувати потенціал

<sup>180</sup> Субочев В. В. Правовая политика современной России в сфере лоббизма: теоретические проблемы : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2002. 240 с. (С. 108).

<sup>181</sup> Алексеєв С. С. Право: азбука – теорія – філософія: Опыт комплексного исследования. Москва : «Статут», 1999. 712 с. (С. 350).

<sup>182</sup> Погрібний І. М. Проблема співвідношення правового впливу та правового регулювання у теорії права. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. Випуск 34. С. 7–11. (С. 8, 9).

<sup>183</sup> Пузіков Р. В. Средства реализации правовой политики. *Вестник Тамбовского университета. Серия : Гуманитарные науки*. 2013. Выпуск 11 (127). С. 1–12. (С. 3). URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/sredstva-realizatsii-pravovoy-politiki>

права<sup>184</sup>, а саме: норми права, індивідуальні приписи і веління, договори, засоби юридичної техніки, всі інші інструменти регулювання, що розглядаються у єдності характерного для них змісту і форми<sup>185</sup>. Однак, з таким вузьким підходом не погоджуються інші дослідники проблематики правових засобів. Зокрема, О. Малько та М. Матузов зазначають, що розглядати правові засоби як суто субстанціональні феномени, акцентуючи тільки на інституційній стороні розуміння юридичних засобів та ігноруючи діяльнісний аспект, неправильно, оскільки це не дає змоги повноцінно враховувати всі ті фактори, за допомогою яких можна досягнути поставлені цілі<sup>186</sup>. Свою думку вчені аргументують тим, що одержати бажані результати можливо тільки, вчинивши діяння, пов'язані з використанням наданих у законодавстві інструментів. Таким чином, треба вирізняти, по-перше, *засоби-інструменти* (установки), що перебувають у сфері належного, оскільки формують задля досягнення поставлених цілей певну модель поведінки, визначену у нормативно-правових актах, та, по-друге, *засоби-діяння*, що входять до сфери суцього, оскільки проявляються в актах реалізації прав і обов'язків учасників правовідносин та демонструють досягнення чи недосягнення поставлених цілей<sup>187</sup>.

Натомість Р. Мазурик, підтримуючи позицію С. Алексеєва щодо такого його розуміння інструментальної теорії права, вважає, що у ній не так важлива діяльність, як конструкції і механізми, які «саме і потрібно виділити в одну категорію і назвати її правові засоби», натомість «діяльнісні елементи в механізмі правового регулювання для зручності слід назвати окремим терміном»<sup>188</sup>. Однак, Р. Халфіна свого часу прямо зазначила, що право має набагато більшу різ-

<sup>184</sup> Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. Москва: «Статут», 1999. 712 с. (С. 349–350).

<sup>185</sup> Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 12–19. (С. 14).

<sup>186</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. 5-е изд. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 528 с. (С. 494).

<sup>187</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. 5-е изд. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 528 с. (С. 493–494).

<sup>188</sup> Мазурик Р. В. Поняття правового засобу та його зміст у бюджетному праві. *Адміністративне право і процес*. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-10-2015/item/357-ponyattya-pravovoho-zasobu-ta-yoho-zmist-u-byudzhetnomu-pravi-mazuryk-r-v>



номанітність засобів правового впливу ніж наказ, заборона і дозвіл, що сприяє досягненню цілей, на які спрямована правова норма<sup>189</sup>.

Сьогодні в юридичній літературі більшість правознавців визначають правові засоби як правові явища, що виражаються в інструментах (установках) і діяннях (технологіях), за допомогою яких забезпечується досягнення соціально корисних цілей<sup>190</sup> та бажаного результату<sup>191</sup>. Зокрема, за визначенням О. Онуфрієнка, під правовими засобами треба розуміти «систему субстанціональних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин, що поступово набувають характеру інструментальної гри, досягають приватних та публічних цілей»<sup>192</sup>.

Отже, у науці загальної теорії права вирізняють засоби-інструменти та засоби-діяння. До перших відносять різні установлення, що містять права і обов'язки, пільги і заборони, заохочення і покарання, правові режими і правові основи, правові акти та інститути права тощо. Зокрема, при формуванні положень закону, який передбачає розвиток певних суспільних відносин, використовуються, як правило, юридичні засоби стимулювального характеру (заохочення, пільги, дозволи тощо), а в акті, що має на меті охорону і захист певних відносин, – переважно юридичні засоби обмежувального характеру (заборони, призупинення, покарання тощо). До *засобів-діянь* належать певні технології, різні акти практичного втілення нормативних настанов у життя (внесення законопроекту на розгляд до парламенту, винесення судом рішення, підписання договору тощо). Усе те, що не належить ні до настанов, ні до діянь – правосвідомість, законність, правопорядок тощо, в юридичній літературі не відносять до юридичних засобів<sup>193</sup>.

<sup>189</sup> Халфина Р. О. Право как средство социального управления. Москва : Наука, 1988. 256 с. (С. 3).

<sup>190</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 5-е изд. Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 528 с. (С. 492).

<sup>191</sup> Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с. (С. 300).

<sup>192</sup> Онуфрієнко О. В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Запоріжжя, 2003. 196 с. (С. 128).

<sup>193</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 5-е изд. Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 528 с. (С. 499).

Незважаючи на розходження в думках щодо питання, чи варто визнавати діяння правовими засобами, зазначимо, що в аспекті проблематики правової політики засобами правотворчої політики треба визнавати й інструменти, і діяння, за допомогою яких формується якісна правотворча політика. Тому ми підтримуємо позицію тих правознавців, які визначають засоби правової політики як інструменти і діяння, що використовуються для досягнення цілей і задач правової політики, для реального здійснення стратегічних правових ідей<sup>194</sup>. З цього приводу досить точно висловився В. Нирков, який зазначив, що закріплені у нормативно-правових та інших актах, *засоби-інструменти* виступають моделями, які тільки у потенціалі та у процесі їх використання можуть привести до досягнення поставлених цілей, натомість, *засоби-технології* проявляються у реально здійснюваній поведінці осіб і виступають передовсім актами реалізації прав і обов'язків, які означають завершальний етап досягнення цілей і задоволення відповідних інтересів, тому виражаються в актах практичної реалізації встановлених у законі положень і в юридично значимих поступках, діях. У зв'язку з цим В. Нирков розрізняє *засоби-технології* на засоби-документи (позови, вироки, заяви, розпорядження, рішення тощо) і на засоби-діяння (юридично значимі дії чи бездіяльність, наприклад, утримання від здійснення забороненого діяння, виконання покладеного обов'язку, подача позову, укладення угоди тощо)<sup>195</sup>.

На нашу думку, деякі правові засоби можна визначити і як інструменти, і як діяння. Так, якщо розглядати правовий моніторинг чи правову експертизу в субстанціональному аспекті, тобто як правовий інститут, що становить сукупність правових норм, які визначають порядок проведення моніторингу чи експертизи, – це буде інструмент, а якщо виходити з діяльнісного підходу, тобто розглядати моніторинг чи експертизу як комплекс систем-

<sup>194</sup> Основы правовой политики : учеб. пособие для магистрантов / А. В. Малько, А. Ю. Саломатин. 2 изд. Москва : РИОР: ИНФРА-М, 2017. 170 с. (С. 88).

<sup>195</sup> Нырков В. В. Цели и средства правотворческой политики. Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. С. 71–88. (С. 81–82).

них і систематичних дій, то це – технологія<sup>196</sup>. Як справедливо зауважує з цього питання Р. Мазурик, навіть у розвинутих правових системах, за досить високого ступеня інституціоналізації правових явищ, один і той самий правовий засіб може визначатися по-різному, залежно від рівня, на якому розглядається юридичний інструментарій<sup>197</sup>. Так, в аспекті інструментальної теорії права С. Алексєєв виділяє такі рівні правових засобів:

1) первинних правових засобів (елементів механізму правового регулювання) – юридичні норми, суб'єктивні юридичні права і юридичні обов'язки;

2) сформованих правових форм, нормативно виражених у вигляді юридичних інститутів (окремих утворень чи режимів комплексів взаємозалежних правових утворень і режимів);

3) операційний (конкретні юридичні засоби, що перебувають безпосередньо в оперативному розпорядженні тих чи тих суб'єктів)<sup>198</sup>.

При цьому, виходячи з аксіологічної концепції Н. Нєновскі, правові норми у власній внутрішній ієрархії займають відносно одна одну положення норм-цілей і норм-засобів<sup>199</sup>.

Ураховуючи вищезазначені положення загальної теорії права, В. Нирков виділяє такі рівні засобів правотворчої політики залежно від спільності та значимості засобів:

– рівень основних, загальних засобів – систематизація та уніфікація законодавства, диференціація і галузева спеціалізація законодавства, моніторинг, планування та інші;

– другий рівень засобів, з яких складаються основні – наприклад, кодифікація законодавства, тактичне планування та інші;

<sup>196</sup> Тернавська В. М. Засоби реалізації правової політики: теоретико-методологічний аналіз. *Правова держава*. 2019. № 35. С. 25–32. (С. 28). DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2019.35.181343>

<sup>197</sup> Мазурик Р. В. Поняття правового засобу та його зміст у бюджетному праві. *Адміністративне право і процес*. URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-10-2015/item/357-ponyattya-pravovoho-zasobu-ta-yoho-zmist-u-byudzhetnomu-pravi-mazuryk-r-v>

<sup>198</sup> Теория права [Текст] / С. С. Алексєєв. 2-е изд. перераб. и доп. Москва : БЕК, 1995. 320 с. (С. 65).

<sup>199</sup> Нєновски Н. Право и ценности / пер. с бол. ; вступ. ст. и пер. В. М. Сафронова ; под. ред. В. Д. Зорькина. Москва : Прогресс, 1987. 248 с. (С. 189–190).

– рівень операційного інструментарію, що використовується в оперативній діяльності у рамках правотворчої політики – засоби усунення колізій у законодавстві, прийоми структурування кодифікаційного акта, засоби виявлення прогалин у нормативних правових актах та інші<sup>200</sup>.

Взаємодія засобів-інструментів і засобів-діянь у процесі досягнення визначених цілей ґрунтується на таких принципах:

- 1) достатньо повний вибір засобів-інструментів (установок) для здійснення тих чи тих засобів-діянь;
- 2) забезпечення конкретних засобів-діянь гарантуювальними засобами-інструментами (насамперед заохоченнями і покараннями);
- 3) врахування практики використання засобів-інструментів у відповідних умовах, тобто врахування реально наявних засобів-діянь;
- 4) узгодження (корекція) юридичної сили засобів-інструментів і засобів-діянь;
- 5) взаємодоповнення засобів-інструментів і засобів-діянь;
- 6) економія засобів як першого, так і другого роду<sup>201</sup>.

Складність соціальних відносин, зумовлених особливостями постіндустріальної парадигми суспільства та глобалізаційними процесами, потребує іноді застосування цілої низки засобів для досягнення лише однієї цілі правотворчої політики. Різноманітні правові засоби, спрямовані на забезпечення ефективності правового регулювання, мають становити цілісну систему взаємопов'язаних інструментів правового впливу<sup>202</sup>. Тому одним із важливих критеріїв удосконалення правового регулювання вважається системність у виборі засобів, що здатна забезпечити ефективність засобів та їх співрозмірність з тими цілями, які були визначені державною владою і досягнення яких державна влада потребує.

---

<sup>200</sup> Нырков В. В. Цели и средства правотворческой политики. Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. С. 71–88. (С. 81).

<sup>201</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 5-е изд. Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 528 с. (С. 498).

<sup>202</sup> Тарахонич Т. І. Змістова характеристика правових засобів: сучасні погляди. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 36–39. (С. 38).

Система юридичних засобів формує механізм правового регулювання, який має забезпечувати позитивний і результативний правовий вплив на сталий розвиток суспільних відносин. Система засобів правової політики визначається у юридичній літературі як комплекс різноманітних за своєю природою і цільовою спрямованістю засобів, що забезпечують ефективність формування і реалізації правової політики та гарантування ресурсної підтримки її цілей і задач<sup>203</sup>.

Систему юридичних засобів формування правотворчої політики становлять: правові акти, правові режими, спеціальні засоби правотворчої політики (правовий моніторинг, юридичне прогнозування, юридичне планування, юридична техніка, систематизація правових актів тощо). На думку Р. Пузикова, саме за допомогою зазначених вище правових засобів здійснюється перетворення ідеальних прагнень суб'єктів правової політики на реальні дії і юридично значимі результати<sup>204</sup>. Однак, для досягнення певних пріоритетних цілей правотворчої політики потрібно, як правило, застосовувати не один засіб, а цілу систему юридичних засобів комплексно. Наприклад, вирішення такого першочергового на сьогодні завдання правотворчої політики, як наближення законодавства України до *acquis communautaire* Європейського Союзу можливе лише за допомогою цілого арсеналу засобів правотворчої політики: ратифікація відповідної міжнародної угоди між Україною та інституціями ЄС, імплементація «секторального *acquis*» ЄС, прийняття нормативно-правового акта. У процесі розробки нормативно-правового акта застосовується вже система засобів, від первинних інструментів – встановлення певних дозволів і заборон, наприклад, у сфері управління відходами видобувної

<sup>203</sup> Костенко М. А. Система средств правовой политики. *Современное право*. 2012. № 8. С. 27–31. (С. 30). URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/%D0%A1%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0-%D1%81%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8>

<sup>204</sup> Пузиков Р. В. Средства реализации правовой политики. *Вестник Тамбовского университета. Серия : Гуманитарные науки*. 2013. Выпуск 11 (127). С. 1–12. (С. 3). URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/sredstva-realizatsii-pravovoy-politiki>

промисловості тощо, та, відповідно, встановлення адекватного покарання для винних у порушенні заборон осіб, до відповідних діянь – винесення рішення суду про анулювання ліцензії на здійснення відповідного виду діяльності. Водночас, досягнення вищезазначеної цілі потребує застосування і організаційних засобів. На думку В. Муравйова, особливе значення має створення механізму для управління процесом гармонізації на національному рівні за допомогою організаційних засобів, а саме кринінгу, засобів контролю, оцінки впливу, уточнення пріоритетів тощо<sup>205</sup>.

