

Інститут правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України

НОВЕ УКРАЇНСЬКЕ ПРАВО

Випуск 3



Видавничий дім
«Гельветика»
2024

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

КУЗНЕЦОВА Наталія Семенівна, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри цивільного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка (головний редактор);

ГРИНЯК Андрій Богданович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України, заступник директора Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України з наукової роботи (заступник головного редактора);

АТАМАНЧУК Наталія Іванівна, доктор юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

ДЗЕРА Олександр Васильович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України, головний науковий співробітник Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

ДУРНОВ Євген Сергійович, доктор юридичних наук, професор, заступник начальника управління координації пенсійних питань та соціальної роботи Департаменту персоналу МВС України, полковник поліції;

КАРАГУСОВ Фархад Сергійович, доктор юридичних наук, професор Інституту приватного права Каспійського університету (Алмати, Республіка Казахстан);

КОПИЛЕНКО Олександр Любимович, доктор юридичних наук, професор, академік НАН, академік НАПрН України, заслужений юрист України, народний депутат України;

КОСТЮЧЕНКО Олена Євгенівна, доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

КОТ Олексій Олександрович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України, директор Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

КОХАНОВСЬКА Олена Велеонівна, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, професор кафедри цивільного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

КРАСИЦЬКА Лариса Василівна, доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу науково-правових експертиз Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

КУЗНЕЦОВ Віталій Володимирович, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

КУПІНА Людмила Францівна, доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу публічно-правових досліджень Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

МІЛОВСЬКА Надія Василівна, доктор юридичних наук, доцент, завідувач відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

МОНАЄНКО Антон Олексійович, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

НАЗАРОВ Іван Володимирович, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

НОСІК Володимир Васильович, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

ПЕТРИШИН Олександр Віталійович, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, суддя Конституційного Суду України;

ПОГРІБНИЙ Сергій Олексійович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, суддя Верховного Суду, головний науковий співробітник Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

САЙМОНС Вільям Бредфорд, доктор юридичних наук, почесний професор Лейденського університету (Лейден, Нідерланди);

ФЕДОРЧЕНКО Наталія Володимирівна, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

ЧЕХОВСЬКА Ірина Василівна, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільного права Університету державної фіскальної служби України;

ШАКУН Василь Іванович, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, головний науковий співробітник Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України;

ШУМИЛО Микола Єгорович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, головний науковий співробітник Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України.

Журнал ухвалено до друку Вченою радою
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України
25 липня 2024 р., протокол № 7

Науковий журнал «Нове українське право» зареєстровано Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення (Рішення про реєстрацію суб'єктом у сфері друкованих медіа № 746 від 14.03.2024, ідентифікатор медіа: R30-03473)

Наказом МОН України від 19.04.2021 № 420 (додаток 3) журнал включено до Категорії «Б»
Переліку наукових фахових видань України зі спеціальності 081 – Право

Офіційний сайт видання: www.newukrainianlaw.in.ua

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення
StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl

ISSN 2710-4818 (Print)
ISSN 2710-4826 (Online)

© Інститут правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України, 2024

ЗМІСТ

Кот О. О. ПЕРЕДМОВА.....	7
ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НОРМОТВОРЕННЯ	
Стефанчук Р. О. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИМІРИ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СТАН, ВИКЛИКИ, ПЕРСПЕКТИВИ.....	9
Гусар О. А. ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД.....	17
Міловська Н. В. ЕТАПИ РОЗРОБЛЕННЯ ПРОЕКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА.....	24
Мельник Я. Я. ДОКТРИНА ПРАВОТВОРЧОСТІ ЯК ОКРЕМИЙ ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ ПРАВА	32
Бодюл Є. М. ІНКОРПОРАЦІЯ ЯК ФОРМА УПОРЯДКУВАННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ.....	44
Лапко А. Г. КОНСОЛІДАЦІЯ ЯК ФОРМА ВПОРЯДКУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	51
Колодій А. М., Тернавська В. М. ЗАКОНОДАВЧЕ УПУЩЕННЯ: НОРМАТИВНІ ТА ДОКТРИНАЛЬНІ АСПЕКТИ РОЗУМІННЯ, ВИЯВЛЕННЯ ТА УСУНЕННЯ.....	60
Атаманчук Н. І. МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ В СИСТЕМІ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ.....	69
Купіна Л. Ф. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ПРАВА.....	80
Гриняк А. Б. МОНІТОРИНГ ЦИВІЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ УЗАГАЛЬНЕННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ.....	86
Носік В. В. ЛОКАЛЬНА ПРАВОТВОРЧІСТЬ ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СПРАВЛЯННЯ ПЛАТИ ЗА ЗЕМЛЮ ФІЗИЧНИМИ І ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ: ПРАВОВІ ФОРМИ ТА МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ У РЕГУЛЮВАННІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ.....	94
Костюченко О. Є. БІЛІ І ЗЕЛЕНІ КНИГИ ЯК АНАЛІТИЧНІ ДОКУМЕНТИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРАЦІ.....	103
Слуцька Т. І. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: НА ПРИКЛАДІ ПОЛОЖЕНЬ КРИМІНАЛЬНОГО ТА КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСІВ УКРАЇНИ.....	109

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРИВАТНОГО ПРАВА

Кропивницький М. О.

ДИНАМІКА РОЗВИТКУ КОНЦЕПТІВ «РИНКУ» Й «СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ»
В ПОСТТОТАЛІТАРНОМУ ПРАВОВОМУ ПОЛІ УКРАЇНИ: АКТУАЛЬНІ ВИКЛИКИ
Й ПЕРСПЕКТИВИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....115

Луценко Д. С.

ОЧІКУВАННЯ ВІД РІШЕННЯ СУДУ ЯК ВИД МАЙНОВОГО ОЧІКУВАННЯ
В ЦИВІЛЬНОМУ ПРАВІ.....121

Трубаков Є. О.

РЕФОРМА КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА ФІДУЦІАРНІ ОБОВ'ЯЗКИ:
ПОДВІЙНА ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ОБОВ'ЯЗКУ ДБАЙЛИВОСТІ127

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Козакевич О. М., Кухар А. І.

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА ЛЕГКИЙ
ПЕРСОНАЛЬНИЙ ЕЛЕКТРОТРАНСПОРТ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....135

Пустовіт Ю. Ю.

ОСНОВОПОЛОЖНІ ІДЕЇ (ПРИНЦИПИ) АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ.....143

Трибуна молодого вченого

Бакшеев О. С.

ОСОБЛИВОСТІ УКЛАДЕННЯ ДОГОВОРУ ПРО НАДАННЯ
ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ ІЗ НЕПОВНОЛІТНЬОЮ ОСОБОЮ.....154

Зимненко Є. В.

ДОДАТКОВА ГРОШОВА ВИНАГОРОДА ЯК ІНСТРУМЕНТ СТИМУЛЮВАННЯ
АРБІТРАЖНОГО КЕРУЮЧОГО ДО ПРОВЕДЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО АУКЦІОНУ.....159

Зубашков М.

ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ЕЛЕКТРОННЕ ПРАВОСУДДЯ», «ЕЛЕКТРОННЕ
СУДОЧИНСТВО» ТА «ЕЛЕКТРОННИЙ СУД» В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ.....165

Федишин І. М.

АКТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ОБ'ЄКТА СКЛАДІВ КРИМІНАЛЬНИХ
ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ
ТА ГРОМАДСЬКИХ ДІЯЧІВ.....173

Хоркавий С. В.

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....186

CONTENTS

Kot Oleksii

PREFACE.....7

LAW-MAKING ACTIVITY: CURRENT PROBLEMS OF NORM-MAKING

Stefanchuk Ruslan

PARLIAMENTARY DIMENSIONS OF LAWMAKING: STATUS, CHALLENGES, PROSPECTS....9

Husar Olha

THEORETICAL FOUNDATIONS AND FEATURES OF PLANNING OF LAWMAKING
IN THE POST-WAR PERIOD.....17

Milovska Nadiia

STAGES OF DEVELOPMENT OF THE DRAFT REGULATORY LEGAL ACT.....24

Melnyk Yaroslav

THE DOCTRINE OF LAW-MAKING AS A SEPARATE ELEMENT OF THE LEGAL SYSTEM.....32

Bodyul Evgeny

INCORPORATION AS A FORM OF ORGANIZING CURRENT LEGISLATION IN UKRAINE.....44

Lapko Anatolii

CONCEPT AND PRACTICE OF CONSOLIDATION OF REGULATORY LEGAL ACTS:
COMPARATIVE LEGAL STUDY.....51

Kolodiy Anatolii, Ternavska Viktoriia

LEGISLATIVE OMISSION: STATUTORY AND DOCTRINAL ASPECTS OF INTENDMENT,
REVEALING AND ELIMINATION.....60

Atamanchuk Nataliia

THE PLACE AND ROLE OF SUBORDINATE LEGAL ACTS IN THE SYSTEM
OF CURRENT LEGISLATION OF UKRAINE.....69

Kupina Lyudmila

THEORETICAL AND LEGAL APPROACHES TO ASSESSING THE EFFECTIVENESS
OF THE IMPLEMENTATION OF LEGAL NORMS.....80

Hryniak Andriy

MONITORING OF THE CIVIL LEGISLATION OF UKRAINE BASED
ON THE RESULTS OF SUMMARISING JUDICIAL PRACTICE86

Nosik Volodymyr

LOCAL LEGISLATION AND PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD
OF ADMINISTRATION OF PAYMENT FOR LAND BY NATURAL AND LEGAL PERSONS:
LEGAL FORMS AND IMPLEMENTATION MECHANISM IN THE REGULATION
OF PUBLIC-PRIVATE LAND RELATIONS IN UKRAINE.....94

Kostyuchenko Olena

WHITE AND GREEN PAPERS AS ANALYTICAL DOCUMENTS OF PUBLIC POLICY
IN THE FIELD OF LABOR.....103

Slutska Tetiana

SOME PROBLEMATIC POINTS OF LAW-MAKING ACTIVITY ON THE EXAMPLE
OF THE PROVISIONS OF THE CRIMINAL AND CRIMINAL PROCEDURE CODES OF UKRAINE ...109

TOPICAL ISSUES OF PRIVATE LAW

Kropyvnytskyi Mykola

THE DYNAMICS OF THE DEVELOPMENT OF THE CONCEPTS OF "MARKET"
AND "WELFARE STATE" IN THE POST-TOTALITARIAN LEGAL FIELD OF UKRAINE:
CURRENT CHALLENGES AND PROSPECTS IN THE CONTEXT
OF EURO-ATLANTIC INTEGRATION.....115

Lutsenko Dmytro

EXPECTATION FROM A COURT DECISION AS A TYPE OF PROPERTY EXPECTATION
IN CIVIL LAW.....121

Trubakov Yevhen

CORPORATE GOVERNANCE REFORM IN UKRAINE AND FIDUCIARY DUTIES:
THE DUAL LEGAL NATURE OF THE DUTY OF CARE.....127

TOPICAL ISSUES OF PUBLIC LAW

Kozakevych Olesia, Kukhar Anna

ADMINISTRATIVE LIABILITY AND PERSONAL ELECTRIC TRANSPORT:
REALITIES AND PROSPECTS.....135

Pustovit Yuliya

BASIC IDEAS (PRINCIPLES) OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION
OF FOOD SECURITY.....143

TRIBUNE OF A YOUNG SCIENTIST

Baksheiev Oleksandr

FEATURES OF CONCLUSION OF A LEGAL SERVICES CONTRACT WITH MINOR.....154

Zymnenko Yevhenii

ADDITIONAL MONETARY REWARD AS AN TOOL TO INCENTIVE
THE ARBITRATION MANAGER TO CONDUCT AN EFFICIENT AUCTION.....159

Zubashkov Maksym

THE PROBLEM OF THE CORRELATION BETWEEN THE CONCEPTS
OF "ELECTRONIC JUSTICE", "ELECTRONIC PROCEEDING" AND "ELECTRONIC COURT"
IN THE CIVIL PROCESS OF UKRAINE.....165

Fedyshyn Ilona

ACTUAL APPROACHES TO UNDERSTANDING THE OBJECT OF CRIMINAL OFFENSES
ENCROACHING ON THE ACTIVITIES OF STATE AND PUBLIC FIGURES.....173

Khorkavyi Serhii

EUROPEAN STANDARDS OF POLICE ACTIVITY: EXPERIENCE FOR UKRAINE.....186

ПЕРЕДМОВА

Кот Олексій Олександрович

директор Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України



У сучасних умовах національно-визвольної боротьби із загарбником, а також з урахуванням євроінтеграційного вектору розвитку України особливого значення набувають питання ефективного використання правил і засобів нормопроектної техніки, спрямованих на системний виклад нормативно-правових приписів та забезпечення регулятивної здатності нормативно-правових актів з метою упорядкування суспільних відносин та адаптації законодавства України до права Європейського Союзу. Ключову роль у трансформаційних процесах, що відбуваються сьогодні в Україні займає право, яке функціонує як цілісна правова система. Злагоженість та ефективність правотворчої діяльності є основою дієвості права, збалансованості публічних і приватних інтересів українського суспільства. Чітко налагоджена нормотворча технологія здатна забезпечити не тільки належну якість і ефективність нормативно-правових актів, але й забезпечити їх позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі.

Початок формування самостійної національної правової системи покладено з проголошенням незалежної України, що ознаменувало закріплення державного суверенітету, започаткування засад правової державності, поваги до прав і свобод людини та громадянина. Сьогодні ж правова система України розвивається в нових умовах, зокрема умовах правового режиму воєнного стану, євроінтеграційного курсу, впровадження європейських правових стандартів у нормотворчу і правозастосовну практику.

Прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня

2023 року № 3354-IX стало важливим кроком на шляху унормування основоположних засад правотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності, та водночас поставило перед правовою наукою нові завдання, адже якість законодавства, забезпечення його системності, повноти, логічності, відповідності визнанням світовим і європейським стандартам безпосередньо залежить від впорядкованості самої правотворчої діяльності.

Положеннями Закону України «Про правотворчу діяльність» вагома роль у сучасному правотворчому процесі України відведена Національній академії наук України. Так, статтею 22 Закону України «Про правотворчу діяльність», на Національну академію наук України покладено важливе завдання – розроблення Наукової концепції розвитку законодавства України, яка має забезпечити системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів. Закони та підзаконні нормативно-правові акти мають бути гармонізовані між собою і в комплексі створювати сприятливе нормативно-правове поле для суспільної діяльності у різних сферах. Крім цього, положеннями статті 44 Закону України «Про правотворчу діяльність» Національну академію наук України визначено головною експертною установою з проведеною юридичної (правової) експертизи проектів законів, передусім їх відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, а також з інших питань, що можуть вплинути на якість проекту

нормативно-правового акта. Утвердження в Україні цінностей громадянського суспільства та правової держави зумовлює необхідність наукової оцінки процесів, які відбуваються, визначення тенденцій вдосконалення національної правової системи в нових умовах.

Одним із важливих завдань правотворчої діяльності є формування сучасного українського законодавства з дотриманням стандартів, закладених у міжнародно-правових документах: універсальних міжнародних конвенціях, міжнародних договорах, актах міжнародно-правової гармонізації, які формуються впливовими міжнародними організаціями (ООН, ЮНЕСКО, ЮНСІТРАЛ та іншими), а також у принципах *acquis communautaire*. Основні напрямки і пріоритети правотворчості диктуються сучасними умовами й об'єктивними потребами адаптувати вітчизняне законодавство до законодавства Європейського Союзу, що зумовлено наданням Україні на підставі рішення Європейської Ради від 23 червня 2022 року статусу кандидата в члени ЄС. Результатом відповідної адаптації має стати забезпечення верховенства права і пріоритетності прав людини, неприпустимості зловживань з боку держави,

забезпечення провідної ролі нормативно-правового акта в системі джерел права, кодифікація законодавства.

Таким чином, дослідження проблем правотворчості є однією з потреб сьогодення, адже процес творення норм права є досить важливим і складним явищем, що потребує комплексного наукового опрацювання, ґрунтовного аналізу, актуалізації проблеми впорядкування нормотворчого процесу, однозначного розуміння сутності і змісту правотворчості, її суб'єктів, вироблення науково обґрунтованих шляхів удосконалення та модернізації, обрання найбільш ефективних правових форм для підвищення ефективності та якості правового регулювання суспільних відносин із урахуванням позитивного європейського досвіду шляхом прийняття нових, зміни чи скасування діючих нормативно-правових актів.

Розгляд наукових підходів щодо сутності правотворчості та впорядкування нормативно-правової бази в умовах євроінтеграційних процесів в Україні дає можливість констатувати пріоритетність цього питання у розбудові правової держави, забезпеченні її інноваційного розвитку, правопорядку, цілісності суспільства відповідно до вимог сучасності.

ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НОРМОТВОРЕННЯ

УДК 342.4

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.1>

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИМІРИ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СТАН, ВИКЛИКИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Стефанчук Руслан Олексійович,

доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії правових наук України,
заслужений діяч науки і техніки України,
Голова Верховної Ради України



У статті розкрито питання правотворчої діяльності Верховної Ради України. Відзначено, що за понад 30-річний період незалежності в Україні так і не було вироблено єдиного підходу до правотворчої діяльності органів публічної влади, і лише Верховна Рада України IX скликання у непростих і, навіть, екстремальних умовах повномасштабної війни прийняла базовий законодавчий акт у сфері правотворчості. Наголошено на особливостях роботи Парламенту у період дії правового режиму воєнного стану, а також його результативності у сфері законодавчої діяльності. Відзначено важливість у період дії воєнного стану парламентської дипломатії та міжпарламентського співробітництва. Охарактеризовано специфіку оновлення системи законодавства, її «очищення» від радянського символізму. Статистичні дані щодо показників діяльності Верховної Ради України наведено станом на середину квітня 2024 року.

Окрему увагу приділено Закону України «Про правотворчу діяльність», який містить низку новел і прогресивних положень, спрямованих на забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності та підвищення якості законодавства України, посилення координації роботи між Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. Цьому сприятиме запровадження: аналітичних, прогнозних та програмних документів публічної політики для планування правотворчої діяльності; оцінки впливу як обов'язкового етапу розроблення проекту нормативно-правового акта; публічних консультацій із метою реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності тощо; ведення Міністерством юстиції України Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Крім того, йдеться про: плановість діяльності Парламенту; здійснення правового моніторингу як запоруки реалізації контрольної функції Верховної Ради України; оптимізацію інституційної спроможності Парламенту. Шляхи подальшого удосконалення правотворчої діяльності Парламенту вбачаються, зокрема, у: здійсненні рекодифікації та декодифікації національного законодавства, що призведе до підвищення його якості у кращих європейських традиціях; побудові моделі покрокового алгоритму дій суб'єктів правотворчої діяльності на усіх етапах її здійснення; створенні єдиної інформаційної бази даних із питань адаптації законодавства України до положень права ЄС (*acquis* ЄС); запровадженні Єдиного реєстру правотворчих пропозицій (ініціатив, ідей); активному використанні ІТ-технологій у правотворчій діяльності; застосуванні аналізу довгострокових пріоритетів розвитку законодавства при плануванні Парламентом своєї роботи.

Ключові слова: правотворча діяльність, Закон України «Про правотворчу діяльність», правовий режим воєнного стану, планування законопроектної діяльності, правовий моніторинг, постзаконодавчий контроль, інституційна спроможність Верховної Ради України.

Stefanchuk Ruslan. Parliamentary dimensions of lawmaking: status, challenges, prospects

The article covers the lawmaking activity of the Verkhovna Rada of Ukraine. It is noted that for over 30 years of independence, Ukraine has not developed a unified approach to lawmaking activities of the public authorities, and only the Verkhovna Rada of Ukraine of the IX convocation has adopted a basic legislative act in the field of lawmaking under the difficult and even extreme conditions of a full-scale war. The peculiarities of the Parliament's work during the period of martial law, as well as its effectiveness in the field of legislative activity, are emphasized. The importance of parliamentary diplomacy and inter-parliamentary cooperation during martial law is highlighted. The specifics of the legislative system renewal and its «cleansing» from Soviet symbolism are described. The statistical data on the performance indicators of the Verkhovna Rada of Ukraine are as of the middle of April 2024.

Particular attention is paid to the Law of Ukraine On Lawmaking, containing a number of novelties and progressive provisions aimed at ensuring the civil society participation in lawmaking and improving the Ukrainian legislation quality, strengthening coordination between the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine.

This will be facilitated by the introduction of: analytical, forecasting and program documents of public policy to plan lawmaking activities; impact assessment as a mandatory stage of drafting a legal act; public consultations to implement the principles of openness and transparency of lawmaking activities, etc.; and the maintenance of the Unified State Register of Legal Acts by the Ministry of Justice of Ukraine.

In addition, the article features: planning of the Parliament's activities; legal monitoring as a guarantee of the implementation of the control function of the Verkhovna Rada of Ukraine; optimization of the institutional capacity of the Parliament.

Ways to further improve the lawmaking activities of the Parliament are seen, in particular, in the following: recodification and decodification of the national legislation, leading to an increase in its quality in the best European traditions; building a model of a step-by-step algorithm of lawmakers' actions at all stages of lawmaking; creating a unified information database on the adaptation of the Ukrainian legislation to the provisions of the EU law (EU acquis); introducing a unified register of lawmaking proposals (initiatives, ideas); active usage of IT technologies in lawmaking; and applying long-term priorities analysis for the development of legislation when planning the work of the Parliament.

Key words: *lawmaking, Law of Ukraine On Lawmaking, the legal regime of martial law, planning legislative activity, legal monitoring, post-legislative control, institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine.*

Вступ. Особливістю правотворчого процесу в Україні є його динамічність та безперервність. Разом із тим за понад 30-річний період незалежності в Україні так і не було вироблено єдиного підходу до правотворчої діяльності органів публічної влади. Результатом цього є наявність істотних прогалин у сфері правотворення та суперечлива практика правозастосування.

Зазначені проблеми потребували якнайшвидшого їх врегулювання на законодавчому рівні. Попередні спроби правової регламентації правотворчої діяльності не завершувалися успіхом через політичні розбіжності, мали місце й тривалі дискусії щодо предмета правового регулювання. Однак поступово в Парламенті викристалізувалося стійке розуміння стосовно доцільності унормування правотворчої діяль-

ності, що зумовило прийняття Верховною Радою України ІХ скликання у непротиставлених і, навіть, екстремальних умовах повномасштабної війни базового законодавчого акта у сфері правотворчості.

Окремими аспектами правотворчої діяльності в Україні займалися такі вчені, як Н. Кузнєцова [1], М. Теплюк [2], О. Дзера, Н. Міловська [3], Н. Оніщенко [4], О. Петришин [5], А. Ришелюк [6], О. Кот [7], В. Риндюк [8], С. Мельничук [9], В. Косович [10], І. Мищак [11], А. Гриняк [12], але їх праці комплексно не охоплюють всіх аспектів сучасних тенденцій розвитку законодавства й особливостей правотворчої діяльності Верховної Ради України в період воєнного стану.

Основна частина. Незважаючи на складні умови діяльності (як відомо, спочатку випробуванням стала пандемія – гостра

респіраторна хвороба COVID-19, спричинена коронавірусом SARS-CoV-2), Парламент, прийнявши Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 р., вже вкотре демонструє професійність та оперативність. Упродовж цієї каденції Верховною Радою України прийнято понад 1300 законів, із них понад 150 первинних законів, що стосуються усіх сфер суспільного життя (деякі з них, попри важливість предмета правового регулювання, перебували на розгляді Верховної Ради України попередніх скликань тривалий час. Зокрема, це Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р., закони України «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р., «Про медіацію» від 16.11.2021 р., «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р., «Про електронні комунікації» від 16.12.2020 р., «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р., «Про лобювання» від 23.02.2024 р., «Про публічні електронні реєстри» від 18.11.2021 р. та ін.).

Результативність законодавчої діяльності Верховної Ради України IX скликання не викликає сумнівів, адже щорічно приймається приблизно 290 законів (у 2022 році – 399). Для порівняння: у 2022 році парламентом Німеччини ухвалено 115 законів; Франції – 62, Британії – 48 [13]. Проте така інтенсивність законотворчості зумовлена потребою сформувати якісну, стабільну систему законодавства, що міститиме первинні законодавчі акти, за зразком правових систем країн сталої демократії. Тому у найближчій перспективі законодавча діяльність українського Парламенту посилюватиметься.

Окремо слід наголосити на особливостях роботи Парламенту у період правового режиму воєнного стану, строк дії якого регулярно продовжується. Так, через необхідність оперативного реагування на нагальні виклики збройної агресії, посилення безпеки та обороноздатності нашої держави Верховна Рада України працює 24/7, у режимі одного пленарного засідання, що триватиме до дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні. Постановою Верховної Ради України № 2912-IX від 07.02.2023 р. «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану» запроваджено: особли-

вості визначення часу і місця проведення засідань, способу голосування та скликання засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп); обмеження щодо поширення інформації про початок, перебіг і прийняті рішення (не раніше ніж через годину після оголошення перерви у засіданні) та ін. За цей час Верховна Рада України збиралася на пленарні засідання понад 100 разів, прийнявши понад 600 законів (що становить приблизно 50 % від загальної кількості ухвалених Верховною Радою України IX скликання законів).

Особливу роль у період дії воєнного стану відіграє парламентська дипломатія та міжпарламентське співробітництво. Верховна Рада України суттєво посилила цей напрям своєї роботи. Так, Парламентом України станом на середину квітня 2024 року було прийнято 14 заяв та 44 звернення до міжнародних спільнот і організацій, спрямованих на протидію збройній агресії проти України, підтримку нашої держави гуманітарною допомогою, захист її громадян, які виїхали за кордон через повномасштабне вторгнення, надання фінансової допомоги Україні тощо. Основні тези таких заяв і звернень зводяться до: засудження вчинення РФ геноциду в Україні; недопустимості посягання на цінності свободи слова, порушення гарантій діяльності журналістів під час дії воєнного стану; необхідності забезпечення захисту цивільного населення України; вжиття додаткових спільних заходів із метою припинення агресії російської федерації проти України та запобігання поширенню цієї агресії на інші країни Європи; визнання російської федерації державою – спонсором тероризму; підтримки надання Україні статусу держави-кандидата на вступ до ЄС.

Також продовжується діяльність парламенту щодо поширення історичної правди про злочини росії проти України, зокрема щодо визнання Голодомору актом геноциду українського народу. За попередні 30 років Голодомор визнали парламенти 15 держав, а після 24 лютого 2022 року – 17 держав. І, як правило, всі ці рішення є визнанням Голодомору як геноциду. Особливо слід відзначити факт такого визнання з боку Європарламенту, а також Парламентської асамблеї Ради Європи.