Ретельне дослідження практики застосування наявних засобів впливу та можливостей застосування нових засобів дає підставу, як зазначила Р. Халфіна, широко використовувати правовий інструментарій, забезпечити здійснення права у повсякденній практиці<sup>206</sup>. Однак неюридичні засоби правової політики хоча, на жаль, менш активно застосовуються суб'єктами правової політики, однак відіграють помітну роль у забезпеченні ефективності правової політики. Тому сьогодні поширена думка, що правова політика розглядається як система не лише юридичних, але й політико-правових засобів, що у сукупності спроможні результативно впливати на суспільні відносини<sup>207</sup>. Погоджуємося з такою точкою зору, оскільки, наприклад, лобізм хоча не врегульований сьогодні на законодавчому рівні, але є достатньо ефективним засобом формування правотворчої політики. Хоча тіньовий лобізм має низку негативних характеристик, однак у правовому полі це не лише досить ефективна технологія, але і суспільно корисний політико-правовий інструмент, позаяк дає можливість широким верствам населення відстоювати свої інтереси.

Як свідчить юридична практика, ігнорування неюридичних засобів, а також недооцінювання чи переоцінка окремих засобів у системі спеціальних засобів правової політики суб'єктами правотворчості стає причиною неефективності чи повної правової імпотенції

---

<sup>205</sup> Муравйов В. Гармонізація законодавства і європейська інтеграція. *Право України*. 2013. № 6. С. 12–50. (С. 40).

<sup>206</sup> Халфіна Р. О. *Общее учение о правоотношении*. Москва : Юридическая література, 1974. 352 с. (С. 311).

<sup>207</sup> Исаков Н. В. *Правовая политика современной России: проблемы теории и практики* : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2004. 42 с. (С. 16–17).

окремих нормативно-правових актів, що породжує юридичний нігілізм та, як наслідок, викликає різного роду правопорушення. Завдяки наявності різноманітних правових засобів і правильному вибору серед них адекватних, співрозмірних з їхнім функціональним призначенням, стає можливим забезпечити ефективність правового впливу, а отже, і досягти необхідного соціального результату<sup>208</sup>.

Реалізація цілей правотворчої політики потребує науково обґрунтованого вибору засобів їх досягнення та системного і послідовного використання. Саме такий підхід до діалектики взаємовідносин цілей і засобів є ефективним та результативним для вирішення поставлених суспільством і державою завдань. Однак, якщо цілі правотворчої політики зазвичай зумовлені суспільними потребами, то вибір засобів їх досягнення опосередковується політичною і правовою культурою, менталітетом політичних акторів. Причину неспіврозмірності поставлених цілей та засобів їх досягнення треба вбачати, на нашу думку, у політичному популізмі, результатом якого є, на жаль, невиконання значної кількості стратегічних завдань правотворчої політики України. Відповідно одним із пріоритетних напрямів правотворчої політики має бути питання якісних змін засобів реалізації правотворчої політики, що має не лише теоретичне, але і практичне значення у правотворчій діяльності.

Підтримуємо позицію правознавців, які вважають, що суб'єкти правотворчої діяльності мають правильно та рівномірно застосовувати як засоби-інструменти, так і засоби-технології, оскільки недооцінка інструментів і переоцінка технології обов'язково призводить до таких недоліків у системі права, як правові колізії, правові прогалини чи взагалі правовий вакуум, натомість переоцінка інструментів і недооцінка технології тягне за собою відрив правової форми від змісту<sup>209</sup>.

<sup>208</sup> Костенко М. А. Система средств правовой политики. *Современное право*. 2012. № 8. С. 27–31. (С. 30). URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/%D0%A1%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0-%D1%81%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8>

<sup>209</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 5-е изд. Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 528 с. (С. 499).

Отже, правотворча політика – це складне і багатогранне політико-правове явище, ефективність якої як своєрідного інструмента удосконалення механізму правового регулювання оцінюється за результатами досягнення поставлених цілей і співрозмірності застосованих для їх досягнення засобів. Засобами правотворчої політики є сукупність різноманітних юридичних і неюридичних інструментів і технологій, що використовуються для втілення у життя стратегічних правових ідей, покладених в основу правотворчої політики. Системний підхід щодо використання ресурсної складової правотворчої політики створює умови для більш цілеспрямованого й ефективного впливу на суспільні відносини, а значить сприяє більш повному забезпеченню конституційно захищених цінностей і удосконаленню правової системи держави загалом.

### 3.2. Спеціальні засоби правотворчої політики

Досягнення стратегічних цілей правотворчої політики та належне і результативне виконання відповідних їм тактичних задач потребує застосування системи спеціальних засобів, які мають потенціал враховувати динамічний характер розвитку суспільних відносин. Правотворча політика, як наголошує В. Нирков, відрізняється від інших напрямів правової політики саме системним характером, що поєднує багато інструментів правотворчого процесу у взаємопов'язаний механізм, а саме стратегія і тактика, планування і прогнозування, моніторинг і юридична техніка, наукове обґрунтування і врахування суспільної думки, експертне й методичне забезпечення та інші<sup>210</sup>. Кожен з них відіграє свою важливу роль у формуванні правотворчої політики, а всі вони системно сприяють удосконаленню правотворчого процесу, роблячи його ефективним і результативним.

*Юридичне планування і прогнозування.* Формування якісної та ефективної правотворчої політики потребує наукового перед-

---

<sup>210</sup> Нирков В. В. Цели и средства правотворческой политики. Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. С. 71–88. (С. 82).



бачення майбутнього стану державно-правових процесів. Одним із видів наукового передбачення є юридичне прогнозування, яке здійснюється у процесі правотворчості та набуває особливого значення у зв'язку з поступовим розширенням сфери правового регулювання, появою нових правових інститутів і навіть галузей права.

За визначенням юридичної енциклопедії, *юридичне прогнозування* – наукове передбачення майбутнього стану державно-правових процесів, їх характеру й особливостей, темпів і етапів, напрямів та шляхів здійснення тощо<sup>211</sup>. Що ж стосується *прогнозування у правотворчій діяльності*, то, за визначенням О. Гаврилова, це заснований на застосуванні спеціальних наукових методів і засобів процес одержання прогностичної інформації про основні тенденції, лінії і напрями подальшого розвитку законодавства і майбутній його стан<sup>212</sup>. Особливо важлива роль прогнозування відзначається у процесі законодавчої діяльності, де прогнозування визначається науковцями як складова частина і необхідний елемент законодавчої політики держави<sup>213</sup>.

Фахівцями констатується особлива роль юридичного прогнозування серед інших правових засобів, оскільки воно ефективно сприяє запобіганню негативних наслідків при вибудовуванні правотворчої політики<sup>214</sup>. Прогностична інформація має цілком практичний характер, оскільки об'єктом прогнозування у правотворчій діяльності є перспективи ефективної дії правової норми, а також тенденції розвитку законодавства і національної правової системи загалом.

У процесі глибоких наукових досліджень здійснюється збір інформації про закономірності соціального, економічного та політичного розвитку суспільства, проводиться дослідження стану чинного законодавства та ефективності застосування правового

<sup>211</sup> Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5 : П–С. 736 с. (С. 149).

<sup>212</sup> Гаврилов О. А. Правотворчество и прогнозирование. *Научные основы советского правотворчества* / под ред. Р. О. Халфиной. Москва : Наука, 1981. С. 187.

<sup>213</sup> Гаврилов О. А. Правотворчество и прогнозирование. *Научные основы советского правотворчества* / под ред. Р. О. Халфиной. Москва : Наука, 1981. С. 188.

<sup>214</sup> Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика: основы теории и практики : учебно-методический комплекс. Москва : Проспект, 2015. 352 с. (С. 181).

інструментарію, вивчаються наявні потреби у правовому врегулюванні певних сфер суспільних відносин, доцільності розширення меж правового регулювання та передбачення найближчих і віддалених наслідків дії спроектованих нормативно-правових актів. На основі узагальненої інформації конструється ідеальна модель правової норми, яка лягає в основу проекту нормативно-правового акта, від якого очікується позитивна результативність впливу на відповідні суспільні відносини<sup>215</sup>.

У процесі прогнозування застосовуються загальнонаукові та спеціальні методи прогнозування: соціологічні; екстраполяції тенденцій, що склалися; історичної аналогії; порівняльного правознавства; соціально-правового моделювання; математичні; соціально-правового експерименту тощо. Зокрема, застосовуючи метод конкретно-соціологічного аналізу, можна визначити найбільш актуальні соціальні проблеми, які потребують правового врегулювання, та емпіричні дані про тенденції і форми подальшого розвитку законодавства.

У сфері права застосовується моделювання, оскільки суб'єкт правотворчої політики, розробляючи у процесі нормотворчості ідеальну модель правової норми, неминуче здійснює моделювання при прийнятті відповідного рішення<sup>216</sup>. Застосування засобів соціально-правового моделювання дає можливість спроектувати різні варіанти проекту нормативного правового акта, оцінити їх ефективність регулювання конкретної соціальної сфери і наслідки введення у дію, а також забезпечити підтримку вибору найкращого юридичного рішення, не вдаючись до соціально-правового експерименту, який вимагає більших затрат часу та фінансових ресурсів. Однак проблемним залишається питання алгоритмізації соціально-правових процесів і явищ та їх взаємної кореляції, тому, на думку Є. Скурко, потрібна інтеграція науково-теоретичних, науково-практичних і науково-технічних розробок різних галузей

---

<sup>215</sup> Тернавська В. М. Прогнозування і планування як засоби формування конституційно-правової політики. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2019. Випуск 85. С. 97–107. (С. 100).

<sup>216</sup> Сафаров Р. А. Прогнозирование в системе принципов государственного управления. *Советское государство и право*. 1970. № 9. С. 98–103. (С. 99–100).

знань на підтримку діяльності законодавця та інших суб'єктів нормотворчості, а також зустрічна зацікавленість законодавця у роботі з соціально-правовими моделями<sup>217</sup>.

Прогнозувати можливі наслідки дії нормативно-правового акта мають всі суб'єкти правотворчої діяльності – законодавчий орган, уряд, відомства та органи місцевого самоврядування. Прогнозування тим самим посилює і правозастосовну політику, яка є своєрідним віддзеркаленням якості правотворчої політики<sup>218</sup>.

На основі науково обґрунтованої прогностичної інформації складаються плани правотворчих робіт. Планування стосується усіх видів правотворчих робіт – законодавчих, урядових, відомчих, однак першорядне значення мають саме плани законопроектної та законодавчої діяльності. За визначенням О. Богачової, *планування законотворення* – це нормативно врегульована скоординована діяльність державних органів, що базується на результатах *прогнозів* та *моніторингу* й містить взаємопов'язані й взаємозумовлені компоненти, поєднує планування як законодавчої діяльності парламенту, так і законопідготовчих робіт суб'єктів законотворчої діяльності<sup>219</sup>.

В. Косович у своєму монографічному дослідженні визначає низку позитивів планового нормотворення, серед яких першочергово треба відзначити, на нашу думку, забезпечення координації діяльності всіх нормотворчих суб'єктів<sup>220</sup>, оскільки така координація дає можливість запобігти дублюванню проєктів нормативних актів, а це, своєю чергою, заощаджує час при розгляді альтернативних проєктів, а значить сприяє своєчасному врегулюванню певної сфери суспільних відносин, запобігає появі нових правових лакун та колізій.

<sup>217</sup> Скурко Е. В. Метод социально-правового моделирования в решении задач правотворчества. *Государство и право*. 2003. № 1. С. 104.

<sup>218</sup> Тернавська В. М. Прогнозування і планування як засоби формування конституційно-правової політики. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2019. Випуск 85. С. 97–107. (С. 101).

<sup>219</sup> Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2012. 448 с. (С. 81).

<sup>220</sup> Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти : монографія. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. 568 с. (С. 276).

Однак, сьогодні все ще залишається нереалізованим конституційне забезпечення пріоритетності законодавства, а тому окремі галузі національного законодавства можна схарактеризувати як нагромадження численних змін і доповнень, не завжди відповідних з точки зору змісту та форми або нікчемних за правовими наслідками, хоча законотворчий процес регламентується 14-ма нормативно-правовими актами різної юридичної сили<sup>221</sup>. Ще одним недоліком є відсутність в Україні довгострокового планування правотворчої діяльності, що створює проблеми системності законотворчої роботи, відсутність належної фахової комунікації та проблеми у регламентації взаємодії між суб'єктами правотворчої діяльності, у тому числі координації цієї роботи, як зазначив Голова Верховної Ради України Р. Стефанчук<sup>222</sup>. Вирішенням цієї проблеми має стати прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707<sup>223</sup>, який визначає правову основу планування правотворчої діяльності, необхідність її здійснення відповідно до міжнародно-правових зобов'язань України, напрямів, пріоритетів та цілей, визначених програмними правовими актами та обов'язок розробки поточних і перспективних планів правотворчої діяльності.

Незважаючи на відсутність сьогодні спеціальних законів, обов'язковість застосування суб'єктами правотворчої політики юридичного прогнозування та планування впливає з низки нормативно-правових актів, зокрема, Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III<sup>224</sup>, який детально визначає правові, економічні й організаційні засади

---

<sup>221</sup> Нижник Н. Р. Правовий моніторинг як необхідна складова законотворчого процесу. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 2 (29). С. 50–54. (С. 50).

<sup>222</sup> Стефанчук Р. Планування правотворчої діяльності забезпечить передбачуваність розвитку державної політики. *Прес-служба Апарату Верховної Ради України*. 15 вересня 2021 р. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/213817.html>

<sup>223</sup> Про правотворчу діяльність : проект Закону від 25.06.2021 р. № 5707. 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)

<sup>224</sup> Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 25. Ст. 195.

формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку України, на основі яких мають розроблятися законопроекти.

Враховуючи той факт, що отримана в процесі юридичного прогнозування інформація має ефективно використовуватися у процесі планування законодавчих та інших нормотворчих робіт, уважається, що діяльність щодо планування і прогнозування законодавства фактично об'єднується в один комплекс дослідницьких робіт. Це забезпечує створення таких умов, за яких багато важливих і принципових питань розвитку законодавчої діяльності розглядаються і вирішуються одночасно<sup>225</sup>. Вживають навіть термін «плани-прогнози»<sup>226</sup>. Тому в юридичній літературі такі стадії правотворчої діяльності часто об'єднують одним поняттям – «планування законопроектних робіт»<sup>227</sup>. Однак, окремі дослідники обґрунтовано наполягають, що прогнозування обов'язково має передувати розробці і складанню планів законодавчої діяльності, оскільки план «виходить з прогнозу»<sup>228</sup>, тобто безумовно має спиратися на прогноз. У проекті Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707 юридичне планування і прогнозування об'єднанні у розділі III «Планування правотворчої діяльності», однак законопроект чітко визначає, що планування правотворчої діяльності має здійснюватися на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України<sup>229</sup>.