Важливим викликом для Верховної Ради України стало оновлення системи законодавства, її «очищення» від радянського символізму та запровадження чітких правил правотворчості. Так, ще до недавнього часу в Україні існував значний масив законодавства Союзу РСР та Української РСР (Української СРР) як спадок, що не відповідав сучасним реаліям суспільного розвитку, будучи пережитком радянщини й доволі часто створюючи правові колізії у національному законодавстві. Здатність вирішити цю проблему якнайкраще продемонструвала саме Верховна Рада України IX скликання, прийнявши 21 квітня 2022 року майже конституційною більшістю Закон «Про дерадянізацію законодавства України». Вперше з часу проголошення незалежності України Парламент спромігся позбавити систему законодавства від архаїчних майже 1200 актів органів державної влади та управління Союзу РСР, Української РСР (Української СРР). Окрім того, із національного законодавства «вичищено» згадки про: «перемогу Великої Жовтневої соціалістичної революції», «ленінські ідеї побудови комуністичного суспільства»; «програми, розроблені комуністичною партією»; «пріоритет в правах комсомольців, комуністів тощо.

Парламентом законодавчо виправлено і нав'язаний радянським минулим державний календар свят та запроваджено нові європейські традиції у святкуванні Різдва Христового 25 грудня, а також щодо утвердження національної ідентичності – Дня Української Державності – 15 липня, Дня захисників і захисниць України – 1 жовтня (Закон «Про внесення змін до статті 73 Кодексу законів про працю України» від 14.07.2023 р.).

У цьому контексті слід вказати, що частиною національного законодавства залишаються окремі нормативно-правові акти, прийняті у період із проголошення нашою державою незалежності до ухвалення Конституції України, які, формально зберігаючи свою чинність, не здійснюють регулятивний вплив на суспільні відносини, оскільки: деякі з них суперечать Основному Закону України, інші – містять положення, що регулювали питання, які нині врегульовані іншими актами законодавства; окремі з них втратили регуля-

тивну дію через сплив відповідних строків, зазначених у самих актах тощо. Крім того, деякі нормативно-правові акти, прийняті у цей період, стосувалися організаційно-розпорядчих питань державних органів, що функціонували на той час. Враховуючи послідовність інституційно-функціональної трансформації системи органів публічного управління, зокрема в контексті створення передумов і правових наслідків для формування й діяльності відповідних органів державної влади України, вбачається, що такі акти давно вичерпали свою регулятивну дію та є такими, що не застосовуються на території України. Тож із метою впорядкування системи національного законодавства закономірним є питання про «ревізію» таких актів на їх відповідність сучасним тенденціям розвитку суспільних відносин. Як результат – має бути продовжено очищення національного законодавства шляхом підготовки відповідного законопроекту про конституціоналізацію законодавства України, який вирішить окреслену проблему.

Безумовно, важливим кроком на шляху до впорядкування правової системи України є законодавче урегулювання правотворчої діяльності. Відповідне питання було предметом розгляду Верховної Ради України багатьох скликань. Різнилися назви (про закони і законодавчу діяльність, про нормативно-правові акти тощо) та підходи до змістовного наповнення відповідних законопроектів.

Свідченням розуміння парламентарями IX скликання необхідності унормування правотворчості стало те, що ініціаторами законопроекту «Про правотворчу діяльність», який було зареєстровано 25 червня 2021 року, виступили майже 200 народних депутатів України. А вже під час обговорення його норм у парламенті підтримка законопроекту ще більше зроста.

Тож саме Парламенту цього скликання вдалося ухвалити 24 серпня 2023 року Закон «Про правотворчу діяльність», який забезпечує формування нової доктринальної парадигми правотворчої діяльності, що ґрунтується на взаємодії громадянського суспільства та суб'єктів правотворчої діяльності, запроваджує демократичні засади правотворчої діяльності та єдині підходи до розробки й прийняття норма-

тивно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією.

Закон «Про правотворчу діяльність» містить низку новел і прогресивних положень, які визначають його вплив на правову систему України загалом. Так, здійснення правотворчої діяльності відповідно до закріпленого в Законі ієрархічного переліку принципів слугуватиме одним із вирішальних чинників розвитку правової демократичної державності. Законодавчі положення також спрямовані на забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності та підвищення якості законодавства України, посилення координації роботи між Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. Цьому сприятиме запровадження: аналітичних, прогнозних та програмних документів публічної політики для планування правотворчої діяльності; оцінки впливу як обов'язкового етапу розроблення проекту нормативно-правового акта; публічних консультацій із метою реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності тощо; ведення Міністерством юстиції України Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Специфікою роботи Верховної Ради України IX скликання став перехід на новий формат планування законопроектної діяльності. П'ятий рік поспіль, попри воєнний стан, Парламент працює за принципом плановості. Плани законопроектної роботи містять: перелік питань, що потребують законодавчого врегулювання, обґрунтування необхідності розроблення законопроекту, орієнтовні назву законопроекту та строки його подання, відповідальних за розроблення законопроекту, інформацію про пріоритетність внесення та розгляду законопроектів. Прикметно, що із прийняттям Закону «Про правотворчу діяльність» зміст Плану законопроектної роботи приведено у відповідність до нього. Це стосується, зокрема, переліку питань, що потребують законодавчого врегулювання, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis EC*) у частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. Таких питань, наприклад, у Плані на 2024 рік – 95.

Ще одним різновидом планування роботи Верховної Ради України відповідно до Закону «Про правотворчу діяльність» має стати план здійснення правового моніторингу як запорука реалізації контрольної функції Парламенту. Відбір нормативно-правових актів, щодо яких провадитиметься їх юридична оцінка та (або) оцінка ефективності їх реалізації, здійснюватиметься з урахуванням суспільної важливості нормативно-правового акта та його впливу на права й основні свободи людини і громадянина.

Із прийняттям законодавчої абетки правотворчої діяльності реальністю стає постзаконодавчий контроль, що відображає тісний зв'язок нормотворчості і правозастосування. Від пілотних проектів здійснення деякими комітетами Верховної Ради України правового моніторингу Парламент повинен перейти до повноцінної юридичної оцінки нормативно-правових актів й оцінки ефективності їх реалізації, яка включає: аналіз результативності нормативно-правового акта та прийнятих на його виконання підзаконних нормативно-правових актів; запланований/незапланований вплив на учасників суспільних відносин, на яких поширюється його дія; інші чинники, що впливають на його реалізацію та досягнення мети його прийняття. Такий підхід систематизуватиме контрольну діяльність комітетів та Парламенту в цілому, а також дозволить виявляти прогалини й колізії законодавства та оперативно їх усувати.

Постзаконодавчий контроль вже тривалий час на порядку денному, але діяльність щодо його проведення була точковою, позбавленою системності, зважаючи, насамперед, на відсутність законодавчого унормування її засад та єдиних підходів до здійснення. І саме законодавча регламентація правового моніторингу дає старт повноцінній реалізації контрольної функції Парламенту.

У контексті оптимізації інституційної спроможності Верховної Ради України варто відзначити важливість новостворених інституцій при Парламенті та їх роль у правотворчій діяльності. Так, із серпня 2022 року функціонує Дослідницька служба Верховної Ради України, яка здійснює науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Верховної Ради Укра-

їни, її органів, народних депутатів України, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України. Наразі Дослідницькою службою вже підготовлено понад 1200 інформаційних та аналітичних матеріалів, значна частина з яких присвячена процесу інтеграції України до Європейського Союзу. Також у квітні 2023 року створений Офіс підтримки адаптації законодавства України до положень права ЄС, який надає фахову допомогу щодо опрацювання євроінтеграційних законопроектів. Цим Офісом здійснено експертний аналіз та підготовлено понад 250 висновків щодо зареєстрованих законопроектів на їх відповідність *acquis* ЄС.

Шляхи подальшого удосконалення правотворчої діяльності Парламенту вбачаються у такому:

– по-перше, з урахуванням кращих практик держав-членів ЄС у Верховній Раді України поряд із підвищенням її інституційної спроможності назріло питання реалізації й інших проектів та напрацьовано відповідні кроки у цьому напрямі. Зокрема, ідеться про створення: Офісу нормопроєктування, що сприятиме правильному застосуванню нормопроєктувальної техніки до кожного проекту законодавчого акта та зменшенню законодавчого спау; Бюджетного офісу – аналітичного центру, покликаного посилити парламентський контроль за бюджетним процесом в Україні; Центру відвідувачів, Центру державності та Парламентської бібліотеки;

– по-друге, у контексті Закону «Про правотворчу діяльність» у Регламенті Верховної Ради України слід закріпити такі поняття, як «акти Верховної Ради України політичного характеру», «документи публічної політики», «аналітичні документи публічної політики», «прогнозні документи публічної політики», «програмні документи публічної політики», «консолідований текст нормативно-правового акта» тощо;

– по-третє, процеси рекодифікації і декодифікації національного законодавства, згадувані в Законі «Про правотворчу діяльність», покликані стати сучасною тенденцією у розвитку правотворчості, що призведе до підвищення якості законодавства у кращих європейських традиціях. Тут слід згадати, що Робочою групою щодо рекодифікації (оновлення) цивільного

законодавства України, утвореною Урядом у 2019 році, була напрацьована Концепція основних напрямів системного оновлення Цивільного кодексу України, положення якої спрямовані на якісні трансформаційні зміни суспільства, зумовлені євроінтеграційним вектором розвитку держави;

– по-четверте, запорукою дієвої правореалізації законодавчих положень про правотворчість є побудова моделі покрокового алгоритму дій суб'єктів правотворчої діяльності на усіх етапах її здійснення. Практичною складовою такої моделі є розробка методологічних засад (методик), які би слугували дороговказом учасникам правотворчої діяльності, зокрема щодо: документального забезпечення розроблення та прийняття нормативно-правових актів Верховної Ради України; здійснення Верховною Радою України правового моніторингу. Позитивний апробований досвід у цьому напрямі вже є. Із метою вироблення єдиного унормованого підходу до опрацювання законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до права ЄС та виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, розроблено відповідні методичні рекомендації, які містять основні орієнтири перевірки відповідності положень законопроекту положенням права ЄС. У подальшому такі методичні рекомендації можуть бути трансформовані у Порядок транспозиції норм права ЄС у законодавство України як держави-члена ЄС (про що свідчить, наприклад, досвід Чехії);

– по-п'яте, необхідно створити єдину інформаційну базу даних із питань адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), що відобразатиме стан правотворчої діяльності у сфері європейської інтеграції, а її публічність дозволить кожній заінтересованій особі проводити моніторинг виконання міжнародно-правових зобов'язань України і тим самим долучатися до правотворчості;

– по-шосте, важливим напрямом реалізації Закону «Про правотворчу діяльність», зокрема в контексті гарантування участі заінтересованих осіб у такій діяльності, є запровадження Єдиного реєстру (банку, платформи) правотворчих пропозицій (ініціатив, ідей) як індикатора соці-

альних потреб та суспільних інтересів, що потребують правового врегулювання. Основою таких пропозицій можуть стати дисертаційні (монографічні) дослідження, в яких обґрунтовується теоретико-практичне бачення вирішення тієї чи іншої проблеми. Таким чином забезпечуватиметься тісний зв'язок між наукою та практикою;

– по-сьоме, у сучасних умовах питання правотворчої діяльності тісно пов'язані з активним використанням ІТ-технологій. Наразі їх запровадження, зокрема в Парламенті, перебуває на етапі розроблення пілотного кейсу. Серед інновацій, що з'являться в найближчому майбутньому, варто відзначити: узагальнення змісту парламентських документів, законопроектів тощо; оцінку ефективності діяльності народних депутатів України; моніторинг процедурного розгляду законопроектів відповідно до Регламенту Верховної Ради України; розмовні чат-боти для пошуку документації й інформації на вебсайтах установ, інтранет-платформах, а також для автоматизованого реагування на запити депутатів; вивчення громадської думки щодо конкретних законопроектів тощо. При цьому слід наголосити, що діджиталізація процесу розроблення й ухвалення державних рішень не є самоціллю, а спрямована на оптимізацію діяльності Парламенту, зокрема реалізацію контрольної функції, на підвищення ефективності взаємодії Парламенту та Уряду, збільшення обізнаності громадськості щодо діяльності Парламенту;

– по-восьме, перспективним вбачається застосування аналізу довгострокових пріоритетів розвитку законодавства при плануванні Парламентом своєї роботи. Йдеться про використання механізмів стратегічного прогнозування, що вже активно застосовується як у державах-членах ЄС, так й інших демократичних державах світу, а з цього року буде реалізовуватися Дослідницькою службою Верховної Ради України. Виявлення тенденцій і трендів суспільного розвитку й екстраполяція їх впливу на майбутнє України спрямовані на підвищення спроможності готовності державних інституцій до нових викликів. У контексті правотворчості такий інструмент дозволить передбачати різні сценарії впливу прийнятого законодавства на суспільні відносини

в Україні та запобігати виникненню кризових ситуацій у суспільстві.

Висновки

1. Верховна Рада України IX скликання зіткнулася з безпрецедентними викликами, спочатку пандемією COVID, а після 24 лютого 2022 року – повномасштабною війною, які призвели до переформування всієї парламентської діяльності. Йдеться, з одного боку, про налагодження безперервної роботи в умовах 24/7, а з іншого, – забезпечення безпеки єдиного законодавчого органу влади в цілому та народних депутатів України зокрема.

2. Першочерговим завданням Парламенту в умовах воєнного стану є ухвалення оперативних і невідкладних рішень, спрямованих на посилення обороноздатності нашої держави, захист критичної інфраструктури та цивільного населення, відновлення економічного, особливо військово-технічного, потенціалу. За короткий період напрацьовано значну законодавчу базу щодо соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей, внутрішніх переселенців, вразливих категорій населення.

3. Поряд із заходами щодо підвищення обороноздатності держави триває активна робота по зміцненню засадничих демократичних цінностей, наближенню національного законодавства до європейських і євроатлантичних стандартів. Свідченням успішності таких кроків стало рішення про надання Україні статусу держави-кандидата на членство в ЄС та підтвердження євроатлантичних прагнень нашої держави.