*Правовий моніторинг та юридична експертиза.* Правовий моніторинг визначається у юридичній літературі загалом як комплекс

<sup>225</sup> Гаврилов О. А. Правотворчество и прогнозирование. *Научные основы советского правотворчества* / под ред. Р. О. Халфиной. Москва : Наука, 1981. С. 189.

<sup>226</sup> Поленина С. В. Планирование правотворчества. *Научные основы советского правотворчества* / под ред. Р. О. Халфиной. Москва : Наука, 1981. С. 233–234.

<sup>227</sup> Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти : монографія. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. 568 с. (С. 272).

<sup>228</sup> Нырков В. В. Цели и средства правотворческой политики. *Правотворческая политика в современной России : курс лекций* / под ред. А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 456 с. С. 71–88. (С. 84).

<sup>229</sup> Про правотворчу діяльність : проект Закону від 25.06.2021 р. № 5707. 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)

системних і систематичних дій органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій у межах наданих їм конституційних повноважень щодо збору, аналізу й узагальнення інформації про стан законодавства і практику його застосування з метою виявлення їх відповідності запланованому результату правового регулювання й очікуваням суспільства<sup>230</sup>.

Справедливо ставиться питання щодо необхідності вироблення єдиної термінології та критеріїв оцінювання нормативно-правових актів як результату правотворчості, з урахуванням різноманітності видів і рівнів їх прийняття<sup>231</sup>. Критеріями правового моніторингу, на думку дослідників, мають бути, по-перше, задоволення за допомогою права суспільних потреб, соціальних інтересів, прав і законних інтересів громадян та, по-друге, забезпечення власне юридичної якості дії правових принципів і норм, а саме відповідність: вимогам юридичної техніки; загальноновизнаним міжнародним документам про права людини і громадянина; конституції, законам та іншим нормативно-правовим актам і нормам суспільної моралі<sup>232</sup>.

Провідна роль правового моніторингу у процесі творення правотворчої політики полягає, на нашу думку, у його функції надання суб'єкту нормотворчості об'єктивної інформації про потреби правового врегулювання певних суспільних відносин. Необхідна інформація збирається у процесі спостереження за динамікою розвитку соціальних явищ, аналізується і трансформується у конкретні науково обґрунтовані пропозиції на предмет доцільності застосування юридичного впливу на певну сферу суспільних відносин або ж щодо удосконалення змісту чинного нормативно-правового акта задля усунення наявних колізій чи дублювання правових норм, подолання прогалин та прогнозування подальшо-

---

<sup>230</sup> Горохов Д. Б., Спектор Е. И., Глазкова М. Е. Правовой мониторинг: концепция и организация. *Журнал российского права*. 2007. № 5. С. 25–38. (С. 30).

<sup>231</sup> Онищук І. Методологічні принципи моніторингу нормативно-правових актів. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2016. Випуск 63. С. 10–17. (С. 14).

<sup>232</sup> Косович В. М. Правовий моніторинг як засіб вдосконалення нормативно-правових актів України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 31–44. (С. 40).

го розвитку правового життя. Отже, моніторингові дослідження сприяють зародженню правових ідей стратегічного характеру, що визначають напрями правового регулювання, та їх матеріалізації у конкретних правових нормах. Крім того, правовий моніторинг є тим інструментом, завдяки якому забезпечується прозорість процесу правотворчості на всіх рівнях влади та реальна участь інститутів громадянського суспільства у формуванні і реалізації правотворчої політики держави<sup>233</sup>.

Найбільш важливим у процесі моніторингу вважається визначення першочерговості проблем правового регулювання, удосконалення організаційно-правових засад методології та технології нормотворчої діяльності загалом, і законотворчої діяльності насамперед<sup>234</sup>. Однак, як зауважують дослідники, якщо правовий моніторинг, хоча й поверхово, проводиться сьогодні щодо законів, то підзаконні акти – акти відомчої нормотворчості й акти органів місцевого самоврядування, перебувають поза його межами<sup>235</sup>.

Якість нормативно-правових актів зумовлює потребу не лише у правовому моніторингу, але й у проведенні правової експертизи, яка взаємодіє з ним і виступає іншим важливим засобом формування правотворчої політики держави. Експертиза – це поглиблений аналіз певного об'єкта, результатом якого є оформлені у відповідному процедурному порядку професійні висновки для забезпечення прийняття правильного рішення з досліджуваного питання<sup>236</sup>.

Інститут експертизи має відігравати вирішальну роль у забезпеченні законності та техніко-юридичної досконалості проєктів нормативно-правових актів<sup>237</sup>. З цією метою всі проєкти правових

<sup>233</sup> Тернавська В. М. Місце і роль правового моніторингу та правової експертизи в системі засобів правової політики. *Альманах права*. 2019. Випуск 10. С. 274–279. (С. 275–276).

<sup>234</sup> Нижник Н. Р. Правовий моніторинг як необхідна складова законотворчого процесу. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 2 (29). С. 50–54. (С. 52).

<sup>235</sup> Градова Ю. В. Інститут правового моніторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2012. 20 с. (С. 9).

<sup>236</sup> Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика: основы теории и практики : учебно-методический комплекс. Москва : Проспект, 2015. С. 219.

<sup>237</sup> Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2012. 448 с. (С. 103).

актів проходять експертизу: правову, науково-правову, антикорупційну, гендерно-правову, на відповідність законодавству ЄС. Однак саме правова експертиза має дати оцінку відповідності проекту нормативно-правового акта сучасним досягненням вітчизняної та зарубіжної правової науки і юридичної практики, узгодженості положень проекту акта з іншими правовими актами, визначити його соціальну й економічну доцільність, наслідки реалізації.

Порядок проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів достатньо чітко визначений Методичними рекомендаціями щодо проведення правової експертизи, затвердженими постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р.<sup>238</sup>, де, між іншим, зазначається про особливості та значущість наукової правової експертизи. Однак для удосконалення інституту правової експертизи як засобу правотворчої політики вченими пропонується нормативно закріпити в загальній схемі нормотворчої процедури проведення науково обґрунтованої правової експертизи як обов'язкового етапу підготовки нормативно-правових актів, особливо законопроектів як найбільш значимих актів<sup>239</sup>.

Науково-правова експертиза має вагоме значення у системі засобів правотворчої політики. Вона проводиться різними науковими установами, зокрема, Інститутом держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Науково-дослідним інститутом приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, Науково-дослідним інститутом інтелектуальної власності НАПрН України тощо, які своїми високопрофесійними і науково обґрунтованими висновками підвищують роль науки у формуванні правотворчої політики. Діяльність цих інститутів спрямована на вивчення проектів нормативно-правових актів та положень чинного законодавства з метою виявлення прогалин і

---

<sup>238</sup> Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова колегії Міністерства юстиції України, Центр правової реформи і законопроектних робіт від 21.11.2000 р. № 41. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00>

<sup>239</sup> Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2012. 448 с. (С. 222).



колізій, з'ясування суспільної думки щодо повноти забезпечення конституційних прав і свобод громадян нашої держави та захисту їхніх інтересів при реалізації державної політики.

Суб'єкти правотворчості у межах законодавчої процедури найбільше нехтують лінгвістичною експертизою, внаслідок чого в текстах нормативно-правових актів трапляються лінгвістичні кальки, мовні помилки та неоднакове застосування термінології як в одному і тому ж нормативному акті, так і в різних актах, що мають спільний предмет правового регулювання. Так, К. Крахмальова, аналізуючи українське законодавство, припускає, що вживання у ньому одночасно таких термінів, як «тимчасово переміщені особи» та «примусово переміщені особи» чи «особа, яка переміщується», «громадяни України, які переселилися», «особи, які переселилися», «сім'ї, які переселилися», є або безпосередньо державною політикою, яка передбачає надання певної допомоги всім де-факто внутрішньо переміщеним особам, навіть до юридичного закріплення їх статусу, або ж це недолік юридичної техніки<sup>240</sup>. Своєю чергою, Ю. Бугайко пояснює це відсутністю системного підходу до правового регулювання як усього інституту експертиз законопроектів в Україні, так і, зокрема, лінгвістичної експертизи законопроектів; браком нормативно-правового закріплення методології проведення лінгвістичної експертизи законопроектів; відсутністю відповідної системи фахової підготовки та атестації експертів з проведення такого виду експертиз<sup>241</sup>.

Отже, і правовий моніторинг, і правова експертиза сприяють підвищенню якості нормативно-правових актів, що приймаються, та дають змогу проводити всебічний аналіз фактичного стану законодавчої бази і прогнозування подальшого розвитку національної правової системи, де належно мають бути забезпечені та дотримані основоположні права і свободи людини й громадянина. На сьогодні в Україні не врегульовано на законодавчому рівні порядок організації і проведення ані правового моніторингу, ані правової

<sup>240</sup> Крахмальова К. О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 210 с. (С. 24–27).

<sup>241</sup> Бугайко Ю. О. Конституційно-правові засади лінгвістичної експертизи законопроектів в Україні : анотац. дис. ... докт. філос. : 081. Київ, 2022. 29 с. (С. 6).

експертизи, тому немає системного і систематичного аналізу проєктів нормативно-правових актів, а також чинного законодавства і практики його застосування; здійснюється лише моніторинг заходів щодо реалізації конкретних завдань. Зокрема, проводиться тільки моніторинг стану дотримання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів органами юстиції<sup>242</sup>.

*Юридична техніка.* Питання створення досконалих за формою і змістом законів привертало увагу філософів, державних і політичних діячів ще з часів Античності, де техніка законотворення розглядалася як високе мистецтво. В юридичній енциклопедії юридична техніка визначається як система засобів, методів і прийомів, що використовуються у процесі юридичної діяльності, спрямованої на вироблення та реалізацію юридичних норм, з метою її раціоналізації та забезпечення ефективності правового регулювання суспільних відносин<sup>243</sup>. Юридична техніка, як слушно зазначає Чаба Варга, «служує фактично мостом між правом у позитивному сенсі та його практичною реалізацією, що визначається міркуваннями правової політики»<sup>244</sup>.

Юридична техніка, що застосовується у процесі формування правотворчої політики, позначається в юридичній літературі частіше як нормотворча, а не правотворча. Так, нормотворча техніка, за визначенням О. Скакун, становить сукупність юридично-технічних правил, прийомів, засобів і способів, що використовуються при створенні текстів законів, підзаконних актів, нормативно-правових договорів<sup>245</sup>. Переконані, що названі терміни мають синонімічну природу, оскільки йдеться про правотворчість у широкому розумінні, а тому можна застосовувати й термін «правотворча техніка».

---

<sup>242</sup> Про затвердження Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 19.01.2012 р. № 93/5. *Офіційний вісник України*. 2012. № 5.

<sup>243</sup> Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2004. Т. 6 : Т–Я. 768 с. (С. 478).

<sup>244</sup> Csaba Varga. *Theory of Law*. Budapest : Szent István Társulat, 2012. 374 p. (P. 243).

<sup>245</sup> Скакун О. Ф. *Теорія права і держави* : підручник. 4-те вид., стереотипне. Київ : Алерта, 2021. 528 с. (С. 360).

Нормотворча техніка включає *засоби нормотворчої техніки* (юридична термінологія, юридичні конструкції, способи викладення нормативно-правових актів тощо) та *правила нормотворчої техніки* (технічні норми), які ще Ш. Л. Монтеск'є описав у творі «Про дух законів» (1748) та радив суворо дотримуватися особам, «здібним до написання законів»<sup>246</sup>.

Інструментарій нормотворчої техніки застосовують диференційовано для кожного виду нормативних актів. Так, втілення у життя принципів і установок законодавчої політики стає можливим тільки завдяки застосуванню інструментів законодавчої техніки<sup>247</sup>. Вважається, що створення якісних законів та їх систематизація потребують від науковців глибшої розробки методології законодавчої техніки<sup>248</sup>. В юридичній літературі справедливо зауважується, що законодавча техніка є найбільш «науковорозробленим» видом нормотворчої техніки, натомість інші види юридичної техніки, що застосовуються у процесі правотворення, навіть не мають власного термінологічного позначення<sup>249</sup>. Для зазначення цих технік зазвичай вживається узагальнювальний термін «юридична техніка»<sup>250</sup>, або вони позначаються як «техніка творення підзаконних нормативно-правових актів»<sup>251</sup>.

Юридична техніка і правотворча політика когерентні, але нетотожні поняття<sup>252</sup>. Однак, у науковій літературі можна зустріти

<sup>246</sup> Монтеск'є Ш. Л. Избранные произведения о духе законов. С. 530–533. URL: <https://lex.am/docs/sharle.pdf>

<sup>247</sup> Нашиц А. Правотворчество : теория и законодательная техника / пер. с рум. И. Фодор. Москва : Прогресс, 1974. 256 с. (С. 138).

<sup>248</sup> Дзейко Ж. О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичні дослідження : монографія. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. 360 с. (С. 311).

<sup>249</sup> Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика: основы теории и практики : учебно-методический комплекс. Москва : Проспект, 2015. 352 с. (С. 215).

<sup>250</sup> Дзюбенко О. Л. Теоретико-правове розуміння юридичної техніки відомчої нормотворчості. *Юриспруденція: теорія і практика*. 2009. № 7. С. 2–10.

<sup>251</sup> Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с. (С. 217).

<sup>252</sup> Тернавська В. М. Юридична техніка в системі засобів конституційно-правової політики: теоретико-методологічний аналіз. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 3. С. 123–131. (С. 126).

бачення цих категорій як однопорядкових правових феноменів. Так, А. Підгурецький визначає «науку політики права» як розділ соціотехніки, зміст якої становлять три основні види правил, що ведуть до створення права, що діє ефективно: 1) законодавчі правила (власне правила у сенсі політики права); 2) кодифікаційні правила; 3) правила техніки кодифікації щодо розробки правил законодавчої техніки<sup>253</sup>. Своєю чергою, В. Трофимов відзначає, що система знань про правила нормотворчості, систематизації права і юридичної техніки є квінтесенцією науки правової політики<sup>254</sup>.