4. Парламент IX скликання приділяє значну увагу плануванню законопроектної діяльності, оновленню системи законодавства, очищенню її від радянського символізму та поверненню історичної пам'яті Українського народу. Знаковими у цьому контексті є закони щодо: дерадянізації, зміни календаря і запровадження державних свят тощо. Окремо слід відзначити ухвалення довгоочікуваного Закону «Про правотворчу діяльність», який містить низку новел і прогресивних положень, що визначають його вплив на правову систему України загалом.

5. Верховна Рада України продовжує інституційну розбудову з урахуванням кращого зарубіжного досвіду. Як результат такої діяльності – створення Дослідницької

служби Верховної Ради України й Офісу підтримки адаптації законодавства України до положень права ЄС, обґрунтування необхідності створення Офісу нормопроєктування, Бюджетного офісу, а також Центру відвідувачів, Центру державності та Парламентської бібліотеки.

6. Системний аналіз національного законодавства визначає перспективи його подальшого розвитку, усунення наявних колізій і прогалин, забезпечення середньо- і довгострокового планування законодав-

чої діяльності. У найближчій перспективі – розроблення й ухвалення закону про конституціоналізацію законодавства України, подальша рекодифікація та декодифікація національного законодавства.

7. Попри сьогоднішні виклики та труднощі Верховна Рада України є прикладом успішної та консолідованої роботи. Парламент продовжує ухвалювати важливі для держави й суспільства закони, розширювати міжпарламентське співробітництво та спільними зусиллями наближати Перемогу України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кузнецова Н. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *Право України*. 2021. № 12. С. 42–53.
2. Теплюк М. Правотворчість як діяльність, пов'язана з правом. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 12. С. 90–97.
3. Дзера О., Міловська Н. Планування правотворчої діяльності як важливий етап її ефективної організації. *Право України*. 2021. № 12. С. 74–89.
4. Оніщенко Н. М. Правотворчість: проблеми сьогодення. *Альманах права*. 2023. Вип. 14. С. 20–26.
5. Петришин О. Зміст і форма права у контексті завдань правотворчості та правозастосування: основні концепції та підходи. *Право України*. 2021. № 12. С. 33–41.
6. Ришелюк А., Зуб І. Критерії оцінювання змісту законопроекту. *Право України*. 2021. № 12. С. 90–101.
7. Кот О. Науково-правова експертиза: завдання, напрями розвитку, вплив на якість законодавства. *Право України*. 2021. № 12. С. 117–127.
8. Риндюк В. І. Правотворчість як вид юридичної діяльності: праксеологічний аспект. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2019. Вип. 4 (44). С. 137–142.
9. Мельничук С. М. Правотворча діяльність – провідна правова форма здійснення функцій держави: теоретико-прикладний аспект. *Інформація і право*. 2016. № 1(16). С. 5–11.
10. Косович В. Логічні засоби забезпечення досконалості нормативно-правових актів України. *Вісник Львівського у-ту. (Серія : Юридична)*. 2014. Вип. 59. С. 17–27.
11. Мищак І. М. Сучасні проблеми та перспективи удосконалення Конституції України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 4. С. 40–47.
12. Гриняк А. Правовий моніторинг: завдання та місце в правотворчій діяльності. *Право України*. 2021. № 12. С. 102–116.
13. IPU Parline – global data on national parliaments. URL: <https://data.ipu.org/>

УДК 340.13 (477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.2>

ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД

Гусар Ольга Анатоліївна,

кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті здійснено аналіз останніх наукових досліджень присвячених правотворчій діяльності, з чого слідує що ця тема є актуальною серед науковців, які всебічно її досліджують, здійснюючи глибоку аналітичну роботу. Відзначено важливість прийняття Закону про «Правотворчу діяльність», який унормував формат здійснення такої діяльності. В роботі приділено увагу особливостям правотворчої діяльності у воєнний та повоєнний період відновлення українського законодавства та визначено, що така діяльність спрямована на планування та видання нормативно-правових актів надзвичайного характеру, які закладають основи забезпечення безпеки, захисту прав людини і громадянина та обов'язково враховують міжнародно-правові зобов'язання України, напрямки, пріоритети та цілі, що визначені програмними документами.

Визначено, що в повоєнний період вектор правотворчої діяльності спрямовано на відновлення зруйнованої інфраструктури, запровадження компенсаторних заходів учасникам бойових дій, на соціальне забезпечення населення, залучення інвестицій, ефективний судовий захист та інше.

Обґрунтовано, що планування правотворчої діяльності є безперервний, узгоджений процес підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів, з метою забезпечення прогнозованого розвитку публічної політики, який здійснюється шляхом прийняття документів та перспективного планування суб'єктами правотворчої діяльності, враховуючи результати науково-експертних висновків, фахових експертиз щодо визначення основних орієнтирів, засад, принципів, вдосконалення галузевого законодавства, встановлення пріоритетності та послідовності прийняття законодавчих актів.

Ключові слова: правотворча діяльність, правова політика, планування, моніторинг, законодавство, Національна академія правових наук України.

Husar Olha. Theoretical foundations and features of planning of lawmaking in the post-war period

The article analyzes the latest scientific research on lawmaking, and it follows that this topic is relevant among scholars who comprehensively study it and carry out in-depth analytical work. The author emphasizes the importance of adopting the Law on Lawmaking, which regulated the format of such activities. Attention is paid to the peculiarities of law-making activities in the wartime and post-war period of restoration of Ukrainian legislation and it is determined that such activities are aimed at planning and issuing emergency legal acts which lay the foundations for ensuring security, protection of human and civil rights and necessarily take into account Ukraine's international legal obligations, directions, priorities and goals set out in program documents.

In the post-war period, the vector of lawmaking activities was aimed at restoring the destroyed infrastructure, introducing compensation measures for combatants, social security, attracting investment, effective judicial protection, etc.

It is substantiated that planning of lawmaking activity is a continuous, coordinated process of preparation and adoption (publication) of legal acts with the aim of ensuring the predictable development of public policy, which is carried out through the adoption of documents and long-term planning by lawmakers, taking into account the results of scientific and expert opinions, professional examinations to determine the main guidelines, principles, principles, improvement of sectoral legislation, and establishment of priority and sequence of adoption of

Key words: lawmaking, legal policy, planning, monitoring, legislation, National Academy of Legal Sciences of Ukraine.

Постановка проблеми. Очевидним фактом є поява нових викликів і загроз спричинених війною в Україні, які суттєво вплинули на правовий розвиток держави та необхідність удосконалення законодавства на національному та міжнародному рівні. Потреба у врегулюванні відносин, що виникають між органами влади і громадянами у небезпечному середовищі російсько-української війни та вчасне і належне реагування на них суб'єктів правотворчості, стало імпульсом для прийняття суспільно значущого і довгоочікуваного Закону «Про правотворчу діяльність» (далі – Закон) [1]. Адже саме зараз, в складний час для українського народу, актуальним питанням постає чітко унормований, організаційно оформлений оптимальний формат здійснення правотворчої діяльності щодо прийняття та ухвалення вчасних консенсусних рішень на шляху встановлення сталого і справедливого миру в Україні та формування якісного законодавства.

Не секрет, що якість життя кожного громадянина залежить від якості правотворчої діяльності. На ефективність правотворчості впливає системність правотворчої політики, яка як визначає В. Тернавська «...залежать від обґрунтованої стратегії і тактики правотворчості та має ґрунтуватися на результатах соціально-правового моніторингу та наукового прогнозу й експертизи. Правотворча політика має в своєму арсеналі спеціальні засоби для створення якісної стратегії та ефективної тактики правотворчості» [2, ст. 5].

Першим кроком на шляху здійснення правотворчої діяльності є її планування, яке полягає в прогнозі розвитку публічної політики та окресленні стратегічних напрямів правової політики держави. Спробуємо з'ясувати, що являє собою сутність наукової категорії «планування правотворчої діяльності» та які її особливості в умовах повоєнного відновлення?

Мета статті є висвітлення здійсненого наукового моніторингу досліджень з проблематики правотворчої діяльності та визначення теоретичних засад, особливостей правотворчої діяльності у повоєнний період для встановлення миру, суспільного порядку, відновлення економіки та захисту населення і території України.

Стан дослідження. Правотворча діяльність є складним, багатоаспектним складноструктурованим явищем, якісні характеристики якого залежать від процедури його інтерпретації та прийомів дослідження кожного із науковців. Пізнавальна діяльність кожного з дослідника щодо терміну-поняття «правотворчість», «правотворча діяльність» опосередковується методами різних наукових досліджень. В. Плавич визначає, що «сутність правотворчості можна зрозуміти звертаючись до даних багатьох наук: філософії, правознавства, історії, педагогіки, соціальної психології, логіки та інших. Без цього не можна створити національну правову доктрину законодавчого забезпечення сучасних процесів державотворення і правотворення в Україні» [3].

Внутрішня складність і динамічність правотворчої діяльності зумовлена правовою соціалізацією людства та пошуком універсального способу впорядкування суспільних відносин і вирішення соціальних проблем.

Наукові праці, де предметом дослідження є проблематика правотворчої діяльності, належать багатьом ученим, серед яких вітчизняні науковці: Я.О. Берназюк, І.Г. Бовсуновська, П.О. Грималюк, А.Б. Гриняк, С.М. Гусаров, В.С. Головач, О.В. Дзера, І.В. Зуб, Г. О. Ковальський, О.О. Кот, А.М. Колодій, Н.С. Кузнецова, І.В. Лозинська, І.Є. Марочкін, Н.В. Міловська, В.Ф. Нестерович, В.П. Плавич, С.В. Чабур, О. М. Чальцева, Д.М. Ясинок, Р.Ю. Яценко, та інші. Ця проблематика розглядалась ними в статтях фрагментарно або галузево.

Проте, правова і політична реальність зумовлює сьогодні здійснювати комплексні наукові дослідження присвячені проблемним питанням правотворчості, серед яких уже є чимала кількість монографій.

З останніх відзначимо такі монографічні дослідження: «Формування і розвиток правотворчості в умовах трансформації суспільства» (2018 р.) за загальної редакцією д. філос. н., к. ю. н., професора, Заслуженого діяча науки і техніки України В. П. Плавича. В монографії пошуки вчених у галузі теорії держави і права та міжнародного права спрямовані на дослідження теоретичних засад, особливостей та тенденцій розвитку правотворчості в умовах

трансформації суспільства, а також окрема увага приділена міжнародній правотворчості, гармонізації законодавства України із законодавством держав-членів ЄС [4].

Монографія Тернавської В.М. «Правотворча політика України» (2022 р.) присвячена комплексному вивченню і аналізу державно-правового інституту правотворчої політики, яка є важливим елементом національно-правової системи, оскільки продукує науково обґрунтовану стратегію розвитку законодавства і тактику удосконалення правотворчого процесу в Україні [2].

В 2023 році вийшла з друку монографія «Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності», за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора, член-кореспондента НАПрН України, заслуженого юриста України О. О. Кота, яка присвячена актуальним питанням правового моніторингу як складової правотворчої та правозастосовчої діяльності. В науковій роботі визначено сутність, принципи, функції, суб'єкти, об'єкти правового моніторингу та сформульована низка пропозицій щодо підвищення ефективності правового моніторингу як складової правотворчої та правозастосовчої діяльності [5]. Виданню монографії передували збірники праць колективу Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України під керівництвом професора О.О. Кота «Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання (2022 р.)» [6].

Особливості та трансформації функціональних характеристик права в умовах війни розглянуто в рукописі колективної монографії «Правотворення і правотворчість в умовах воєнного стану та миробудівництва» за загальною редакцією докторки юридичних наук, професорки, член-кореспондентки НАН України та член-кореспондентки Національної академії правових наук України, Заслуженої юристки України Н.М. Пархоменко (2023 р.) В науковій роботі визначено сутність та природу феномену «правотворча діяльність»; окреслено методологічні підходи до світового правопорядку щодо співвідношення міжнародного та національного права; охарактеризовано засади правотворчої діяльності – прин-

ципи права; обґрунтовано причину взаємодії права і моралі в умовах війни; проаналізовано проблеми реалізації права на особисту безпеку в надзвичайних умовах та інше [7].

Ще один дослідницький підхід щодо видів правотворчості висвітлено в монографії «Судова правотворчість та її межі в цивільному судочинстві України», (Ясинок Д.М., 2024 р.). В роботі сформульовані теоретичні основи судової правотворчості та її межі в цивільному судочинстві України, приділено увагу еволюційному розвитку інституту судової правотворчості в цивільному судочинстві як загального, так і континентального права [8].

Отже, вищезгадані праці та інші наявні наукові роботи зазначених вчених доводять, що науковці не стоять осторонь такої складної та актуальної теми як правотворча діяльність, а всебічно досліджують її та активно здійснюють глибоку аналітичну роботу, що підтверджує актуальність даної проблематики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стрімкий розвиток цивілізації з новими викликами породженими як загальнопланетарного масштабу (епідемії, екологічні катастрофи, міграція, кіберзлочинність) так і внутрішньодержавні (реформи, війна) впливають на правотворчу діяльність.

На думку Ю. Перерви правотворчість «це спрямована на досягнення цілей розвитку суспільства організаційно оформлена діяльність держави, що полягає у виявленні потреб у нормативно правовому регулюванні суспільних відносин і створенні згідно з виявленими потребами нових правових норм, заміні чи скасуванні чинних [9]. Процес правотворчості має починатися з чіткої, цілісної, послідовної правотворчої політики, яка формується в залежності від суб'єктів, які її продукують та рівня об'єкта регулювання і поділяється на законодавчу чи підзаконну. Однією із характеристик правотворчої політики є публічність та реалізація політичних рішень через визначені цілі, завдання, стратегію, прийняту концепцію. Так, 23 червня 2022 року на саміті глав держав та урядів у Брюсселі, Європейська рада відзначила, що в умовах надання статусу кандидата в члени ЄС, вкрай важ-

ливим для України є формування Концепції правотворчої політики [10].

Нині публічна політика в кожній із держав залежна від глобальних політичних трендів і, так званих матриць «нової епохи», які зовні впливають на самобутність національної політики. Вважаємо, що на ефективність публічної політики країни впливає рівень організованості інституцій та інституціоналізованих каналів взаємодії між владою і суспільством. Свідченням тому є нещодавно розглянутий у другому читанні законопроект Закону «Про публічні консультації», який передбачає процедуру узгодження публічних та приватних інтересів під час підготовки проєктів нормативно-правових актів, сприяє народовладдю шляхом врахування інтересів громадян та залучення їх до активної участі у державному управлінні. Публічні консультації – один із способів забезпечення ефективності та інклюзивності законотворчого процесу. Завдяки проведенню публічних консультацій установи, державні діячі, які залучені до законотворчих процесів, можуть дізнатися про сприйняття та думку різних заінтересованих осіб, з питань, що підлягатимуть регулюванню.

Юридичне визначення поняття «правотворча діяльність» наводить законодавець в ст. 2 Закону [1], а саме «...це діяльність, що здійснюється суб'єктом з метою: планування розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів, розроблення законопроектів, прийняття та ведення обліку нормативно-правових актів, а також здійснення правового моніторингу. В ст. 4 Закону [1], визначено учасників правотворчої діяльності серед яких: суб'єкти правотворчої діяльності, суб'єкти правотворчої ініціативи, суб'єкти забезпечення правотворчої діяльності та заінтересовані особи.

Що ж являє собою планування правотворчої діяльності? В Розділі III Планування правотворчої діяльності Закону [1] унормовано, що це діяльність, яка здійснюється на засадах «...єдності, безперервності процесу підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів, узгодженої правотворчої діяльності. З метою забезпечення прогнозованого розвитку публічної політики, суб'єкти здійснюють правотворчу діяльність та її планування шляхом

прийняття документів (понад один рік) поточного планування (до одного року) та перспективного планування. При здійсненні планування правотворчої діяльності обов'язково враховуються міжнародно-правові зобов'язання України, а також напрямки, пріоритети та цілі, що визначені програмними документами.

Закцентуємо на тому, що Закон [1] повністю не вступив в дію. В Прикінцевих положеннях Закону визначено «Закон набирає чинності з дня наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України, крім окремих статей. Зокрема статті 20-22 Закону, які визначають види документів публічної політики.

В пункті 1 ст. 20 Закону законодавець документи публічної політики визначає як «документи, які готуються з метою ефективного формування, розроблення та оцінки державної (в тому числі державної регіональної) та місцевої політики, щоб вона досягла своїх цілей у найбільш ефективний та результативний спосіб». В той же час, «...вони розробляються з метою визначення проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного розвитку правового регулювання суспільних відносин [1].

До документів публічної політики належать: аналітичні документи (ст. 21 Закону), прогнозні (ст. 22 Закону) та програмні (ст. 23 Закону) документи публічної політики [1].

Звернемо увагу на необхідність прийняття важливого документу до дня введення цього Закону в дію «у межах повноважень вжити заходів для інституційного забезпечення виконання Національною академією наук України завдань, визначених частиною четвертою статті 22 Закону розробити Наукову концепцію розвитку законодавства України» [1]. Тобто, в основу публічної правової політики вбачається покласти науково-обґрунтовані правові ідеї теоретико-прикладного характеру.

Законодавець унормував, що Наукова концепція розвитку законодавства є «...документ юридичного прогнозування

рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів».

Розробка такого прогнозного документу здійснюється один раз на п'ять років, після чого надсилається до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності.

Варто відмітити, що часиною третьою ст.44 «щодо проектів нормативно-правових актів може проводитися незалежна експертиза експертними організаціями з числа наукових, освітніх, міжнародних та інших організацій відповідного профілю, експертами з числа вчених і фахівців. Головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи проектів законів визначено Національну академію наук України [1].

За своєю суттю планування правотворчої діяльності є впровадження результатів науково-експертних висновків, фахових експертиз, визначення основних орієнтирів, засад, принципів, вдосконалення галузевого законодавства, встановлення пріоритетності та послідовності прийняття законодавчих актів. До того ж планування здійснюється як у законотворчій так і підзаконній правотворчій діяльності. На думку О. Богачової «...стратегічне значення має саме законотворче планування – це нормативно врегульована скоординована 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» [11].

Планування правотворчої діяльності складається з розроблення проектів законів і проектів підзаконних нормативно-правових актів відповідно до законодавчо визначеної процедури у визначені строки оптимально поєднуючи принцип політичної доцільності та об'єктивної необхідності.

Поточне планування правотворчої діяльності з розроблення проектів законів відбувається з затвердження плану законопроектної роботи Верховної Ради України на поточний рік, який формується у порядку визначеному Регламентом

Верховної Ради України. Проте, перспективне планування складається з Програми діяльності Кабінету Міністрів України, в якому невід'ємною складовою є визначений орієнтовний перелік проектів законів, що мають бути ним розроблений та виконаний, а також розроблення та затвердження інших планів та програм перспективного розвитку законодавства України.

Законодавець у ст. 26 Закону визначає особливість планування правотворчої діяльності з розроблення проектів підзаконних нормативно-правових актів, яка полягає «...у забезпеченні одночасного набрання законами та необхідними для їх реалізації підзаконними нормативно-правовими актами планування розроблення підзаконних нормативно-правових актів, яке здійснюється з урахуванням плану законопроектної роботи Верховної Ради України (ВРУ) на відповідний рік» [1].

Наприклад, Постановою Верховної Ради України «Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік» затверджено сам План та рекомендовано суб'єктам права законодавчої ініціативи здійснювати у встановлені строки першочергове розроблення та внесення на розгляд ВРУ законопроектів. Комітети ВРУ повинні складати плани-графіки робіт над законопроектами, враховуючи їх пріоритетність, вносити пропозиції до порядку денного сесії або порядку денного триваючого пленарного засідання ВРУ, своєчасно опрацьовувати і надавати народним депутатам України супровідні документи, аналітичні і довідкові матеріали до законопроектів, а у разі не передбачених Планом законопроектів надавати додаткове обґрунтування необхідності їх розгляду ВРУ [12]. Позитиви планового нормотворення визначає В. Косович у монографії «...першочерговим є забезпечення координації діяльності всіх нормотворчих суб'єктів, оскільки така координація дає можливість запобігти дублюванню проектів нормативних актів, а це заощаджує час при розгляді альтернативних проектів, а значить сприяє своєчасному врегулюванню певної сфери суспільних відносин, запобігає появі нових правових лакун та колізій» [13].

В рамках досліджуваного питання надзвичайно важливо звернути увагу на адекватне та оперативне реагування законот-

ворчого органу в особі народних депутатів на виклики часу породжені повномасштабним воєнним вторгненням РФ шляхом прийняття нового правового масиву або внесення змін і доповнень. Так, вранці 24 лютого 2022 року Верховна Рада України, за даними система «Рада», менше ніж за десять хвилин прийняла рішення про введення воєнного стану. За тиждень вже було ухвалено 14 законів та постанову. А далі народні депутати ухвалили зміни до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за злочини проти основ національної безпеки. Значні зміни були в податковому, трудовому законодавстві. Запроваджено відповідальність за співпрацю з державою-агресором в політичній, військовій, адміністративній, господарській, інформаційній, освітній сфері. Запропоновані зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо здійснення судочинства під час дії воєнного стану та врегулювання спорів за участі судді [14]. Було ухвалено нормативно-правові акти у сфері соціального захисту, надання правової та іншої допомоги внутрішньо переміщеним особам.

Важливими чинниками, що зумовлюють в умовах сьогодення, змінити підходи до планування правотворчої діяльності, удосконалення законодавства, є соціально-ціннісні трансформації, які відбуваються у суспільстві в контексті права на мир як права людини третього покоління, інтенсифікація розвитку науково-технічного прогресу та поява потенційних військово-політичних загроз. Адже, право на мир без надійних механізмів забезпечення стає лише декларативним. Воєнні дії та агресія РФ проти України, виявили, не здатність сучасного національного та міжнародного законодавства гарантувати право на особисту безпеку громадян, держави, захистити суверенітет та територіальну цілісність держави, а також відсутність належного державного механізму та правопорядку, який здатен за екстремальних, надзвичайних ситуацій бути ефективним засобом захисту конституційних прав.

Висновки. Вважаємо, що сутність та основна роль правотворчої діяльності змінюється в залежності від правового режиму та стану (мирний час, воєнний

стан чи повоєнне відновлення). Наприклад, від розроблення та мирного упорядкування нормативно-правових актів у мирний час до запровадження політики національної безпеки в державі та захисту кордонів, ліквідації загроз, які виникають внаслідок воєнних дій та розподілу повноважень між різними органами влади та силовими структурами щодо подолання збройної агресії. А в повоєнний час вектор правотворчої діяльності спрямовано на відновлення зруйнованої інфраструктури, запровадження компенсаторних заходів учасникам бойових дій, на соціальне забезпечення населення, залучення інвестицій, ефективний судовий захист та інше. Тобто, кожна життєва ситуація задає свої вихідні умови для формування ціннісної орієнтації суб'єкта. В той час, як цінність права полягає в тому, що це є тим, що захищено самим правом, тобто конкретні життєві інтереси суб'єктів права.

Правотворча діяльність полягає у цілеспрямованій діяльності уповноважених суб'єктів правотворчості приймати, змінювати чи удосконалювати чинні правові норми в межах передбачених процесуальних процедур.

У період воєнного стану та повоєнного відновлення для України здійснення правотворчої діяльності має свої особливості, оскільки така діяльність спрямована на планування та видання нормативно-правових актів надзвичайного характеру, які закладають основи забезпечення безпеки, відновлення правопорядку з режимом дотримання права та свобод громадян через систематизацію законодавства, формуючи внутрішньо узгоджену, логічно побудовану систему законодавства, адже прийнятий масив нормативно-правових актів, що детермінован воєнним станом в країні став частиною загальної системи законодавства України. Тому, актуальним питанням на сьогодні постає поглиблення наукових знань про «надзвичайну правотворчість», як історично новостворений різновид правотворчості незалежної України, що характеризує відповідний правовий режим або надзвичайний стан держави. Тобто, запровадження концепту правотворчості щодо різної природи правових режимів та їх наслідків.

Планування правотворчої діяльності повинно здійснюватися з комплексного аналізу об'єктивних змін у суспільних від-

носінах, переоцінки базових соціальних цінностей, ґрунтуючись на переосмислених наукових поглядах науковців щодо нових напрямків розвитку юридичної науки та вирішення теоретико-прикладних аспектів даного питання. Одним із першочерговим у плануванні правотворчої діяльності є взяття до уваги категоріально-понятійного апарату визначеного Законом [1] та застосування єдиного мето-

дологічного підходу структуризації правотворчого процесу.

Під час планування правотворчої діяльності необхідно враховувати цілеспрямованість на побудову чітко структурованої, логічної та науково обґрунтованої системи законодавства, яка здатна забезпечити баланс публічних і приватних інтересів українського народу та належний правопорядок в умовах повоєнного відновлення України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про правотворчу діяльність». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 10.06.2024)
2. Тернавська В. М. Правотворча політика України: монографія / В. М. Тернавська. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 120 с.
3. Плавич В. П. Філософсько-правове дослідження сучасної правотворчості. *Вісник Дніпропетровського університету* 2016 № 1 Ст.181-188
4. Формування і розвиток правотворчості в умовах трансформації суспільства : монографія / за ред В. П. Плавича. Одеса :Фенікс, 2018. 348 с.
5. Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності : монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Київ: Алерта, 2023. 268 с.
6. Правотворчість в Україні : перспективи законодавчого врегулювання : збірник наукових праць / за заг. ред. О.О.Кота, А.Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 226 с.
7. Правотворення і правотворчість в умовах воєнного стану та миробудівництва : монографія. До 75-річчя Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України / Н.М. Пархоменко, О.В. Скрипнюк, Н.М. Оніщенко та ін.: кер. авт. кол. та за ред. Н.М. Пархоменко. Київ: Парламентське видавництво. 312 с.
8. Ясинок Д. М. Судова правотворчість та її межі в цивільному судочинстві України : монографія. Київ : Алерта, 2024. 226 с.
9. Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук :12.00.02. Київ, 2009. 19 с. (С. 9).
10. 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>
11. Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2012. 448 с. (С. 81).
12. Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік. Постанова ВРУ від 7 лютого 2023 року № 2910-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2910-20#n15>
13. Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти : монографія. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. 568 с. (С. 276).
14. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо здійснення судочинства під час дії воєнного чи надзвичайного стану та врегулювання спорів за участі судді: проєкт Закону України № 8358 від 13 січня 2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41130>

ЕТАПИ РОЗРОБЛЕННЯ ПРОЕКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА

Міловська Надія Василівна,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач відділу дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті визначено основні етапи розроблення проекту нормативно-правового акта як важливої стадії правотворчого процесу та здійснено їх характеристику.