Чинним законодавством безпосередньо визначено обов'язок України забезпечити єдині підходи до нормопроекткування усіх видів нормативно-правових актів України з обов'язковим врахуванням вимог законодавства Європейського Союзу у процесі адаптації законодавства України до *acquis communautaire*<sup>255</sup>. Однак на практиці доволі часто можна побачити нормативно-правові акти, де мають місце непрофесійне формування структури і змісту нормативно-правових актів, довільне використання юридичних термінів і понять, що загалом спричиняє прогалини і колізії у системі національного законодавства, зниженню регулятивної функціональності нормативно-правових актів. Наведемо декілька актуальних прикладів.

1. *Прогалини у законодавстві*. У Конституції України (статті 40, 42, 55, 56) вживаються терміни «службова особа» та «посадова особа» як дві різні категорії<sup>256</sup>, однак у жодному нормативному акті немає офіційного визначення обох цих понять. Така прогалина у чинному законодавстві призводить до некоректного застосування на практиці положень Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII щодо заборони сумісни-

---

<sup>253</sup> Підгурецький А. Очерк социологии права / пер. с пол. А. Б. Венгерова. Москва : Прогресс, 1974. 328 с. (С. 304, 306).

<sup>254</sup> Трофимов В. В. Правовая политика как научная основа правовых реформ. *Государство и право*. 2010. № 6. С. 101–104. (С. 103).

<sup>255</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>

<sup>256</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

цтва та притягнення до юридичної відповідальності за неподання чи некоректне заповнення декларацій про доходи<sup>257</sup>. Враховуючи те, що нормативні визначення мають бути закладені тільки у базових законах (кодексах) задля забезпечення їх послідовного і правильного застосування в інших актах законодавства<sup>258</sup>, вважаємо, що має бути чітке нормативне визначення понять «службова особа» і «посадова особа» у спеціальному законі, яким є, на нашу думку, Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII<sup>259</sup>.

2. *Колізії у законодавстві*. Юридична термінологія є невід'ємною частиною техніко-юридичних засобів та вважається своєрідним «ключем» до текстів нормативних актів, засобом оперування їх змістом<sup>260</sup>. Особливо гострою постає проблема однозначного вживання правової термінології в умовах правової глобалізації, коли, поряд зі зростанням числа нормативно-правових актів, збільшується і загальна кількість спеціальних юридичних термінів іншомовного походження. Фахівці вважають, що у сучасному нормотворчому процесі неможливо обійтися без запозичення іноземних термінів, але їх використання має бути збалансоване у процесі творення та стандартизації терміносистеми конституційного права<sup>261</sup>, а також з урахуванням міжнародно-правових доктрин, відповідно до міжнародно-правових стандартів<sup>262</sup>. Так, в українському законодавстві процеси правової глобалізації позначені

<sup>257</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

<sup>258</sup> Тихомиров Ю. А. Юридическая техника – инструмент правотворчества и правоприменения. *Юридическая техника*. 2007. № 1. С. 12–16. (С. 13); Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2012. 448 с. (С. 95).

<sup>259</sup> Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

<sup>260</sup> Пиголкин А. С., Юсупов С. Н. Пути оптимизации работы над правовой терминологией. *Советское государство и право*. 1983. № 12. С. 45–52. (С. 45).

<sup>261</sup> Луньо П. Є. Запозичення в українській термінології конституційного права. *Наукові праці: науково-методичний журнал. Філологія. Мовознавство*. 2013. Випуск 211. Том 223. С. 55–60. (С. 59).

<sup>262</sup> Тихомиров Ю. А. Юридическая техника – инструмент правотворчества и правоприменения. *Юридическая техника*. 2007. № 1. С. 12–16. (С. 14).

такими термінами, як «адаптація», «зближення», «наближення», «імплементация», «апроксимация», «гармонізація»<sup>263</sup>, довільне використання яких у відомчій нормотворчості внаслідок відсутності галузевого тезаурусу негативно відображається на процесі правового регулювання та виконанні Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань. Запобігти цьому можна, створивши механізм контролю за узгодженістю використання спеціальної термінології<sup>264</sup>, яким може виступати, наприклад, Реєстр термінів і понять, що вживаються у законах та інших нормативно-правових актах<sup>265</sup>. Так, наприклад, у Камбоджі законодавець вживає у контексті нормативно-правового акта лише терміни (технічні і юридичні), які визначені у словнику, виданому Комітетом Королівської Академії<sup>266</sup>.

3. *Непрофесійне формування структури і змісту нормативно-правових актів.* Усі ми постійно відзначаємо систематичні і доволі часто суттєві зміни та доповнення чинних нормативно-правових актів з метою усунення наявних недоліків у механізмі правового регулювання. Незважаючи на те, що на допомогу суб'єктам нормотворчої діяльності були виданні різні спеціалізовані правила, методики, відомчі галузеві інструкції щодо розроблення проєктів нормативно-правових актів та належного застосування чинних актів, суб'єкти нормотворчої діяльності не дотримуються правил юридичної техніки чи відверто нехтують ними. Причина вбачається у

<sup>263</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>; Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для гармонізації національних стандартів з міжнародними та європейськими : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2011-%D0%BF#Text>; Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

<sup>264</sup> Пиголкин А. С., Юсупов С. Н. Пути оптимизации работы над правовой терминологией. *Советское государство и право*. 1983. № 12. С. 45–52. (С. 46).

<sup>265</sup> Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2012. 448 с. (С. 219).

<sup>266</sup> Introduction to Legislative Drafting : References and Techniques. Published by Permanent Secretariat of the Committee for Legal and Judicial Reform (Ministry of Justice) & Konrad-Adenauer-Stiftung. 130 p. (P. 112). URL: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=7acaecf3-26e6-1b54-4dad-24a50c6b37e7&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=7acaecf3-26e6-1b54-4dad-24a50c6b37e7&groupId=252038)

більшості не стільки у низькому рівні професійної правової культури державних службовців і депутатів, скільки у рекомендаційному характері всіх цих правил. Як справедливо зауважують фахівці, правила створення і систематизації нормативно-правових актів мають бути закріплені саме на рівні спеціального закону, що дасть змогу значно підняти рівень якості законопроектних робіт, а також уможливить постановку питання про запровадження відповідальності за неякісну підготовку законів<sup>267</sup>. Крім того, не втратила своєї актуальності пропозиція О. Богачової щодо запровадження Реєстру законотворчих помилок<sup>268</sup>. Однак суб'єкти нормотворення ігнорують раціональні науково обґрунтовані пропозиції учених-правознавців, голос яких «сприймається як глас статистів у спектаклі»<sup>269</sup>. Позитивним зрушенням у цьому проблемному питанні можна вважати встановлення вимоги розроблення проєктів нормативно-правових актів із дотриманням правил техніки нормопроекткування, що встановлені проєктом Закону України «Про нормотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707<sup>270</sup>.

Отже, застосування у правотворчому процесі таких засобів правотворчої політики, як наукове прогнозування та юридичне планування законодавства, правовий моніторинг та правова експертиза, сприяє передбачуваності та наданню системного характеру процесам розробки і прийняття законодавчих й інших правових актів, а суворе дотримання правил правотворчої техніки забезпечує досягнення стратегічних цілей і вирішення тактичних задач правотворчої політики. Концепція правотворчої політики має містити положення щодо вдосконалення системи правових засобів.

<sup>267</sup> Дзейко Ж. О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичні дослідження : монографія. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет». 2007. 360 с. (С. 315); Копиленко О., Богачова О. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 1. С. 5–14. (С. 8).

<sup>268</sup> Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2012. 448 с. (С. 219).

<sup>269</sup> Бачило И. Л. О методологии и юридической технике законотворчества. *Государство и право*. 2006. № 6. С. 14–22. (С. 17).

<sup>270</sup> Про правотворчу діяльність : проєкт Закону від 25.06.2021 р. № 5707. 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)

## 4. ПРАВОТВОРЧА ПОЛІТИКА В АСПЕКТІ ПРАВОВОЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

---

### 4.1. Правова глобалізація: поняття, форми та рівні

Прогресивний розвиток людства у XXI ст., прискорений впровадженням новітніх інформаційних технологій, проходить під егідою глобалізованого інформаційного суспільства. Стрімкий розвиток національних економік та культури, плідна співпраця держав у сфері міжнародної безпеки стали можливими завдяки новим технологічним можливостям та поширенню мережі Інтернет. Глобалізація як соціальне явище узагальнено характеризується у науковій літературі як зумовлений об'єктивними факторами інтенсивного зближення і взаємодії різних частин цілісного світу процес, що виник внаслідок розвитку національних економік за сприяння інформаційно-комунікаційних технологій і відкритості світу, результатів наукової революції і швидкого технологічного оновлення, зниження тарифних бар'єрів та лібералізації руху товарів і капіталу, міжнаціональних соціально-культурних рухів та інтернаціоналізації освіти»<sup>271</sup>.

Водночас, такий стрімкий розвиток людської цивілізації охарактеризувався появою нових для людства проблем і викликів, породжених екологічними катастрофами й епідеміями загальнопланетарного масштабу, міграційними процесами, кіберзлочинністю, дефолтами тощо. Питання сучасних викликів і загроз глобалізації систематично розглядаються Генеральною Асамблеєю ООН на її сесіях, починаючи з 1998 р. Міжнародна спільнота намагається врегу-

---

<sup>271</sup> Батанов О. В. Місцеве самоврядування в умовах глобалізації. *Міждисциплінарні гуманітарні студії. Серія : Правничі науки*. 2014. Випуск 1. С. 5–14. (С. 5); Хаустова М. Г. Феномен глобалізації, різноаспектність визначення. *Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики* : зб. наук. статей за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 трав. 2016 р. / редкол.: А. П. Гетьман, І. В. Яковюк, В. І. Самощенко та ін. Харків : Право, 2016. 536 с. С. 110–119. (С. 115).



льовувати всі ці різноманітні глобалізаційні процеси за допомогою таких інструментів, як економічні закони, дипломатія, право тощо. Найбільші важелі позитивного впливу має право, що безпосередньо впливає з положень Статуту ООН<sup>272</sup>. І йдеться саме про право у сенсі закону для міжнародної спільноти, що не сприймається як «позитивна мораль» чи частина міжнародної етики, а право у власному сенсі, норми якого мають юридичну силу<sup>273</sup>.

Управління глобалізацією за допомогою права передбачає побудову верховенства права без світової держави, а отже, потребує переосмислення суті інструменту, який право представляє перед лицем взаємозалежностей, породжених глобалізацією, і викликів, які вона створює<sup>274</sup>. Відповідно, право виступає сьогодні не лише інструментом глобалізації, а й окремою сферою глобалістики: упорядкування глобалізаційних процесів неможливо здійснювати за допомогою національного права, сфера впливу якого територіально обмежена, тому потрібен більш досконалий, оновлений механізм правового регулювання. Отже, внутрішньодержавне право також зазнає впливу глобалізації, що, своєю чергою, стає передумовою для формування нової галузі суспільних знань – правової глобалістики.

Однією з об'єктивних закономірностей розвитку сучасного права є поглиблення взаємодії міжнародного і національного права під впливом правової глобалізації. На сьогодні немає єдиного доктринального визначення поняття правової глобалізації як і нормативної дефініції правової природи глобалізації, мають місце лише теоретичні розробки окремих елементів цього соціального явища. Так, Р. Бірюков вважає, що правова глобалізація виступає одним з найважливіших аспектів загальної глобалізації у сучасному світі, її всебічний вплив на державно-правову сферу

<sup>272</sup> Статут Організації Об'єднаних Націй : Міжнародний документ від 26 червня 1945 року. *Департамент громадської інформації ООН*. URL: [https://unic.un.org/around-world/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter\\_Ukrainian.pdf](https://unic.un.org/around-world/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf)

<sup>273</sup> Onuma Yasuaki. International law in and with International Politics: the functions of international law in international society. *European Journal of International Law*. 2003. Volume 14. № 1. P. 105–139. (P. 122–123).

<sup>274</sup> Mireille Delmas-Marty. Governing Globalisation through Law. *European Journal of Risk Regulation*. Volume 11, Special Issue 2: Taming COVID-19 by Regulation, June 2020, P. 195–201. DOI: <https://doi.org/10.1017/err.2020.31>

призводить до трансформації, зміни і модернізації державно-правових інститутів, норм і відносин у рамках національного та міжнародного права<sup>275</sup>. Правова глобалізація проявляється, на думку О. Дякович, як історично-поступальний процес новаційного прогресивного розвитку універсальних властивостей, норм, форм і процедур правового простору, визначає спроможність права регулювати процеси загальносуспільної глобалізації і характеризується універсальністю, гуманізацією, трансформацією та змінною характеристикою державно-правових явищ<sup>276</sup>. А. Бірюкова під правовою глобалізацією розуміє відносно самостійне явище, яке виражає трансформаційні процеси, що на міждержавному рівні (макрорівні) сприяють формуванню загальносвітової системи правових норм як необхідної умови й організаційної основи міждержавної взаємодії у різних сферах соціального буття, та під впливом яких на національному рівні (мікрорівні) відбувається модифікація правової системи держави<sup>277</sup>. На нашу думку, **правова глобалізація** – це взаємодія правових систем сучасності у формі *конвергенції, асиміляції чи інтеграції*, що має своїм наслідком нормування основних сфер соціальної дійсності шляхом правової модернізації усіх статичних (правових норм, принципів та інститутів) і динамічних (правотворчість, правореалізація, правозастосування, правова охорона, правова культура) елементів права<sup>278</sup>. Ця взаємодія зумовлює так звану інтернаціоналізацію внутрішньодержавного права<sup>279</sup>, що означає наближення національних

---

<sup>275</sup> Бірюков Р. М. Національна правова система в умовах глобалізації (основні напрямки трансформації) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2011. 20 с. (С. 13).

<sup>276</sup> Дякович О. В. Правова глобалістика: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2015. 20 с. (С. 13).

<sup>277</sup> Бірюкова А. М. Правова глобалізація: до визначення поняття. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 1. Том 1. С. 3–7. (С. 7).

<sup>278</sup> Ternavska V. Legal system of Ukraine under conditions of the legal globalization: theoretical and legal analysis. *Development of National Law in the Context of Integration into the European Legal Space*. Warszawa : Instytut Integracji Europejskiej. BMT Eridia Sp. z o.o. Wydawnictwo Erida, 2018. 242 p. P. 9–29. (P. 19).

<sup>279</sup> Лукашук И. И. Глобализация, государство, право, XXI век. Москва : Изд-во Спарк, 2000. 262 с. (С. 44); Mireille Delmas-Marty. Governing Globalisation through Law. *European Journal of Risk Regulation*. Volume 11, Special Issue 2: Taming COVID-19 by Regulation. June 2020, P. 195–201. DOI: <https://doi.org/10.1017/err.2020.31>

правових систем держав, поглиблення їх взаємодії під впливом міжнародного права.

Правова конвергенція традиційно розглядається як наближення правових систем романо-германської і англо-американської правових сімей, у процесі якого відбувається взаємне проникнення найбільш ефективних правових елементів кожної з них. Однак, у XXI ст. означене поняття трактують ширше, ніж взаємодію правових систем лише цих двох правових сімей. Результат такого наближення національного права окремих держав полягає, на думку Г. Лук'янової, у підвищенні ступеня їх правової когерентності на основі принципів глобальності, парадигмальності та комплементарності<sup>280</sup>.

О. Волошенюк вирізняє такі напрями правової конвергенції:

1) створення змішаних (гібридних) правових систем у країнах, які історично перебували під впливом різних традицій права;

2) розвиток регіональних (міждержавних) правових систем, що є характерним для всього світу, а особливо – для європейського континенту;

3) уніфікація міжнародного права, яка не обмежується лише регіональним рівнем, а набуває планетарного масштабу;

4) поступова трансформація права країн, які традиційно належать до окремого типу правових систем, у напрями зближення з іншим типом<sup>281</sup>.

Асиміляція правових систем – процес взаємодії правових систем, у ході якого відбувається їх злиття з втратою однією з них своїх характерних ознак та елементів. У процесі правової асиміляції економічно слабкі країни фактично змушені йти на трансформацію своїх правових систем в обмін на економічну чи воєнну допомогу, держав, що домінують у сучасному світі. Така форма впливу одержала в юридичній літературі назву «юридична експансія»<sup>282</sup>.

<sup>280</sup> Лук'янова Г. Ю. Залежність комплементарності праворозуміння від гетерогенності джерел права. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 3–12. (С. 6).

<sup>281</sup> Волошенюк О. В. Процеси конвергенції в сучасних правових системах. *Форум права*. 2009. № 3. С. 123–128. (С. 124–125).

<sup>282</sup> Тверякова Е. А. Юридическая экспансия: теоретико-историческое исследование : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Н. Новгород, 2002. 22 с. (С. 10).

Інтеграція правових систем – процес взаємодії правових систем, у ході якого відбувається узгодження національних правових інтересів та запровадження єдиних правових стандартів шляхом розробки державами нормативно-правових актів на основі міжнародно-правових договорів, конвенцій, міжнародних уніфікованих правил і модельних актів.

У XXI ст. взаємодія правових систем проходить у комбінованій формі, а саме конвергенції правових систем сучасності та регіональної правової інтеграції. І. Семеніхін стверджує, що наближення національних правових систем, наприклад, у рамках європейської інтеграції сприяє формуванню нового, наднаціонального правопорядку, який не просто базується на органічному об'єднанні здобутків романо-германської і англо-американської правових сімей, але й забезпечує їх конвергенцію у межах правової системи ЄС<sup>283</sup>.

Виходячи з аналізу Договору про Європейський Союз 1992 р., де інтеграція розглядається як безперервний процес поглиблення співробітництва країн у межах ЄС для запровадження міцного об'єднання держав-членів, І. Яковюк приходить до висновку, що правова інтеграція полягає у виробленні єдиних загальноєвропейських правових стандартів, узгодженні розрізнених правових систем держав-членів до вказаних стандартів, уніфікації правового регулювання у межах Союзу та приведенні норм права третіх держав, що обрали євроінтеграційний вектор, у відповідність до загальної правової системи ЄС як обов'язкової умови інтегрування<sup>284</sup>.

Правова інтеграція може виражатися у таких формах, як *рецепція, гармонізація, уніфікація*. Найбільш поширеною в умовах сьогодення формою інтеграції є гармонізація. У Європейському Союзі гармонізація законодавства держав-членів з правом ЄС полягає у приведенні норм внутрішнього права держав-членів у відповідність до вимог права ЄС з метою створення однакових правових умов для учасників ринкових відносин. В установчому договорі та

---

<sup>283</sup> Семеніхін І. В. Правова доктрина: загальнотеоретичний аналіз / наук. ред. О. В. Петришин. Харків: Юрайт, 2012. 88 с. (С. 6–7). URL: <https://dbms.institute/files/nd/2.pdf>

<sup>284</sup> Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4 (71). С. 29–42. (С. 33).

інших документах, які створюють правові засади для регулювання європейської інтеграції в ЄС, використовуються різні терміни для визначення процесу приведення у відповідність внутрішнього законодавства до права Євросоюзу. Зокрема, у Договорі про функціонування ЄС використовуються такі терміни, як: «наближення» (статті 81, 114, 115, 151), «гармонізація» (статті 113, 149, 165, 166, 191), «встановлення мінімальних правил і стандартів» (статті 78, 82, 83), «взаємне визнання національних правил і стандартів» (стаття 70)<sup>285</sup>. Однак, визначення поняття гармонізації не містить жоден міжнародний акт, ідеться лише про обов'язковість гармонізації національного законодавства держав-членів із правом ЄС, визначаються сфери, способи і правові механізми гармонізації законодавства. Незважаючи на застосування різних термінів як у праві ЄС, так і в угодах ЄС з третіми країнами, дефініція «гармонізація», на думку В. Муравйова, найбільш адекватно характеризує мету цього процесу: узгодження національних норм у такий спосіб, щоб в обох випадках вони створювали однакові правові умови для діяльності суб'єктів господарювання у межах внутрішнього ринку<sup>286</sup>. Форми та засоби здійснення гармонізації обумовлюються типом асоціації із ЄС, визначених статтею 217 Договору про функціонування Європейського Союзу<sup>287</sup>.

Гармонізація відбувається у таких формах, як *адаптація законодавства, імплементація, стандартизація* та ін.

Адаптація (лат. *adapto* – пристосовувати) у сфері права загалом тлумачиться як наближення національного законодавства до положень іноземного законодавства, що може трактуватися вузько і широко. Так, адаптація у міжнародному праві (широкий аспект) визначається в юридичній літературі як процес приведення уповноваженими органами державної влади внутрішнього законодавства

<sup>285</sup> Консолідовані версії Договору про Європейський Союз від 07.02.1992 р. та Договору про функціонування Європейського Союзу від 25.03.1957 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06)

<sup>286</sup> Муравйов В. Гармонізація законодавства і європейська інтеграція. *Право України*. 2013. № 6. С. 12–50. (С. 36).

<sup>287</sup> Консолідовані версії Договору про Європейський Союз від 07.02.1992 р. та Договору про функціонування Європейського Союзу від 25.03.1957 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06)

національних держав до норм і стандартів міжнародного права шляхом удосконалення національного законодавства (внесення змін і доповнень, прийняття нових нормативно-правових актів), укладання або приєднання до міжнародних договорів<sup>288</sup>. Адаптація у світлі євроінтеграції (вузький аспект) визначається як ґрунтований на міжнародній угоді планомірний процес (комплекс односторонніх заходів) узгодження (зближення, наближення, пристосування, перетворення, приведення у відповідність) нормативно-правових актів держави-реципієнта з європейськими стандартами (ідеалами) правового регулювання окремих видів суспільних відносин (правової регламентації пріоритетних сфер)<sup>289</sup>.

Залежно від статусу суб'єкта міжнародного права (наприклад, чи є держава членом ЄС) адаптація може бути попередньою та наступною, обов'язковою та юридично необов'язковою<sup>290</sup>. Адаптація законодавства неасоційованих держав охоплює тільки чітко визначені угодами про партнерство і співробітництво сфери наближення, а тому стосується незначної кількості актів ЄС. Натомість для асоційованих країн адаптація залежить від визначених угодою про асоціацію цілей та сфер співробітництва, тому для кожної держави окремо відбираються з усієї маси *acquis communautaire* ЄС саме ті акти, реалізація яких повинна забезпечити виконання сторонами взятих на себе зобов'язань<sup>291</sup>.

Імплементация (від лат. *implere* – досягати, виконувати, здійснювати) передбачає виконання державою взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань шляхом впровадження у національ-

---

<sup>288</sup> Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338–342. (С. 338–339).

<sup>289</sup> Проневич О. С. Адаптація вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу: доктринально-правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 59–69. (С. 64). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnvvs\\_2016\\_3\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnvvs_2016_3_11)

<sup>290</sup> Тарасов О. В. Адаптація, імплементация чи гармонізація права ЄС? Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики : зб. наук. статей за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 трав. 2016 р. / редкол.: А. П. Гетьман, І. В. Яковюк, В. І. Самощенко та ін. Харків : Право, 2016. 536 с. (С. 32).

<sup>291</sup> Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4 (71). С. 29–42. (С. 39).

ну правову систему принципів і норм міжнародного права. Механізм імплементації міжнародно-правових норм включає сукупність правових та інституційних засобів, що використовуються суб'єктами міжнародного права на міжнародному і національному рівнях<sup>292</sup>. Розрізняють пряму імплементацію, тобто включення норм міжнародного договору до національного права держави, та непрямую, яка передбачає включення норм міжнародного договору до національної системи права лише після ратифікації означеного договору уповноваженим суб'єктом, а також змішану форму імплементації, що поєднує риси обох вищезазначених форм імплементації. Як зазначає Д. Терлецький, «у першому випадку міжнародне право може безпосередньо брати участь у формуванні і регулюванні відносин, що є предметом національного права, а у другому – лише закладає змістовні засади наступної національної правотворчості, зобов'язуючи в тій чи іншій формі державу її здійснити»<sup>293</sup>. Так, наприклад, у статті 10 Конституції Чехії 1992 р. передбачено, що ратифіковані і оприлюднені міжнародні договори, зобов'язання за якими прийняла на себе Чеська Республіка, утворюють частину правового порядку і мають перевагу перед внутрішнім законодавством<sup>294</sup>. Однак, як показує міжнародно-правова практика, після встановлення на конституційному рівні положення про визнання ратифікованих міжнародних договорів частиною національного законодавства відбувається виконання положень міжнародних договорів або шляхом їх конкретизації у національному законодавстві, або трансформації останнього відповідно до положень міжнародних договорів.

Стандартизація є ще одним способом інтернаціоналізації внутрішньодержавного права шляхом приведення національних норм у відповідність до міжнародних правових стандартів. Термін «міжнародно-правовий стандарт» введений до наукового обігу у

<sup>292</sup> Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1999. Т. 2 : Д–Й. 744 с. (С. 667).

<sup>293</sup> Терлецький Д. С. Трансформація, інкорпорація та імплементація норм міжнародного права: теоретичний аналіз. *Молодий вчений*. 2017. № 7 (47). С. 395–400. (С. 399).

<sup>294</sup> The Constitution of the Czech Republic adopted on 16 December 1992. URL: <https://wipolex.wipo.int/ru/text/578169>

другій половині ХХ ст. американським філософом і футурологом О. Тоффлером. Правова стандартизація має на меті встановлення у рамках міжнародних організацій єдиних мінімальних норм і вимог до правового регулювання тих чи тих суспільних відносин. У юридичній літературі правові стандарти в межах права ЄС розглядають у вузькому і широкому значеннях. Так, у вузькому значенні застосовується термін «європейський стандарт», що означає модель специфікації у технічній сфері або технічне рішення, яке ухвалюється Європейським комітетом стандартизації (CEN) та передбачає обов'язок прийняття аналогічного внутрішньодержавного стандарту і скасування національних стандартів, що можуть йому суперечити<sup>295</sup>. Такі стандарти стосуються сьогодні дуже різних сфер правового регулювання, наприклад, у сфері екологічної якості встановлені конкретні стандарти щодо природокористування та охорони води Водною рамковою директивою (Директива 2000/60/ЄС)<sup>296</sup>.

Натомість у широкому значенні застосовується термін «європейський правовий стандарт»<sup>297</sup>, але передовсім це міжнародно-правові стандарти у галузі прав людини, що становлять загальноновизнані міжнародно-правові норми, які закріплюють на загальнолюдському рівні статус особистості і визначають перелік основоположних прав і свобод, обов'язок держав їх дотримуватися, а також межі можливого або припустимого їх обмеження<sup>298</sup>. Такі стандарти закріплені в основоположних міжнародно-правових документах, зокрема, Загальній декларації прав людини (1948) та Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966)

---

<sup>295</sup> Святоцька В. Правові стандарти, стандартизація, стандартологія: загальнотеоретичні аспекти. *Право України*. 2017. № 8. С. 193–204. (С. 198).

<sup>296</sup> Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики : Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2000 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_962/card2#Card](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962/card2#Card)

<sup>297</sup> Святоцька В. Правові стандарти, стандартизація, стандартологія: загальнотеоретичні аспекти. *Право України*. 2017. № 8. С. 193–204. (С. 199).

<sup>298</sup> Слинко Т. М. Міжнародно-правові стандарти в галузі прав людини та їх відображення в Конституції України. Права людини і демократія : зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф., м. Харків, 15 трав. 2018 р. Харків, 2018. С. 30–34. (С. 31). URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15177/1/Slinko\\_30-34.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15177/1/Slinko_30-34.pdf)



і Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966) та ін. Разом з тим, стандартизуватися також можуть, як зазначає П. Рабінович, і певні вимоги до засобів гарантування прав людини, зокрема, позитивні обов'язки держави із забезпечення, охорони та захисту таких прав<sup>299</sup>. Сюди доцільно віднести такі міжнародні документи, як, наприклад, Мінімальні стандартні правила ООН щодо відправлення правосуддя стосовно неповнолітніх («Пекінські правила») від 29 листопада 1985 р., які значно впливають на формування ювенального законодавства демократичних держав. Позитивний ефект очікується від запровадження міжнародно-правових стандартів у питанні посилення боротьби з новими небажаними глобальними явищами, скажімо, транснаціональною організованою злочинністю.

Наближення у правовій сфері відбувається на трьох рівнях – нормативному, техніко-юридичному, а також доктринальному (теоретичному).