Встановлено, що нормативно-правові акти є вагомим засобом для врегулювання суспільних відносин, вирішення завдань та реалізації функцій держави. Тому важливо, щоб їх зміст відповідав принципу правової визначеності, який є основою для їх однакового застосування, що робить суспільні відносини стабільними. Від рівня правової визначеності залежить і рівень правової безпеки в державі, адже нечіткість, двозначність, суперечливість норм права призводить до зниження ефективності правового регулювання. Обґрунтовано, що одним із важливих питань, що потребують подальшого наукового вивчення з метою впорядкування правотворчої діяльності та удосконалення правового регулювання суспільних відносин в контексті євроінтеграційних процесів в Україні, є питання ефективного, якісного та послідовного розроблення проектів нормативно-правових актів, дотримання вимог нормопроектної техніки.

Встановлено, що розроблення проекту нормативно-правового акта має включати такі етапи: 1) підготовка тексту проекту нормативно-правового акта, пояснювальної записки та інших супровідних документів до нього; 2) здійснення оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини з викладенням її результатів у пояснювальній записці; 3) здійснення оцінки відповідності проекту нормативно-правового акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС); 4) організаційно-технічне забезпечення підготовки проекту нормативно-правового акта; 5) проведення публічних консультацій (крім випадків, передбачених законом); 6) погодження проекту нормативно-правового акта з відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування у випадках, встановлених законом. При цьому акцентовано увагу на тому, що під час дії в Україні воєнного стану суб'єкти правотворчої діяльності можуть приймати (видавати) нормативно-правові акти без дотримання таких етапів розроблення проекту нормативно-правового акта, як: здійснення оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини з викладенням її результатів у пояснювальній записці; організаційно-технічне забезпечення підготовки проекту нормативно-правового акта; проведення публічних консультацій.

Зроблено висновок, що чітко налагоджена нормотворча технологія здатна забезпечити не тільки належну якість і ефективність нормативно-правових актів, але й забезпечити їх позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі.

Ключові слова: правотворча діяльність, проект нормативно правового акта, учасники правотворчої діяльності, нормотворча технологія, моніторинг нормативно-правових актів.

Milovska Nadiia. Stages of Development of the Draft Regulatory Legal Act

In the article the main stages of development of the draft normative-legal act as an important stage of the law-making process are defined and their characterization was carried out.

It has been established that regulations are a significant means for regulating public relations, solving problems and implementing the functions of the country. Therefore, it is important that their content complies with the principle of legal certainty, which is the basis for their equal application, which makes social relations stable. The level of legal security in the state also depends on the level of legal certainty, because vagueness, ambiguity, and inconsistency of legal norms lead to a decrease in the effectiveness of legal regulation. It is substantiated that one of the important issues that require further scientific study in order to streamline law-making

activities and improve the legal regulation of public relations in the context of European integration processes in Ukraine is the issue of effective, high-quality and consistent development of draft regulatory-legal acts, compliance with the requirements of standard design technology.

It has been established that the development of the draft regulatory-legal act should include the following stages: 1) preparation of the text of the draft regulatory-legal act, an explanatory note and other accompanying documents to it; 2) carrying out an assessment of the impact of the draft normative-legal act on public relations, presenting its results in an explanatory note; 3) assessing the compliance of the draft regulatory-legal act with Ukraine's obligations in the field of European integration and the law of the European Union (EU acquis); 4) organizational and technical support for the preparation of the draft regulatory-legal act; 5) conducting public consultations (except for cases provided for by law); 6) coordination of the draft regulatory-legal act with the relevant government bodies, local government bodies in cases established by law. At the same time, attention is focused on the fact that during martial law in Ukraine, subjects of law-making activity can adopt (issue) normative-legal acts without following such stages of development of the draft normative-legal act as: assessing the impact of the draft normative-legal act on public relations, outlining its results in an explanatory note; organizational and technical support for the preparation of the draft regulatory-legal act; holding public consultations.

It is concluded that a well-established rule-making technology can ensure not only the proper quality and effectiveness of regulatory-legal acts, but also ensure their positive impact on the political, economic and social processes taking place in the state.

Key words: law-making activity, draft regulatory-legal act, participants in law-making activity, rule-making technology, monitoring of regulatory-legal acts.

Прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX [1] стало важливим кроком на шляху унормування основоположних засад правотворчої діяльності в Україні та водночас поставило перед правою наукою нові завдання забезпечення якості законодавства, його системності та повноти.

Правотворча діяльність являє собою складну, інтелектуально-вольову діяльність, спрямовану на упорядкування суспільних відносин шляхом створення нових та удосконалення чинних нормативно-правових актів, якість яких безпосередньо опосередкована рівнем правосвідомості та правової культури суб'єктів правотворчості [2, с. 93]. У свою чергу, нормативно-правовий акт 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 невідзначену кількість реалізації чи застосувань» [3, с. 343].

Нормативно-правові акти є вагомим засобом для врегулювання суспільних відносин, вирішення завдань та реалізації

функцій держави. Тому важливо, щоб їх зміст відповідав принципу правової визначеності (англ. legal certainty), який є основою для їх однакового застосування, що робить суспільні відносини стабільними [4, с. 177]. Від рівня правової визначеності залежить і рівень правової безпеки в державі, адже нечіткість, двозначність, суперечливість норм права призводить до зниження ефективності правового регулювання [5, с. 58].

У відповідності до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про правотворчу діяльність», розроблення проектів нормативно-правових актів, разом із плануванням розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів, прийняттям (виданням) нормативно-правових актів, веденням обліку нормативно-правових актів та здійсненням правового моніторингу, становить мету правотворчої діяльності, що здійснюється суб'єктом, визначеним ст. 4 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Проблематика правотворчої діяльності та впорядкування законодавства України у сучасній правовій науці та практиці є однією з найбільш дискусійних, що потребує комплексного опрацювання й актуалізації проблеми впорядкування нормотворчого процесу. Даний науковий напрям досліджували такі вчені, як: О. Бандурка, О. Баранов, С. Бобровник, В. Брижко, В. Гавловський, Д. Гетманцев,

С. Єсімов, О. Зайчук, В. Залізняк, Р. Калюжний, М. Козюбра, А. Колодій, С. Комаров, Н. Кузнецова, В. Мацюк, Н. Мороз, Н. Оніщенко, І. Панова, Н. Пархоменко, О. Петришин, В. Селіванов, О. Скакун, О. Скрипнюк, Р. Стефанчук, М. Теплюк, В. Цимбалюк, І. Чиж, Ю. Шемшученко, М. Швець, О. Яременко та інші. Незважаючи на суттєвий науковий доробок, вирішення багатьох проблем, пов'язаних із впорядкуванням і удосконаленням законодавства України із метою належного правового регулювання суспільних відносин, формують нові виклики. Питання впорядкування правотворчої діяльності та удосконалення правового регулювання суспільних відносин потребує постійного наукового переосмислення та ґрунтовного аналізу, а також вироблення єдиних концептуальних засад систематизації законодавства в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. При цьому одним із важливих питань, що потребують подальшого наукового вивчення, є питання ефективного, якісного та послідовного розроблення проектів нормативно-правових актів, дотримання вимог нормопроектної техніки.

Метою статті є визначення та характеристика основних етапів розроблення проекту нормативно-правового акта як важливої стадії правотворчого процесу.

Відповідно до ч. 1 ст. 29 Закону України «Про правотворчу діяльність», розроблення проекту нормативно-правового акта може здійснюватися: 1) суб'єктом правотворчої діяльності; 2) суб'єктом правотворчої ініціативи; 3) іншим учасником правотворчої діяльності або спільно декількома суб'єктами правотворчої діяльності (у випадках, передбачених Конституцією України та (або) законом, а також прийнятим відповідно до них актом та (або) дорученням суб'єкта правотворчої діяльності, до компетенції якого належить прийняття (видання) відповідного нормативно-правового акта).

Важливо зазначити, що учасники правотворчої діяльності є передусім суб'єктами права. Категорією «суб'єкт права» позначається абстрактний, проте персоніфікований та наділений волею соціальний діяч, який співвіднесений із правом як із доступним йому ресурсом та, одночасно

з цим, соціальним регулятором його поведінки [6, с. 112]. Ознаками суб'єкта права є: здатність бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків (правоздатність); свобода волі особи, тобто свобода вибору конкретного змісту своїх вчинків і здатність ухвалювати рішення або здатність брати участь в правовідносинах (дієздатність); обов'язковість визнання особи суб'єктом права юридичними нормами [7, с. 8].

Проект нормативно-правового акта розробляється на основі концепції проекту нормативно-правового акта у випадках, передбачених ст. 27 Закону України «Про правотворчу діяльність». Такими випадками є розроблення концепції проекту кодексу або первинного закону. У той же час розроблення концепції проектів інших нормативно-правових актів здійснюється за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності (ч. 2 ст. 27 Закону України «Про правотворчу діяльність»).

«Концепція» (від лат. *conceptio* – осягати, сприймати) – це система поглядів, понять про ті чи інші явища або процеси, спосіб їхнього розуміння, тлумачення; основна ідея будь-якої теорії, головний задум; ідея чи план нового, оригінального розуміння; конструктивний принцип художньої, технічної та інших видів діяльності» [8]. У свою чергу, «правова концепція» – це провідна ідея, точка зору на те або інше правове явище, важливий засіб розвитку як юридичної науки, так і науково обґрунтованого державно-правового будівництва, що кладеться в основу відповідних організаційних заходів, законодавчих актів, рішень тощо» [9, с. 339]. Тобто, концепція – фундаментальний документ (акт), який має містити керівні принципи, цільові настанови та методи, окреслювати механізм функціонування. Це певний спосіб розуміння, трактування будь-яких явищ, основний погляд, керівна ідея для їх висвітлення; керівний задум, конструктивний принцип різних видів діяльності.

Концепція проекту нормативно-правового акта на відміну від проекту нормативно-правового акта має носити принциповий, більш загальний, основоположний характер. У ній, насамперед, мають бути відображені наукові рекомендації і конкретні умови розробки та реалізації нормативно-правового акта, що дозволить

у систематизованому вигляді враховувати чинники, які є для нього критичними, вирішальними і найбільш важливими. Концепція проекту нормативно-правового акта має являти собою документ, в якому із застосуванням діалектичного, системного, синергетичного та інших підходів і методів регулюється складний феномен – правотворча діяльність щодо створення основного (базового) нормативно-правового акта.

Разом з тим, концепція проекту нормативно-правового акта не може замінити собою сам проект нормативно-правового акта, оскільки вона ще не містить передбачуваного тексту акта, а відповідає лише на питання, для чого потрібен майбутній акт, яким він має бути в своїх основних рисах. Якість концепції зумовлює якість проекту нормативно-правового акта.

Відповідно до ч. 1 ст. 27 Закону України «Про правотворчу діяльність», концепція проекту нормативно-правового акта містить обраний підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта, описує нові права і обов'язки учасників суспільних відносин (зміну прав і обов'язків учасників суспільних відносин), а також прогнозовані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації.

Таким чином, концепція проекту нормативно-правового акта являє собою модельний, зразковий акт, у якому у найбільш загальному, системному та концентрованому вигляді викладені принципи та положення про напрямки, завдання, мету, цілі, функції, засоби, способи, методи, об'єкти, суб'єктів, майбутні механізми реалізації основного (базового) нормативно-правового акта. Концепція проекту нормативно-правового акта є одним із найбільш ефективних способів роботи над проектом нормативно-правового акта, важливим способом нормотворчої техніки та повинна базуватись на наукових досягненнях, які спираються на практику.

У якості прикладу концептуальної наукової підтримки законотворчого процесу можна навести системну роботу з рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства України, за результатами якої було підготовлено Концепцію оновлення Цивільного кодексу України [10], а також

підготовку Концепції реформування кримінального законодавства України [11].

Під час розроблення проекту нормативно-правового акта можуть враховуватися аналітичні документи публічної політики, підготовлені відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», на основі яких була розроблена концепція нормативно-правового акта.

Відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону України «Про правотворчу діяльність», документи публічної політики – це документи, що готуються з метою ефективного формування, розроблення та оцінки державної (в тому числі державної регіональної) та місцевої політики, щоб вона досягала своїх цілей у найбільш ефективний та результативний спосіб. Документи публічної політики розробляються з метою визначення проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного розвитку правового регулювання суспільних відносин. Одним із видів документів публічної політики, які можуть розроблятися для підготовки проектів первинних законів, кодексів, є аналітичні документи публічної політики, а саме:

1) зелена книга як аналітичний документ, що розробляється з метою визначення та детального опису проблеми, яка існує у суспільних відносинах та потребує вирішення, а також для надання можливості заінтересованим особам надати свої пропозиції щодо способів вирішення такої проблеми;

2) оцінка впливу як аналітичний документ, що розробляється з урахуванням зеленої книги та проведених публічних консультацій, в якому визначаються варіанти вирішення проблеми, що існує у суспільних відносинах, та оцінюється вплив кожного з варіантів на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також соціальні, правові, політичні, економічні, екологічні, адміністративні та (або) інші можливі наслідки;

3) біла книга як аналітичний документ, у якому на основі оцінки впливу та обраного оптимального варіанту вирішення проблеми, що існує у суспільних відносинах, визначається стратегія її вирішення шляхом розроблення відповідного законопроекту, викладаються його основні поло-

ження (ст. 21 Закону України «Про правотворчу діяльність»).

Під час розроблення проекту нормативно-правового акта можуть враховуватися також звіти за результатами правового моніторингу нормативно-правових актів, предметом регулювання яких є суспільні відносини, що охоплюються предметом регулювання відповідного нормативно-правового акта.

Моніторинг нормативно-правових актів, який нерозривно пов'язаний із моніторингом правозастосування, є одним із напрямів формування перспективного законодавства в Україні, оскільки передбачає дослідження суспільних відносин з метою збору фактичного матеріалу та отримання інформації, необхідної для оцінювання, прогнозування, контролю та формування рекомендацій щодо забезпечення їх оптимального стану, підвищення ефективності правового регулювання [12, с. 6].