Наближення правових систем на нормативному рівні передбачає наближення правових стандартів і способів поведінки при врахуванні субстанціонального прояву норм права, яке полягає у принциповій орієнтації норм або на судову практику, або на нормативно-правовий акт<sup>300</sup>. Наближення національного права третіх країн з правом ЄС стосується в основному питань внутрішнього ринку ЄС і здійснюється у рамках створення зони вільної торгівлі з ЄС. Одним зі способів наближення виступає транспозиція положень директив ЄС у національне законодавство асоційованих держав через посилення на ці акти або включення їх у додатки до Угоди про єдиний економічний простір чи постанови Спільного комітету асоціації. Транспозиція застосовується у сферах, де не існує розвинутого національного законодавства або воно безнадійно застаріло і вимагає швидкого оновлення. Транспозиція відбувається шляхом безпосереднього включення положень права ЄС до внутрішнього

<sup>299</sup> Рабінович П. М. Міжнародні стандарти прав людини: властивості, загальне поняття, класифікація. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 1 (84). С. 19–29. (С. 22).

<sup>300</sup> Егоров А. В. Правовая интеграция и ее содержание. *Государство и право*. 2004. № 6. С. 74–84. (С. 77).

законодавства держави без внесення до них істотних змін та не потребує проходження парламентських процедур і відміни чинних нормативно-правових актів. Загалом, успішність проходження процесу правової інтеграції зумовлена у більшості специфікою сфери як державного життя, так і національного законодавства. Так, у різних сферах економіки (виробництво, торгівля, фінанси тощо) наближення відбувається швидше, оскільки найчастіше відображає однорідні суспільні відносини, однак у політичній чи соціально-культурній сфері наближення здійснюється не лише повільніше, але й з великими труднощами, що зумовлено пріоритетом політичних інтересів суверенної державної влади<sup>301</sup>.

Техніко-юридичний рівень наближення пов'язаний з технікою нормотворчості. Проблема якості нормативно-правових актів є актуальною для нормотворчої практики усіх сучасних держав. Європейська Рада ще у 1992 р. вперше поставила на порядок денний засідання в Единбурзі питання про необхідність удосконалення нормотворення. Результатом цієї наради стало прийняття Резолюції з якості проектування правових актів у Співтоваристві від 8 червня 1993 р., яка стосується питань формулювання акта, посилянь, термінології та узгодження положень, визначення прав і обов'язків, структури тексту проекту, ролі преамбули, правил внесення змін, відповідності проекту наявному регулюванню<sup>302</sup>. Наступними міжнародними документами, дія яких спрямована на підвищення якості нормотворення, стали: Міжінституційна угода щодо якості підготовки проектів правових актів у Співтоваристві від 22 грудня 1998 р., що має системний виклад правил складання проектів правових актів ЄС; Міжінституційна угода про більш структуроване застосування техніки перегляду правових актів від 28 листопада 2001 р., присвячена питанням внесення змін до правових актів; Міжінституційна угода про покращення розробки

---

<sup>301</sup> Ternavska V. Legal system of Ukraine under conditions of the legal globalization: theoretical and legal analysis. *Development of National Law in the Context of Integration into the European Legal Space*. Warszawa : Instytut Integracji Europejskiej, BMT Eridia Sp. z o.o. Wydawnictwo Erida, 2018. 242 p. P. 9–29. (P. 24).

<sup>302</sup> Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута», 2012. 448 с. (С. 151).

правових актів від 2003 р., що передбачає забезпечення якості викладення текстів правових актів шляхом проведення консультаційних процедур, оцінки регуляторного впливу актів (до і після їх видання), забезпечення повного виконання Міжінституційної угоди від 22 грудня 1998 р.<sup>303</sup>

Характеризуючи доктринальний рівень наближення, важливо зазначити, що поняття «доктрина» у міжнародному праві має дещо відмінне значення ніж у загальній теорії права. Правова доктрина і в західній, і у вітчизняній юридичній науці трактується як сукупність науково обґрунтованих правових ідей щодо бачення належної (ідеальної) моделі правового врегулювання певного соціального явища, які прямо чи опосередковано впливають на процес правотворчості<sup>304</sup>, що, своєю чергою, залежить від стану розвитку правової системи, наявних правових традицій, характеру системи джерел права, як слушно резюмує І. Семеніхін<sup>305</sup>. Натомість у міжнародному праві термін «доктрина» вживається у сенсі, по-перше, «доктрини найбільш кваліфікованих спеціалістів з публічного права різних націй як допоміжний засіб для визначення правових норм» відповідно до пункту 1 «d» статті 38 Статуту Міжнародного суду ООН, і, по-друге, певні позиції суб'єктів міжнародних відносин з питань їх зовнішньої політики, які можуть мати міжнародно-правові наслідки<sup>306</sup>. Хоча жоден з цих видів доктрин не є джерелом міжнародного права, однак вони можуть опосередковано впливати на міжнародну правотворчість. Однак, вважаємо, що лише правова доктрина,

<sup>303</sup> Дзейко Ж. О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження : монографія. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. 360 с. (С. 315); Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2012. 448 с. (С. 151–152).

<sup>304</sup> Emilian Ciongaru. Interpretations of Legal Doctrine – Source of Law. Elements of General Theory of Law and Comparative Law. *International Journal of Research in Humanities and Social Studies*. 2020. Volume 7. Issue 4. P. 1–6. (P. 2); Emerson H. Tiller, Frank B. Cross. What is Legal Doctrine? *Public Law and Legal Theory Papers*. Northwestern University School of Law. Research Paper. 2005. No. 05–06. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=730284](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=730284)

<sup>305</sup> Семеніхін І. В. Правова доктрина: поняття, ознаки, структура. *Проблеми законності*. 2016. Випуск 132. С. 26–36. (С. 34).

<sup>306</sup> Денисов В. Н. Місце і роль доктрини в міжнародному праві. *Правова держава*. 2014. Випуск 25. С. 255–290. (С. 255).

яка є концептуалізованими науково обґрунтованими правовими ідеями, здатна впливати у такий спосіб.

Концептуалізована правова доктрина продукується як недержавними міжнародними організаціями за участю авторитетних правознавців, так і інституціями ООН та ЄС. Комплексні наукові розробки, втілені переважно в наукових концепціях та доктринах, адресовані правотворчим органам як свого роду посібники для удосконалення правотворчої діяльності держави. Так, доктринальною основою правового наближення країн-членів ЄС стала концепція «Інтеграція шляхом права», розроблена Флорентійським європейським інститутом наприкінці ХХ ст. Її положення щодо імплементації норм європейського права у національні правові системи були сприйняті практикою європейської інтеграції<sup>307</sup>.

На доктринальному рівні вивчаються питання політичної і правової інтеграції в аспекті відповідності правових норм іноземного законодавства національним інтересам, їх ефективності у процесі правового регулювання, а також захисту державного суверенітету від негативних впливів глобалізаційних процесів<sup>308</sup>. Однак вивчається не сам процес, а результат інтегрування, який може бути представлений, на думку А. Єгорова, у таких варіантах:

- 1) інтеграція нормативної сфери певного нормативного масштабу;
- 2) інтеграція без зміни нормативних компонентів, натомість зміна відбувається в юридичній практиці шляхом зміни тлумачення певних категорій і явищ;
- 3) поява єдиної стратегічної концепції правового розвитку певних сфер правового життя країн і регіонів<sup>309</sup>.

Особливу роль у процесі інтернаціоналізації права відіграють правові доктрини, котрі формуються у процесі тлумачення Судом

---

<sup>307</sup> Єгоров А. В. Правовая интеграция и ее содержание. *Государство и право*. 2004. № 6. С. 74–84. (С. 82).

<sup>308</sup> Тернавська В. М. Особливості наближення правових систем на доктринальному рівні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції «PARTICULARITĂȚILE ADAPTĂRII LEGISLAȚIEI REPUBLICII MOLDOVA ȘI UCRAINEI LA LEGISLAȚIA UNIUNII EUROPENE», м. Кишинів, Республіка Молдова, 22–23 березня 2019 р. Кишинів : S. N. (Tipogr. «Cetatea de Sus»), 2019. С. 74–77. (С. 75).

<sup>309</sup> Єгоров А. В. Правовая интеграция и ее содержание. *Государство и право*. 2004. № 6. С. 74–84. (С. 78).

ЄС (Судом справедливості) права ЄС, що також входять до системи *acquis communautaire*<sup>310</sup>. Такі доктрини Суду справедливості, як доктрина верховенства права ЄС над правом країн-членів і доктрина прямої дії права ЄС застосовуються і у правотворчому, і у правозастосовному процесі країн-членів ЄС, країн-кандидатів та асоційованих членів.

Наближення на доктринальному рівні відбувається у сфері не лише міжнародного публічного права, але й приватного. Як зазначає І. Діковська, в роботі інституцій ЄС сталою є практика створення робочих груп з розробки принципів та зводів права, які могли б бути покладені в основу згармонізованих приватноправових норм. Так, Комісією з Європейського договірної права був розроблений і опублікований документ «Принципи Європейського договірної права» (PECL) у трьох частинах, присвячений виконанню та наслідкам невиконання договорів і способам їх захисту. PECL розглядаються як керівні положення для допомоги суддям і арбітрам у випадках, якщо певне питання не врегульоване або недостатньо врегульоване національним правом або іншою системою норм застосовуваного права, оскільки вони є «спільною серцевиною» Європейських правових систем. Відповідно, PECL можуть слугувати моделлю для гармонізації договірної права держав-членів ЄС, або загальними нормами договірної права ЄС<sup>311</sup>. Своєю чергою, В. Денисов наголошує, що на стадії правотворчості позитивно впливати на розвиток міжнародного права може колективна думка юристів різних країн у формі кодифікаційних актів міжнародних неурядових організацій юристів, таких як Асоціація міжнародного права чи Інститут міжнародного права. Водночас, такі праці не є складовою процесу міжнародної правотворчості. Загальноприйнятою є думка, що доктрина міжнародного права не може бути засобом створення норм права, вона

<sup>310</sup> Черновол Д. А. Роль окремих правових механізмів інтеграції національного права України до системи права Європейського Союзу. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 3. С. 97–105. (С. 103).

<sup>311</sup> Діковська І. А. Гармонізація сучасного приватного права: виклики часу. Рекодифікація цивільного законодавства України: виклики часу : монографія / за заг. ред. Н. С. Кузнецової. 2-ге вид., доп. та перероб. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 908 с. С. 51–64. (С. 51–53).

лише відіграє ту допоміжну роль, яка визначена в пункті 1 «d» статті 38 Статуту Міжнародного суду ООН<sup>312</sup>.

Отже, сучасний процес правової глобалізації відзначається різноманітністю її форм та рівнів, на яких проходить наближення правових систем сучасних держав, у процесі якого відбувається як запозичення окремих елементів іноземного права, так і спільне удосконалення національного права на підставі загальнови-роблених правових стандартів, імплементації загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, застосування техніки нормотворчості.

#### **4.2. Особливості формування правотворчої політики України під впливом правової глобалізації**

Сьогодні на законодавчому рівні серед основних засад зовнішньої політики України визначено забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний і правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі<sup>313</sup>. Разом з тим, правотворча політика України з перших років незалежного державотворення формувалася у руслі зближення національної правової системи з правовими системами країн розвиненої демократії, зважаючи на тісні історичні зв'язки та сповідування спільних цінностей демократії, зокрема, визнання верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод, неодмінного курсу на розбудову ринкової економіки. Декларування своєї європейської ідентичності було яскраво продемонстровано міжнародним партнерам на міжнародній науковій конференції «Співпраця між країнами ЄС і СНД у формуванні правової інфраструктури ринкової економіки», проведеної у Києві 1992 року.

Інтеграційні процеси у сфері права розпочалися для України у першій половині 90-х рр. ХХ ст. Передумовою правової інтеграції

---

<sup>312</sup> Денисов В. Н. Місце і роль доктрини в міжнародному праві. *Правова держава*. 2014. Випуск 25. С. 255–290. (С. 258).

<sup>313</sup> Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.

стало підписання у 1994 р. Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими співтовариствами та їх державами-членами (УПС), що набула чинності у 1998 р.<sup>314</sup> Правотворча політика України визначила адаптацію чинного і майбутнього законодавства України до законодавства Співтовариства як одну із найбільш прийнятних для національних інтересів форм наближення правових систем. Так, Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу від 11 червня 1998 р. адаптацію законодавства України до законодавства ЄС було визначено одним із основних напрямів інтеграційного процесу, що полягає у зближенні та поступовому приведенні законодавства України у відповідність до законодавства ЄС<sup>315</sup>. Цей процес мав відбуватися шляхом приєднання України до багатосторонніх конвенцій та приведення українського законодавства у відповідність до законодавства ЄС за допомогою ухвалення внутрішніх правил, приведених у відповідність до норм права ЄС (статті 50, 51, 60, 61, 63, 68, 71, 75, 76, 77)<sup>316</sup>. Сферами зближення законодавства стали захист прав на інтелектуальну власність, митна справа, технічні правила і стандарти, ядерна енергія, транспорт, промисловість тощо, загалом 16 основних напрямів інтеграції, визначених у частині другій статті 51 УПС. Шляхи адаптації національного законодавства та пріоритетні сфери були визначені Концепцією адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1496<sup>317</sup>.

<sup>314</sup> Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : Міжнародний документ від 14 червня 1994 р. (ратифікована Законом № 237/94-ВР від 10 листопада 1994 р.) / *Європейське співтовариство*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012)

<sup>315</sup> Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98. *Офіційний вісник України*. 02 липня 1998 р. № 24.

<sup>316</sup> Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : Міжнародний документ від 14 червня 1994 р. (ратифікована Законом № 237/94-ВР від 10 листопада 1994 р.) / *Європейське співтовариство*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012)

<sup>317</sup> Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1496. *Офіційний вісник України*. 03 вересня 1999 р. № 33.

Правотворча політика України визначала на той час такі поточні і перспективні цілі, як реформування правової системи України задля входження у європейський правовий простір; правове забезпечення створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС; підготовка до асоційованого членства України в ЄС. Досягнення поставлених цілей вимагало вирішення таких завдань:

- імплементація УПС та конвенцій Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації і ЄС стандарти, а також укладення галузевих угод;

- поступове приведення національного законодавства у відповідність до міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини, а також європейських стандартів у сферах, визначених статтею 51 УПС;

- створення механізму приведення проєктів актів законодавства у відповідність до норм права ЄС.

З моменту підписання УПС в Україні було прийнято значний масив нормативно-правових актів, що стосуються адаптації законодавства України до права ЄС. Як зазначають правознавці, йдеться фактично про створення цілком нового законодавства, що у більшості ґрунтується на міжнародних принципах і стандартах, які раніше у практиці нашої держави не використовувалися<sup>318</sup>. Однак положення УПС мали рамковий, а не зобов'язувальний характер, та не встановлювали чітких термінів здійснення адаптації (за винятком сфери захисту права інтелектуальної власності), що не сприяло процесу проведення реформ в Україні. Для коригування правотворчої політики було розроблено і прийнято Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яка визначила передумови розроблення самої Загальнодержавної програми адаптації, її головні завдання, принципи формування, виконання та фінансування, а також структуру<sup>319</sup>.

---

<sup>318</sup> Проблеми гармонизации законодательства Украины и стран Европы [Текст] / под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. Київ : Юринком Интер, 2003. 583 с. (С. 35).

<sup>319</sup> Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 3. Ст. 12.



Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV було затверджено Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС, яка чітко визначає послідовність дій щодо адаптації законодавства України у пріоритетних сферах, а саме: визначення актів *acquis communautaire*, які регулюють правовідносини у відповідній сфері; переклад визначених актів українською мовою; здійснення комплексного порівняльного аналізу регулювання правовідносин у відповідній сфері в Україні та в Європейському Союзі; розроблення рекомендацій щодо приведення законодавства України у відповідність до *acquis communautaire*; проведення економічного, соціального і політичного аналізу наслідків реалізації рекомендацій; визначення переліку законопроектних робіт; підготовка проектів законів України та інших нормативно-правових актів, включених до переліку законопроектних робіт, їх прийняття; моніторинг імплементації актів законодавства України<sup>320</sup>. Крім того, проекти базових нормативно-правових актів мають проходити експертизу в інституціях ЄС на їх відповідність *acquis communautaire* з метою недопущення прийняття актів, які суперечать *acquis* Європейського Союзу. Водночас, такий підхід у правотворчій політиці до адаптації був хибний, на думку В. Муравйова, оскільки, по-перше, не відповідає практиці країн-кандидатів на вступ до ЄС, та, по-друге, орієнтуватися треба було насамперед на економічний *acquis*, а не на весь *acquis* Євросоюзу<sup>321</sup>.

Новим етапом правової інтеграції стало підписання 27 червня 2014 р. Президентом України Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

<sup>320</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

<sup>321</sup> Муравйов В. Гармонізація законодавства і європейська інтеграція. *Право України*. 2013. № 6. С. 12–50. (С. 41).

сторони<sup>322</sup>. Цей документ визначає необхідним реформування економіки і правової системи, плідну співпрацю у сфері юстиції, а також поглиблення політичної асоціації. Ратифікація Україною Угоди про асоціацію передбачає виконання як нових, так і раніше взятих на себе зобов'язань щодо наближення національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС та створення ефективної інституційної системи з метою забезпечення належного проведення реформ в Україні. У 46 додатках до Угоди про асоціацію визначено перелік «секторального *acquis*» ЄС, який Україна поступово імплементує в національне законодавство, хоча і з порушенням, у деяких випадках, визначених термінів.

Наближення, чи то апроксимація («*arrproximation*»), здійснюється за допомогою таких засобів, як транспозиція у сфері стандартизації, транскордонного надання послуг, державних закупівель (статті 56, 96, 153), взаємне визнання сторонами правил іншої сторони у сфері сертифікації продукції, визнання кваліфікацій, електронної комерції (статті 70, 106, 140), моніторингу імплементатії процесу наближення (стаття 64)<sup>323</sup>. Питання пріоритетів правової політики самостійно вирішується Україною.

Важливим засобом наближення законодавства стала перевірка проектів законів України та інших нормативно-правових актів на відповідність *acquis communautaire*. У Верховній Раді України створено профільний комітет – Комітет Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції, який візує всі законопроекти на відповідність *acquis*, а підзаконні нормативно-правові акти проходять перевірку у Міністерстві юстиції України, що є основним виконавцем програми з адаптації. Нормативно-правові акти, які *communautaire*, можуть прийматися лише за наявності достатньо-

<sup>322</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. (ратифікована Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 р.) / *Європейське співтовариство*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

<sup>323</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. (ратифікована Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 р.) / *Європейське співтовариство*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

го обґрунтування необхідності прийняття такого акта і на чітко визначений у самому акті строк.

Зміст правотворчої політики України та її поточні перспективи у період асоційованого членства України в ЄС яскраво виражені у Плані заходів з виконання Угоди про асоціацію<sup>324</sup>. Виходячи з його аналізу, можна констатувати, що правове наближення проходить найбільш активно у галузі конституційного права. І це не дивно, оскільки наближення норм конституційного права, яке є основою, базовою галуззю національного законодавства кожної суверенної держави, дає змогу, як справедливо стверджують правознавці, створити загальну конституційну модель, на основі якої будуть формуватися норми інших галузей національного законодавства<sup>325</sup>. Зокрема, прийнято Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» від 03 вересня 2019 р. № 27-IX<sup>326</sup> про скасування депутатської недоторканності, проведено гармонізацію виборчого законодавства шляхом його кодифікації у 2019 р.<sup>327</sup>, відбувається реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а саме прийнято Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII<sup>328</sup> та поступово оновлюється Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р. № 2493-III<sup>329</sup>. Здійснюється поступова реформа місцевого самоврядування та тери-

<sup>324</sup> Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. *Урядовий кур'єр* від 17 березня 2018 р. № 52.

<sup>325</sup> Егоров А. В. Правовая интеграция и ее содержание. *Государство и право*. 2004. № 6. С. 74–84. (С. 75).

<sup>326</sup> Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) : Закон України від 03 вересня 2019 р. № 27-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 38. Ст. 160.

<sup>327</sup> *Виборчий кодекс України* : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7, № 8, № 9. Ст. 48.

<sup>328</sup> Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

<sup>329</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

торіальної організації влади, передумовою якої стала «Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333<sup>330</sup>. Згідно з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII<sup>331</sup>, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. № 157- VIII<sup>332</sup>, внесено зміни до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації тощо.

У контексті сказаного вище доцільно зазначити той факт, що кількісні і якісні показники правової реформи неспівмірні, на жаль. В. Мамутов зауважував, що для удосконалення українського законодавства велике значення має не лише його змістове наповнення, але і використання вироблених юридичною наукою і практикою правотворчості техніко-юридичних засобів, що є особливо важливим у процесі його адаптації до законодавства ЄС, тобто треба не лише адаптувати окремі положення, але, насамперед зблизити сам підхід до законотворчості з підходом, виробленим в країнах континентальної Європи, де прагнуть, як правило, удосконалювати чинні закони, які виправдали себе в житті, не змінюючи їх структури і навіть нумерації статей, щоб не вносити ускладнень і плутанини у вивчення права і до правозастосовної практики<sup>333</sup>.

Незважаючи на те, що Загальнодержавна програма адаптації визначає спрямування державної політики України щодо адаптації законодавства, тобто правотворчої політики, на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, створення належних умов для нормопроєктного

---

<sup>330</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333 р. *Урядовий кур'єр* від 11 квітня 2014 р. № 67.

<sup>331</sup> Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

<sup>332</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

<sup>333</sup> Мамутов В. К. Полнее использовать технико-юридические средства совершенствования законодательства. *Економіка та право*. 2008. № 1. С. 5–10. (С. 5–6).

забезпечення процесу адаптації законодавства України<sup>334</sup>, значна кількість нормативно-правових актів, прийнятих у процесі адаптації, розроблена з порушенням правил законодавчої техніки (одним і тим самим термінам надається неоднакове значення або різні поняття вживаються як синоніми; відсутня преамбула у нормативно-правовому акті чи стаття, присвячена визначенню термінів і понять, що вживаються в акті тощо); не вироблено єдиного державного стандарту, до якого має бути приведене українське законодавство, щоб відповідати нормам права ЄС, тощо. Крім того, досі проблемою залишається питання офіційного перекладу на українську мову установчих договорів ЄС та більшості актів вторинного права ЄС (Регламенти та Директиви), відповідно до яких мають бути прийняті нові нормативно-правові акти в Україні. Зокрема, на сьогодні немає перекладу Директиви 80/590/ЄЕС та 89/109/ЄЕС, Директиви 92/43/ЄС, Регламенту Ради 664/2014, Директиви 2014/23/ЄС, Директиви 2014/25/ЄС тощо. Правотворча політика держави має формуватися не лише у форматі визнання засад міжнародного правопорядку та відданості європейським демократичним цінностям. Українські правознавці правильно акцентують на необхідності збереження у процесі європейської модернізації власне «українського автохтонного культурного коду» та національної традиції<sup>335</sup>. Українцями в цьому аспекті видаються такі пропозиції С. Рабіновича щодо адаптаційного вектора політики нашої держави: забезпечення наступності розвитку національної правової системи; збереження єдності й цілісності національної правової системи як компонента соціорегулятивної системи українського суспільства; соціальна дієвість та ефективність результатів правової адаптації національних механізмів захисту майнових прав до європейських. Усе це, на думку правознавця, має бути як засадничими положеннями, так і раціональними

<sup>334</sup> Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21.11.2002 р. № 228-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 3. Ст. 12.

<sup>335</sup> Козюбра М. І. Загальнотеоретичне правознавство в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2017. Т. 193. С. 3–11. (С. 7). URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12462/Koziubra\\_Zahalnoteoretychne\\_pravoznavstvo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12462/Koziubra_Zahalnoteoretychne_pravoznavstvo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

обмежувачами «адаптаційних» трансформацій української правової системи<sup>336</sup>. Без цього, вочевидь, неможливе належне здійснення заходів, спрямованих на реалізацію вказаного пріоритетного зовнішньополітичного курсу України.

Однією з причин наявних дефектів адаптаційного процесу треба визнати слабку доктринальну розробку наближення законодавства України до *acquis communautaire* як ще одного важливого рівня наближення та взаємодії правових систем сучасності. Як правильно зауважує О. Проневич, ефективність адаптаційно-правової діяльності залежить від наявності науково обґрунтованої доктрини формування «європеїзованого» зовнішньоекономічного правового режиму, збалансованості відповідного інституційного механізму, соціальної акцептованості нормотворчої і правозастосовної діяльності й консолідації зусиль органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства<sup>337</sup>. На нашу думку, наближення правових систем має відбуватися передусім на доктринальному рівні, оскільки, як слушно зазначив В. Тацій, доктрина формує правову ідеологічну основу діяльності законодавчої і виконавчої влади із реалізації Стратегії інтеграції України з Європейським Союзом<sup>338</sup>.

В умовах правової глобалізації правова доктрина сприяє удосконаленню механізму міжнародно-правового впливу у процесі правотворчості<sup>339</sup>. На доктринальному рівні вивчаються саме питання політичної і правової інтеграції в аспекті відповідності пра-

---

<sup>336</sup> Рабінович С. П. Гармонізація права України з правом Євросоюзу у контексті проблеми балансування пріоритетів національної правової політики. *Міжнародне приватне право: розвиток, порівняльний аспект, гармонізація*. 2009. Випуск 8. С. 153–154.

<sup>337</sup> Проневич О. С. Адаптація вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу: доктринально-правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 59–69. (С. 67–68). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2016\\_3\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2016_3_11)

<sup>338</sup> Тацій В. Я. Правова наука та її завдання щодо забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні [Текст]. Вибрані статті, виступи, інтерв'ю / упоряд. О. В. Петришин. Ю. Г. Барабаш, В. І. Борисов. Харків : Право, 2010. 935 с. (С. 539).

<sup>339</sup> Копиленко О. Л., Дмитрієв А. І. Правова доктрина в механізмі правового впливу: міжнародно-правовий вимір. Правова доктрина: міжнародний досвід та практична реалізація в Україні: матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Маріуполь, 22 травня 2019 р. Маріуполь : МДУ, 2019. 564 с. (С. 21).

вових норм іноземного законодавства національним інтересам, їх ефективності у процесі правового регулювання, а також захисту державного суверенітету від негативних впливів глобалізаційних процесів<sup>340</sup>. Однак вивчається не сам процес, а результат інтегрування, який може бути представлений, на думку А. Єгорова, у таких варіантах:

- 1) інтеграція нормативної сфери певного нормативного масштабу;
- 2) інтеграція без зміни нормативних компонентів, натомість зміна відбувається у юридичній практиці шляхом зміни тлумачення певних категорій і явищ;
- 3) поява єдиної стратегічної концепції правового розвитку певних сфер правового життя країн і регіонів<sup>341</sup>.

Важливу роль у процесі наближення національних правових систем відіграє конституційно-правова доктрина, оскільки інтернаціоналізація права відбувається передовсім на рівні конституційного законодавства. Такої ж думки дотримується В. Шамрай, який стверджує, що у сучасних умовах теоретико-методологічні особливості процесів глобалізації знаходять практичний прояв у конституційній доктрині та практичних аспектах імплементації міжнародно-правових норм до національної правової системи України<sup>342</sup>.

Конституційно-правова доктрина сучасної держави становить, за визначенням В. Колісника, сукупність усталених та визнаних науковим середовищем ідей, положень, наукових поглядів та теоретичних узагальнень, що в сукупності складають логічно завершене і внутрішньо узгоджене бачення, розуміння й пояснення сутності, особливостей, головних ознак та закономірностей (або тенденцій) розвитку певного конституційно-

<sup>340</sup> Тернавська В. М. Особливості наближення правових систем на доктринальному рівні. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «PARTICULARITĂȚILE ADAPTĂRII LEGISLAȚIEI REPUBLICII MOLDOVA ȘI UCRAINEI LA LEGISLAȚIA UNIUNII EUROPENE»*, м. Кишинів, Республіка Молдова, 22–23 березня 2019 р. Кишинів : S. N. (Tipogr. «Cetatea de Sus»), 2019. С. 74–77. (С. 75).

<sup>341</sup> Єгоров А. В. Правовая интеграция и ее содержание. *Государство и право*. 2004. № 6. С. 74–84. (С. 78).

<sup>342</sup> Шамрай В. *Методологічні засади впливу сучасних процесів глобалізації на розвиток конституційного права. Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 176–180. (С. 176).

правового явища (феномена)<sup>343</sup>. Конституційно-правова доктрина обґрунтовує з наукової точки зору соціальні закономірності виникнення, функціонування і розвитку явищ політико-правової дійсності, сприяє формуванню досконалої моделі правового регулювання.