Правовий моніторинг – це систематична комплексна контрольна діяльність, спрямована на відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих нормативно-правових актів щодо: 1) уведення їх у дію в повному обсязі (набрання нормативно-правовими актами чинності, реалізації норм права, викладених у їх перехідних положеннях, прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію нормативно-правових актів, щодо яких проводиться правовий моніторинг); 2) досягнення запланованих цілей нормативно-правового регулювання, їх впливу на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також визначення соціальних, правових, політичних, економічних, екологічних, адміністративних та (або) інших можливих запланованих наслідків чи виявлення незапланованих наслідків (ст. 67 Закону України «Про правотворчу діяльність»).

Важливо зазначити, що у відповідності до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про правотворчу діяльність» під час дії в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану, правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації та якщо відсутня об'єктивна можливість виконання вимог Закону України «Про правотворчу діяльність» в повному обсязі, суб'єкти

правотворчої діяльності можуть приймати (видавати) нормативно-правові акти без дотримання вимог ч. 2 ст. 29 Закону України «Про правотворчу діяльність» щодо розроблення проекту нормативно-правового акта на основі його концепції, з урахуванням аналітичних документів публічної політики та звітів за результатами правового моніторингу нормативно-правових актів.

У відповідності до ч. 3 ст. 29 Закону України «Про правотворчу діяльність», розроблення проекту нормативно-правового акта має включати такі етапи:

1) підготовка тексту проекту нормативно-правового акта, пояснювальної записки та інших супровідних документів до нього;

2) здійснення оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини з викладенням її результатів у пояснювальній записці;

3) здійснення оцінки відповідності проекту нормативно-правового акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС);

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

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

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

Важливо, що у відповідності до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про правотворчу діяльність» під час дії в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану, правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації та якщо відсутня об'єктивна можливість виконання вимог Закону України «Про правотворчу діяльність» в повному обсязі, суб'єкти правотворчої діяльності можуть приймати (видавати) нормативно-правові акти без дотримання вимог п. 2, 4, 5 ч. 3 ст. 29 Закону України «Про правотворчу діяльність» щодо таких етапів розроблення проекту нормативно-правового акта, як: здійснення оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні

відносини з викладенням її результатів у пояснювальній записці; організаційно-технічне забезпечення підготовки проекту нормативно-правового акта; проведення публічних консультацій (крім випадків, передбачених законом).

Розроблення проекту нормативно-правового акта розпочинається із підготовки тексту проекту нормативно-правового акта, пояснювальної записки та інших супровідних документів до нього. При цьому важливо дотримуватися правил нормотворчої техніки.

Нормотворча техніка – це система усталених теоретико-прикладних правил, вироблених на підставі практики законотворчості, якими окреслено засоби і методи розробки та написання проектів нормативно-правових актів, що забезпечують точну й повну відповідність положень, що викладаються, їх змісту і призначенню, вичерпний обсяг правового регулювання, ясність та доступність правового матеріалу [13, с. 4].

Відповідно до ст. 31 Закону України «Про правотворчу діяльність», техніка нормопроекування – це сукупність техніко-правових засобів, способів, прийомів та методів, за допомогою яких створюється проект нормативно-правового акта. Міністерство, що забезпечує формування державної правової політики, розробляє рекомендації щодо застосування загальних правил техніки нормопроекування. Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України можуть видавати рекомендації щодо особливостей техніки нормопроекування нормативно-правових актів, що ними приймаються (видаються).

Залежно від предмета правового регулювання нормативно-правового акта, обсягів та характеру його положень норми права, як правило, групуються в тексті за окремими ознаками:

1) загальні положення (визначення термінів, предмет регулювання, сфера дії, інші норми права, важливі для розуміння змісту всього нормативно-правового акта);

2) права та обов'язки суб'єктів, на яких поширюватиметься дія нормативно-правового акта;

3) положення щодо обсягу повноважень органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що будуть впроваджувати нормативно-правовий акт;

4) процедура (спосіб здійснення повноважень), за якої органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи будуть виконувати нормативно-правовий акт;

5) порядок фінансування впровадження нормативно-правового акта;

6) порядок вирішення спорів, що можуть виникнути у процесі впровадження нормативно-правового акта, та відповідальність за порушення вимог нормативно-правового акта (для первинних законів, кодексів);

7) порядок введення в дію нормативно-правового акта, що включає сукупність положень про:

а) порядок переходу від існуючого регулювання до регулювання, передбаченого нормативно-правовим актом (перехідні положення нормативно-правового акта);

б) набрання ним чинності, внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а також втрату чинності нормативно-правовими актами або їхніми окремими структурними елементами (прикінцеві положення нормативно-правового акта) (ст. 31 Закону України «Про правотворчу діяльність»).

У нормотворчому процесі важливо враховувати діалектику взаємовідносин цілей правового регулювання і засобів їх досягнення. Важливо визначити в загальному методи і способи правового регулювання тих суспільних відносин, що становлять предмет правового регулювання. Зазвичай, якщо запропонований нормативно-правовий акт має на меті розвинути певні суспільні відносини, то, як правило, в тексті даного документа використовуються юридичні засоби стимулюючого виду (заохочення, пільги, дозволи тощо). І навпаки, якщо акт приймається з метою охорони і захисту певних відносин, то застосовуються переважно юридичні засоби обмежуючого характеру (заборони, зобов'язання, покарання тощо). Крім того, вибір правових засобів звичайно опосередковується у більшості галузевою приналежністю майбутнього акта.

Основними засадами нормотворення є системність, яка забезпечує як внутрішню узгодженість приписів нормативного акта, так і його «вписуваність» в сукупність інших актів, які регулюють відповідні відносини; обґрунтованість, яка передбачає відповідність змісту актів рівню розвитку суспільних відносин; кон-

кретність, яка гарантує відображення в акті найбільш характерних, специфічних ознак суспільного явища; повнота, що забезпечує закріплення всіх необхідних елементів для регулювання суспільних відносин [14]. Крім цього, розроблення проекту нормативно-правового акта повинно здійснюватися з дотриманням вимог зрозумілості, однозначності його змісту, що впливають із визначення Венеціанською комісією доступності закону (закон має бути зрозумілим, чітким та передбачуваним) як одного з основних критеріїв розуміння верховенства права [15].

Наступним етапом розроблення проекту нормативно-правового акта є *здійснення оцінки впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини з викладенням її результатів у пояснювальній записці*.

Нормопроекування є доволі специфічною діяльністю, що полягає не лише у розробці проекту конкретного нормативно-правового акта, але й у виявленні та дослідженні суспільних відносин, які потребують правового регулювання.

Відповідно до ст. 30 Закону України «Про правотворчу діяльність» оцінку впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини здійснює суб'єкт правотворчої ініціативи та викладає у пояснювальній записці:

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

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

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

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

5) способи здійснення правового моніторингу та критерії (показники) його здійс-

нення у разі прийняття проекту нормативно-правового акта;

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

При цьому аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів здійснюється відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Важливим етапом розроблення проекту нормативно-правового акта є *здійснення оцінки відповідності проекту нормативно-правового акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis EC)*. Відповідно до ст. 43 Закону України «Про правотворчу діяльність» проект нормативно-правового акта має бути спрямований на виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis EC) та має вноситися з інформацією про його відповідність (постатейною таблицею відповідності) зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis EC).

Так, у світлі сучасних глобалізаційних процесів у сфері права правові акти різної юридичної сили, повинні відповідати загальновизнаним міжнародно-правовим нормам і принципам у сфері прав людини та стандартам європейського законодавства, як того вимагає Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затверджена Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [16]. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та надання Україні на підставі рішення Європейської Ради від 23 червня 2022 року статусу кандидата в члени Європейського Союзу, покладає на Україну важливий обов'язок привести національне законодавство у відповідність до загальних стандартів Європейського Союзу у визначених галузях з метою забезпечення ефективних механізмів соціального розвитку та удосконалення правового регулювання суспільних відносин.

Важливим етапом розроблення проекту нормативно-правового акта є також

проведення публічних консультацій. Так, відповідно до ст. 45 Закону України «Про правотворчу діяльність», публічні консультації щодо проекту нормативно-правового акта проводяться суб'єктом правотворчої діяльності та (або) іншим уповноваженим законом суб'єктом з метою реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності. Проведення публічних консультацій щодо проекту нормативно-правового акта має здійснюватися в порядку, визначеному законом.

Отже, одним з першочергових завдань, що дозволить покращити чинне національне законодавство, є необхідність вирішення питань ефективного, якісного та послідовного розроблення проектів нормативно-правових актів, дотримання вимог нормопроектної техніки. Чітко налагоджена нормотворча технологія здатна забезпечити не тільки належну якість і ефективність нормативно-правових актів, але й забезпечити їх позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення 15.06.2024).
2. Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 226 с.
3. 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. 952 с.
4. Rabban O. The fallacy of legal certainty: why vague legal standards may be better for capitalism and liberalism. *Boston University Public Interest Law Journal*. 2010. Vol. 19, № 175. P. 175–191.
5. Міловська Н. В. Принцип правової визначеності в контексті оновлення цивільного законодавства України. *Нове українське право*. 2022. Вип. 1. С. 57–63.
6. Січевлюк В. А. Еволюція категорії «правова суб'єктність» (теоретико-прикладні засади): монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2020.
7. Окунев І. С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.01; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ. 2009.
8. Концепція. Енциклопедія сучасної України. URL: https://esu.com.ua/search_articles.php?id=3256 (дата звернення 15.06.2024).
9. Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К-М. 2001.
10. Концепція оновлення Цивільного кодексу України. Київ: АртЕк, 2020. 128 с.
11. Концепція реформування кримінального законодавства України. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2020/08/25/povnyj-tekst-kontseptsiyi-reformuvannya-kk-ukrayiny.pdf> (дата звернення: 15.06.2024).
12. Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ: Алерта, 2023. 268 с.
13. Крижанівський В. Практика законотворення. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Вид. 4: випр. і доп. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2014.
14. Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72355&pf35401=550264> (дата звернення: 15.06.2024).
15. Доповідь Венеціанської комісії «Про верховенство права» (Venice Commission: the Rule of Law). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr) (дата звернення: 15.06.2024).
16. 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 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 15.06.2024).

ДОКТРИНА ПРАВОТВОРЧОСТІ ЯК ОКРЕМИЙ ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ ПРАВА

Мельник Ярослав Ярославович,

доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник
відділу дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



Статтю присвячено дослідженню проблем правотворчості у призмі правової доктрини та елементів системи права. У статті розглядається система права та розкриваються основні тенденції розвитку правової доктрини, аналізується чинне законодавство та судова практика.

У статті досліджуються творчість, як категорія філософії, досліджується питання регрес, як філософської категорії, обґрунтовується правотворчість як феномен права та визначається його місце в системі права та доктрині правотворчості; аналізується доктринальне значення системи права та її елементів; розкриваються особливості правової доктрини, – в результаті чого ставиться питання про виокремлення доктрини правотворчості, як окремого елементу системи права. А саме тому, що така заснована на правових вченнях, дослідженнях, наукових розробках та «наукових звичаях» (постулатах). Вона (доктрина правотворчості) охоплюється правозастосовною діяльністю згідно до Закону № 3354-IX від 24 серпня 2023р.

За результатами дослідження робляться висновки стосовно, які полягають у визначення поняття «доктрини правотворчості», визначено ознаки правотворчості та елементи доктрини правотворчості як системи права. Пояснюється їх суть та розкривається їх зміст. Зокрема, встановлено такі ознаки доктрини правотворчості як от: «методологічна-інструментальна ознака»; «ознака засновництва»; «ознака наукового планування»; «ознака наукової передбачуваності», «ознака системності». На системному рівні (співвіднесення до системи права), встановлено, що доктрині правотворчості притаманні такі елементи як от елемент (1) системного утворення, який засновується на: (а) цілісності; (б) узгодженості; (в) внутрішній структурованості (організованості); (2) наявність соціальної обумовленості; (3) відображення статичності та динаміки доктрини правотворчості; (4) групування елементів системи права завдяки доктрині правотворчості; (5) можливість відображати внутрішню будову права у доктринальному змісті.

Ключові слова: творчість, правотворчість, система права, правова доктрина, доктрина правотворчості.

Melnyk Yaroslav. The doctrine of law-making as a separate element of the legal system

The article is devoted to researching the problems of law-making in the light of legal doctrine and elements of the legal system. The article examines the legal system and reveals the main trends in the development of legal doctrine, analyzes current legislation and judicial practice.

The article examines creativity as a category of philosophy, examines the issue of regression as a philosophical category, substantiates law-making as a legal phenomenon and determines its place in the legal system and the doctrine of law-making; the doctrinal significance of the legal system and its elements is analyzed; the peculiarities of the legal doctrine are revealed, as a result of which the question arises of distinguishing the doctrine of law-making as a separate element of the legal system. Namely because it is based on legal teachings, research, scientific developments and «scientific customs» (postulates). It (the doctrine of law-making) is covered by law enforcement activities according to Law No. 3354-IX of August 24, 2023.

Based on the results of the research, conclusions are made regarding the definition of the concept of «law-making doctrine», the signs of law-making and the elements of the law-making doctrine as a legal system are determined. Their essence is explained and their content is revealed. In particular, the following signs of the doctrine of law-making have been established:

«methodological-instrumental sign»; «sign of founding»; «sign of scientific planning»; «a sign of scientific predictability», «a sign of systematicity». At the systemic level (correlation to the legal system), it was established that the doctrine of law-making has such elements as the element of (1)system formation, which is based on: (a)integrity; (b)coherence; (c)internal structure (organization); (2)the presence of social conditioning; (3)reflection of the statics and dynamics of the doctrine of law-making; (4)grouping of elements of the legal system due to the doctrine of law-making; (5)the ability to reflect the internal structure of law in doctrinal content.