Свого часу Ю. Тодика акцентував, що саме конституційна доктрина закладає базу не тільки конституційного законодавства, а й усієї правової доктрини держави, тому її формулювання має основоположне значення для держави, суспільства, людини<sup>344</sup>. Однак, вважаємо, що лише правова доктрина, яка становить концептуалізовані науково обґрунтовані правові ідеї, здатна впливати саме так. Зокрема, доктринальною основою розробки нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.<sup>345</sup> стали прогресивні основоположення вітчизняної конституційно-правової доктрини та концептуальні засади професійної державної служби, визначені експертами програми SIGMA/OECP. На виконання міжнародних зобов'язань, що випливають з Угоди про асоціацію (статті 4, 6)<sup>346</sup>, та з метою реформування системи державного управління в основу законопроекту було покладено такі європейські цінності, як розмежування політичних і адміністративних посад, гарантування рівного доступу до державної служби, прозорість діяльності державних органів, запобігання корупції тощо, завдяки чому проект Закону було визнано таким, що узгоджується з європейськими принципами державного управління та відповідає міжнародним нормативно-

---

<sup>343</sup> Колісник В. П. Поняття конституційно-правової доктрини та формування конституційного ладу. С. 207–210. (С. 208). URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7173/2/Kolisnuk\\_207.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7173/2/Kolisnuk_207.pdf)

<sup>344</sup> Тодика Ю. Конституція і правова доктрина. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 1 (20). С. 42–50. (С. 46–47). URL: [https://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/APNU/Visnuk2000\\_20.pdf](https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/APNU/Visnuk2000_20.pdf)

<sup>345</sup> Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

<sup>346</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. (ратифікована Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 р.) / *Європейське співтовариство*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)



правовим актам, зокрема, Міжнародному пакту про громадянські і політичні права (пункт «с» стаття 25)<sup>347</sup>.

Правова доктрина відіграє важливу роль у наближенні національного законодавства до права ЄС у сфері не лише публічного права, але і приватного. А. Довгерт, вивчаючи європейську тенденцію до уніфікації та гармонізації приватноправового регулювання, визначає серед основних чинників та передумов рекодифікації цивільного законодавства в Україні як стан міжнародної уніфікації норм приватного права, так і спроможність приватноправової доктрини в Україні до наукового супроводу процесу рекодифікації<sup>348</sup>. Правознавець наголошує, що сьогодні у світі роль приватноправової доктрини в нормотворчій діяльності як ніколи висока<sup>349</sup>.

Іншими формами впливу правової доктрини на правотворчість є, на думку М. Мочульської, розробка понятійно-категоріального апарату, юридичної техніки, що становить основу правотворчості; формування правосвідомості суб'єктів правотворення; безпосередня розробка науковцями-правниками проєктів нормативно-правових актів; проведення наукових правових експертиз проєктів нормативно-правових актів; участь науковців-правників у процесі розгляду та обговорення проєктів нормативно-правових актів; безпосереднє посилення на положення правової доктрини у проєкті закону<sup>350</sup>.

Однією із форм впливу правової доктрини на правотворчість є розробка понятійно-категоріального апарату. Українські правознавці наголошують на необхідності у рамках реалізації наближення національних доктрин активізувати роботу зі створення

<sup>347</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про державну службу» (нова редакція) від 30.03.2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54571](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571)

<sup>348</sup> Довгерт А. С. Основні чинники і передумови оновлення цивільного законодавства України, напрями рекодифікації. Рекодифікація цивільного законодавства України: виклики часу : монографія / за заг. ред. Н. С. Кузнєцової. 2-ге вид., доп. та перероб. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 908 с. С. 27–50. (С. 27–28, 30).

<sup>349</sup> Довгерт А. С. Основні чинники і передумови оновлення цивільного законодавства України, напрями рекодифікації. Рекодифікація цивільного законодавства України: виклики часу : монографія / за заг. ред. Н. С. Кузнєцової. 2-ге вид., доп. та перероб. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 908 с. С. 27–50. (С. 37).

<sup>350</sup> Мочульська М. Є. Правова доктрина в континентальній правовій системі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2013. 19 с. (С. 13).

єдиних правових понять і категорій, глосарію юридичної термінології, що має виключно важливе значення для практики адаптації національного законодавства до законодавства ЄС<sup>351</sup>. Провідну роль під час практичної реалізації адаптаційних процесів відіграє правова герменевтика, за допомогою якої має здійснюватися об'єктивна інтерпретація текстів правових актів. На практиці виникають ускладнення щодо процедури адаптації у деяких галузях законодавства України через невідповідність і несхожість певних норм та інститутів вітчизняного законодавства з відповідними складовими елементами в законодавстві ЄС, тому, на думку І. Гетьман, частковим вирішенням означеної проблеми може служити герменевтичний підхід, теоретичні надбання якого повинні використовуватися у праворозумінні, а потім – в адаптації<sup>352</sup>.

Отже, підсумовуючи сказане вище, можна зазначити, що правова доктрина відіграє важливу роль у процесі гармонійного наближення національних правових систем, сприяючи удосконаленню правотворчої практики. Водночас, незважаючи на всю значимість правової доктрини як важливого засобу наближення національних правових систем, вітчизняна правова думка значною мірою виявилася, на переконання І. Яковюка, не готовою як концептуально, так і на рівні законотворчості сформулювати концепцію розвитку правової системи в умовах глобалізації та європейської інтеграції<sup>353</sup>. Формування Концепції правотворчої політики України є вкрай важливим сьогодні в умовах надання Україні статусу кандидата в члени ЄС. Таке рішення Європейська рада ухвалила на саміті глав держав та урядів у Брюсселі 23 червня 2022 р.<sup>354</sup>.

<sup>351</sup> Шевченко А. Є., Кармаліта М. В. Вплив правової доктрини на правотворчий процес в Україні. *Юридичний вісник*. 2015. № 3 (36). С. 52–57. (С. 53–54). URL: [http://www.law.nau.edu.ua/images/Наука/Науковий\\_журнал/2015/statji\\_n3\\_36\\_2015/12.pdf](http://www.law.nau.edu.ua/images/Наука/Науковий_журнал/2015/statji_n3_36_2015/12.pdf)

<sup>352</sup> Гетьман І. В. Трансформації у правовій доктрині: плюралізм методологій, концепція правового спілкування, правова герменевтика. *Проблеми законності : зб. наук. пр.* 2014. Випуск 125. С. 24–31. (С. 29). URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/8284/1/5.pdf>

<sup>353</sup> Яковюк І. В. Правова культура в умовах глобалізації та європейської інтеграції. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Випуск 13. С. 3–16. (С. 6).

<sup>354</sup> Grant EU candidate status to Ukraine and Moldova without delay, MEPs demand. *News European Parliament*. 23-06-2022. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220616IPR33216/grant-eu-candidate-status-to-ukraine-and-moldova-without-delay-meps-demand>

Хоча цей факт радикально не впливає на пріоритети правотворчої політики нашої держави у сфері правової інтеграції, оскільки незмінним залишається положення щодо виконання семи рекомендацій Європейської Комісії<sup>355</sup>, однак необхідність їх виконання до початку переговорів щодо повноправного членства суттєво впливає на темпи реалізації цих пріоритетів правотворчої політики, а значить зачіпає питання якості нормативно-правових актів та, відповідно, прав і законних інтересів суб'єктів українського права.

---

<sup>355</sup> Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-status-kandidata-na-chlenstvo-v-yes#:~:text=>

## ПІСЛЯМОВА

Розбудова правової державності, формування активного громадянського суспільства, розвиток ринкової економіки, потребують адекватного законодавства, яке належним чином збалансовує публічні й приватні інтереси, забезпечує права і свободи, одночасно обмежуючи свавілля та всюдозволеність. Створення правового інструментарію відбувається у процесі правотворчості, що є інтелектуально-вольовою, складною і багаторівневою діяльністю. Аналіз стану правового життя суспільства вказує на численні недоліки законодавства України – наявність прогалин і колізій, неналежне врахування інтересів певних соціальних груп, незабезпеченість багатьох нормативно-правових актів реальним механізмом реалізації тощо. Усе це викликає запитання до упорядкованості самого процесу правотворчості, якою політикою керуються суб'єкти правотворчої діяльності у процесі створення національного законодавства.

Політика держави у сфері правотворчості, тобто правотворча політика, має бути спрямована на продукацію початково якісного й ефективного законодавства та, відповідно, оптимальних шляхів удосконалення самого правотворчого процесу. Слабка доктринальна розробка правотворчої політики, відсутність системного характеру та чітко визначених пріоритетів у правотворчості, має своїм наслідком неефективну законодавчу базу. Усе сказане вище актуалізує питання вироблення правовою доктриною концепції правотворчої політики. Загалом, правотворча політика – це система науково обґрунтованих концептуалізованих правових ідей щодо визначення стратегії і тактики ефективної правотворчості, які продукуються органами публічної влади за участю інститутів громадянського суспільства з метою забезпечення прогресивного розвитку національної правової системи та підвищення рівня правового життя суспільства.

Важливою пізнавальною складовою правотворчої політики є ціннісно-правові засади, які закладають основу її концептуально-

го розуміння. Правотворча політика ґрунтується як на загальних принципах правової політики, що дотичні до сфери правотворчості, так і має власні, відмінні від інших напрямів загальнодержавної правової політики принципи, які у сукупності покликані слугувати орієнтиром для суб'єктів правотворчої діяльності у процесі прийняття правових рішень, що мають від початку відповідати всім критеріям якості нормативно-правового акта. Систему принципів правотворчої політики становлять такі принципи, як верховенство права, забезпечення прав людини, законності, наукової обґрунтованості, концептуальності, випереджальної правотворчості, плановості, доцільності та технічної досконалості, які у більшості відповідають принципам правотворчої діяльності, але, на відміну від останніх, є загальними для всіх видів правотворчості, незалежно від рівня правотворчої діяльності і галузі права.

Результативність правотворчої політики визначається залежно від співмірності поставлених цілей (стратегії) і засобів їх досягнення (тактики). В основі правотворчої політики мають бути обґрунтовані з наукової точки зору об'єктивні потреби правового регулювання певної сфери суспільних відносин та вибір саме тих правових засобів, що забезпечать бажаний (позитивний) результат, тобто досягнення поставленої мети. Правотворча політика має специфічні засоби формування стратегії і тактики удосконалення правотворчого процесу та підвищення якості правового інструментарію. Система засобів правотворчої політики включає соціально-правовий моніторинг, юридичне прогнозування, юридичне планування, юридичну техніку, систематизацію правових актів тощо. Однак за відсутності нормативно визначеного порядку правотворчого процесу та різних підходів у питанні юридичної технології, що представлені в юридичній літературі, має місце ігнорування суб'єктами правотворчості логіки послідовності стадій створення нормативно-правових актів, що, своєю чергою, негативно відображається на якості чинного законодавства. Аналіз нормативно-правової бази свідчить про наявність великої кількості актів про внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, притому у більшості до тих самих, а прийнятті на основі закону численні підзаконні акти часто мають суперечливу

природу, натомість важливі для суспільства й економіки країни законопроекти залишаються без розгляду тривалий час. Однею зі спроб урегулювати це питання на законодавчому рівні став ще один проект Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707, внесений після декількох попередніх невдалих спроб прийняття закону «Про нормативно-правові акти». Однак і він не позбавлений недоліків. Визначаючи цілком правильно етапи створення проекту нормативно-правового акта (стаття 23), що встановлює спершу необхідність збирання відповідних матеріалів та інформації і здійснення правового моніторингу чинного законодавства з питань, які потребують регулювання, що загалом варто трактувати як здійснення соціально-правового моніторингу, результати якого мають лягати в основу юридичного планування, самі стадії правотворчого процесу у ньому визначені, на нашу думку, хибно: спершу йде правове планування (стаття 17), а потім – правовий моніторинг (стаття 61). Пропонуємо змінити такий підхід до поетапності здійснення правотворчої діяльності та узгодити його з юридичною технологією створення нормативно-правового акта.

Сьогодні одним із пріоритетних напрямів загальнодержавної правової політики є стратегічний курс на набуття повноправного членства нашої держави в Європейському Союзі, який Україна закріпила на конституційному рівні. Модернізація правової системи України передбачає приведення національного законодавства у відповідність до стандартів європейського законодавства та впровадження основоположних норм і принципів міжнародного права у сфері прав людини. Це, своєю чергою, визначає і пріоритети правотворчої політики: адаптація національного законодавства до законодавства ЄС передусім відбувається у сферах, визначених відповідною програмою інституцій ЄС для держав-кандидатів, яка має персоналізований характер. Тобто програма не є стандартною для всіх держав, а визначається аналізом стану економіки країни, соціальної сфери, рівня законності і правопорядку. Виконання Україною взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань, вочевидь, не повинно передбачати сліпе запозичення елементів іноземної правової системи чи покірливе дотримання настанов іно-

земних експертів. Правотворча політика натомість має визначати оптимальні шляхи удосконалення національного законодавства в аспекті приведення його до стандартів законодавства ЄС згідно з національними інтересами. Виважене співвідношення традицій і новацій у процесі правової глобалізації має забезпечити вітчизняна конституційно-правова доктрина за рахунок критичного сприйняття європейських і міжнародних правових стандартів у процесі адаптації чинного законодавства до законодавства ЄС та апробованих засобів адаптації.

Підсумовуючи все сказане, можна зазначити, що вивчення теоретико-правових, філософських, соціальних та прикладних аспектів правотворчості забезпечило комплексний характер дослідження проблематики правотворчої політики і його практичне значення для вдосконалення правотворчого процесу в Україні та, відповідно, підвищення рівня якості правового життя суспільства.

*Наукове видання*

**ТЕРНАВСЬКА Вікторія Миколаївна**

# **ПРАВОТВОРЧА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ**

Монографія

Верстання  
Дизайн обкладинки

Вікторія Удовиченко  
Анастасія Юдашкіна



**WWW.HELVETICA.UA**

Підписано до друку 15.11.2022 р.  
Формат 60x84/16. Папір офсетний.  
Гарнітура Cambria. Цифровий друк.  
Ум. друк. арк. 6,98. Тираж 20.  
Замовлення № 1122м-167.  
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня –  
Видавничий дім «Гельветика»  
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1  
Телефони: +38 (095) 934 48 28,  
+38 (097) 723 06 08  
E-mail: mailbox@helvetica.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.