Key words: creativity, law-making, legal system, legal doctrine, law-making doctrine.

Вступ. Вирішення проблем правотворчості неможливе без підняття питання про правову доктрину та визначення її місця в системі права. Адже проблемами «правотворчості» та доктрини, як окремого елементу системи права, на сьогодні спільно не розглядалися вітчизняними вченими юристами. Як правило, питання стосувались наукового пошуку окремо один від одного, що мало свої позитивні та негативні наслідки практичного та теоретичного характеру. В той же час, вітчизняне діюче законодавство та судова практика також характеризуються певними неузгодженостями в контексті правозастосування, які проявляються у тому, чи є правова доктрина елементом правотворчої діяльності, і, якщо так, то які її ознаки, поняття та які її елементи як системи права?

Все це зумовлює гостроту піднятої проблематики в контексті визначення доктрини правотворчості як окремого елементу системи права. Що врешті решт спонукає нас до аналізу доктринальних розробок та стану дослідження піднятої проблеми.

Стан дослідження. Проблемами правотворчості як і проблемами доктрини права переймалися чимало дослідників. Зокрема, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, В.І. Семініхін, О.О. Кот, А.Б. Гриняк, Н.В. Міловська, І.А. Бондар, С.В. Бобровник, Є.Б. Кубко, С.О. Сунегін, Р.П. Луцький, Л.О. Макаренко, Т.І. Тарахович, О.Д. Тихомиров, Ю.В. Ничка, Т.С. Подорожна тощо. Проте питання визначення доктрини правотворчості як окремого елементу системи права безпосередньо не було розглянуто, а відтак, проблема залишилась не знятою. Адже не зрозуміло, чи є доктринальна правотворчість елементом системи права.

Отож, виходячи із постановки такої проблеми, необхідно проаналізувати стан сучасних наукових доробок та діючого законодавства, де слід звернути увагу на

питання творчості, правотворчості, правової доктрини, власне, відстежити динаміку та основні акценти.

Так, до прикладу, у п. 21 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI (надалі – Закон № 2778-VI від 14 грудня 2010 р.) визначено, що «творча діяльність» – є діяльністю із створення, інтерпретації та виконання творів [12].

Одне із досліджень, які провела І.А. Богдан, було присвячено «Права працівника на творчість та його захист» (монографія, 2021 р.). У цьому дослідженні, вчена приходить до такого висновку, що: «... творчість, як правова категорія, – це група правовідносин, об'єктом яких є: відносини, що пов'язані з реалізацією суб'єктами трудових правовідносин своєї здібності до творчості; відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією суб'єктами трудових правовідносин суб'єктивного права на творчість та/або виконання юридичного обов'язку творити (організація творчої праці); відносини, з правовим регулюванням умов створення та використання інтелектуальних творчих трудових досягнень працівника ...» [3, с. 75]. Предметно слід вказати на те, що І.А. Богдан до об'єктів творчості, як категорії трудового права, пропонує відносити: (1)творчо здібність; (2)творча праця; (3)трудова творче інтелектуальне досягнення суб'єкта трудових відносин [3, с. 77]. До речі, дослідниця звертає увагу на те, що саме відносність новизни до вже створеного у сукупності з неможливістю об'єктивно визначити її наявність/відсутність призводить до того, що визначена ознака новизни носить випадковий характер, що є не припустимим для права. Адже існуючий поділ новизни на об'єктивну та суб'єктивну є обставиною, що робить неможливим встановлення критерію «новизни» як сутнісної ознаки творчості [3, с. 75].

У ч. 1 ст. 2 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р.

№ 3354-IX (надалі – Закон № 3354-IX від 24 серпня 2023р.), визначено термін «правотворчості». А саме, під нею законодавець пропонує розуміти «... діяльність, що здійснюється суб'єктом, визначеним статтею 4 цього Закону, з метою: (1) планування розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів; (2) розроблення проектів нормативно-правових актів; (3) прийняття (видання) нормативно-правових актів; (4) ведення обліку нормативно-правових актів; (5) здійснення правового моніторингу...» [14]. По суті, йдеться про ті процеси та процедури, які націлені на розвиток держави, соціальний та правовий порядок. Також, законодавець визначає правотворчість як «діяльність» що здійснюється з певною метою. Але ж, слід задатись питанням звідки ж береться ця «діяльність», як формується правотворчість і чи стає вона частиною доктрини чи то навпаки? Розглянемо динаміку наукових пошуків у даному контексті.

Так, у збірці наукових праць, яка була присвячена правотворчості в Україні («Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання», за редакцією О.О. Кот, А.Б. Гриняка та Н.В. Міловської, підготовлена на базі Київського регіонального центру НАПрН України в 2022 р.), науковому пошуку були присвячені такі напрямки досліджень: забезпечення якісної систематизації законодавства у контексті правотворчої діяльності; юридичній силі та ієрархії нормативно-правових актів; правового статусу суб'єктів правотворчої діяльності; розробці концепції проекту нормативного акту, вимоги до його змісту; значенню науково-правових висновків у системі правотворчості; завданню науково-правової експертизи тощо [16].

У сучасному словнику «великої української юридичної енциклопедії» не має терміну «правотворчість» [4]. Натомість є схожий термін – «правоутворення». Воно означає «... відносно тривалий процес формування юридичних норм, що починається з визнання державою повторювальних суспільних відносин, усвідомлення необхідності їх правового регулювання, формального закріплення і державного захисту юридичних приписів» [4, с. 600]. Зазначається, що в першу чергу йдеться

про відносини між людьми, що стихійно складаються завдяки щоденному повторенню і набувають нормативного характеру. Вони формуються в усіх сферах життя людини в процесі виробництва, розподілу, обміну продуктами праці, при вирішенні загально-соціальних прав, усвідомлених стосунків тощо [4, с. 601]. Одним із етапом є правозакріплення, яке відбувається шляхом санкціонування, де держава відіграє відповідну роль [4, с. 601].

В.С. Ковальський та І.П. Козінцев ведучи мову про правотворчість в контексті етики (моральності) права, зазначають, що продукт правотворчості – це право, має відповідати далеко не всім, тим більше не ідеологізованим (зокрема комуністичним, націоналістичним) моральним принципам, а лише загальнолюдським, елементарним людським вимогам, які відповідають основам загальної культури, християнським заповідям, таким як «не вкради», «не убий» тощо [5, с. 9].

На думку дослідників, у правотворчості формується і затверджується ті правові норми, що відповідають сучасному рівню суспільних відносин і сприяють їхньому прогресивному розвитку. Вчені вбачають у цьому те, що саме тут виявляється призначення даної форми державної діяльності. Натомість інше виявлення правотворчості (зміна і скасування чинних норм, удосконалення їх реалізації) має підпорядковане, допоміжне значення для утворення чітко визначеної і внутрішньо узгодженої системи юридичних норм. Зрештою, на думку В.С. Ковальського та І.П. Козінцева, шляхом правотворчості створюються також норми, що стимулюють виникнення і розвиток сучасних правовідносин [5, с. 14].

Зрештою, у контексті правової доктрини, слід вказати на те, що у юридичній енциклопедії (головного редактора Ю.С. Шемшученко) енциклопедична довідка до термінів «доктрина» та «правова доктрина». Зазначається, що воно походить від латинського «doctrina», що означає вчення, наука, та пояснюється як вчення, наука або філософська теорія, система поглядів, керівна політична програма [20, с. 274]. А термін «правова доктрина» – сукупність (система) наукових знань про певне правове явище. Також, у цій юридичній енци-

клопедії наводяться інші терміни, засновані на «доктрині» – «доктрина воєнна», «доктрина інкорпорації», «доктрина естради», «доктрина Кальво», «доктрина осілости», «доктрина міжнародного права» тощо [20, с. 273–275].

Сучасною колективною працею стало монографічне дослідження, яке присвячене актуальним проблемам розвитку правової доктрини України, її ролі та визнання у розбудові української державності та національної правової системи під назвою «Правова доктрина і державність: вектор взаємозв'язку» (2022 р.). Це праця підготовлена на базі Інституту держави і права ім.В.М. Корецького, під загальною редакцією Н.М. Оніщенко [11]. У означеній праці розкриваються питання правової доктрини у контексті елементів системи права, як от: юридична наука, правова доктрина, наукова доктрина, вплив доктрин на розвиток держав, вплив доктрини на правову культуру, розвиток та формування доктрини правового регулювання, правосуб'єктність сучасної правової доктрини, форми взаємодії правотворчості, судовий діалог тощо. Натомість питання «доктрини правотворчості як окремого елементу системи права», не розкривається. Що створює підставу для постановки відповідного завдання для його вирішення у ключі правотворчості як доктрини.

Отож, всі ці означені вище обставини закладають неоднозначність стосовно досліджень, які були отримані в ході з'ясування особливостей правової доктрини та правотворчості. Принаймні, такі тепер виглядають не повно, а значить вони є не точними.

Постановка завдання. Метою даної статті є визначення доктрини правотворчості як окремого елементу системи права. Вирішення цього питання надасть можливість обґрунтувати наявність доктрини правотворчості як окремого елементу системи права.

Виклад основного матеріалу. У теорії права є усталена позиція стосовно того, що «система права» – це об'єктивно обумовлена внутрішня структура права, що складається із взаємопов'язаних норм, логічно розрозподілених по галузях, підгалузях та інститутах [8, с. 131]. Також,

системі права притаманні такі ознаки: (1) вона є системним утворенням, тобто вона має загальні властивості будь якої системи: (цілісність; узгодженість; внутрішня структурованість (організованість)); (2) має соціальну обумовленість, чим демонструється взаємозалежність системи права та її зовнішнього середовища, тому вона може змінюватися при виникненні нових, зникненні старих або зміні існуючих відносин; (3) є одночасно і стабільним, і динамічним утворенням; (4) елементи системи права групуються за відповідними критеріями (предмет правового регулювання; метод правового регулювання; інтереси окремих осіб та загальнозначущі потреби в життєдіяльності суспільства); (5) вона відображає внутрішню будову права [4, с. 713–715].

Слово «доктрина» у словнику української мови означає політичне, наукове, філософське, військове і таке інше вчення, теорія, чи то система поглядів [18, с. 358]. У навчальному посібнику з теорії держави і права зазначається, що юридична доктрина – це науково оформлені концептуальні ідеї, спрямовані на удосконалення правового регулювання. Також зазначається, що у системі національного права України і деяких інших країн юридична доктрина використовується при розробці нових законів [8, с. 147].

У юридичній енциклопедії (за ред. Ю.С. Шемшученка) зазначається, що відповідних умов, доктрина правова може бути розвинена у правову теорію з більшою чи меншою мірою узагальнення. Співвідношення між доктриною правовою і правовою теорією є до певної міри відносним. *До прикладу*, зазначається, що «правова доктрина» (Я.М.) охоплює широке коло принципово важливих методологічних питань, може започатковувати розвиток відповідної теорії [20, с. 275]. Про доктрину правотворчості як окремий елемент системи права не йдеться. Разом з тим, варто звернути увагу на те, що для правової доктрини характерними є такі моменти: (а) вона є «системним феноменом» (і, очевидно системи саме права, правової системи); (б) є засновницькою до певних теорій (тобто, перебуває у найвищій ідеї, положенні, місці, а саме над чимось «теоретичним», яке є вторинним,

а доктрина «первинним» явищем правової дійсності); (в) наявність певних умов для підняття питання «доктрини» як вчення та певної концепції наукових знань; (г) наявність певного потенціалу для розвитку у певну теорію, що для права із його «передбачуваністю», «потенційною можливістю до чогось» є цілком природним, тощо. Отож, такі фактори надають нам можливість зрозуміти основу «правової доктрини» та відшукати основні засновки для «доктрини правотворчості».

Натомість, вже сучасній «великій українській юридичній енциклопедії» зазначається, що стрижневим елементом правової доктрини є вчення про джерела права, тлумачення правових норм, а також теорії аргументації. Правова доктрина розробляє й обґрунтовує певні юридичні пізнавальні форми тлумачення позитивного права і його джерел, визначає співвідношення між ними та підходи (порядок) до застосування. Саме за допомогою цих форм логічно впорядковується нормативно-правовий матеріал чинного права [4, с. 473].

Наявність «форм логічного впорядкування» співвідносить правову доктрину до «системного явища», власне права як системи. Поза межами права, як системи, очевидно «доктрина» існувати не може, оскільки відсутній фокус на об'єкт наукового пізнання права як системи, що має певну форму. Якщо відсутня системність та форма – то чи є це знаннями? Очевидно що допустима фрагментарність не може бути в широкому розумінні вченням.

Ба, більше, коли йдеться про засновницький характер доктрини на джерелах права, зокрема, певного спеціального закону (а у досліджуваному випадку це Закон № 3354-IX від 24 серпня 2023 р.), то саме ця «форма логічного впорядкування» представлена законотворцем як одною із фундаментальних легітимних (позитивістських) стовпів елементу системи права для «доктрини правотворчості».

В підтвердження цієї ідеї, цілком доцільно звернути увагу на думку І.В. Семеніхіна, який, проводячи аналіз місця правової доктрини в правовій системі, її значення в юридичній практиці зазначає, що така традиційно здійснюється в контексті джерел права [17, с. 44]. На думку дослідника, визначення структурного ряду сис-

теми джерел права, а відтак, і можливість включення правової доктрини до цієї системи, має не лише теоретико-пізнавальне, алей важливе практичне значення [17, с. 44]. Проте вчений не звернув увагу на аспект правотворчості, попри це не применшує і не позбавляє піднятої нами ідеї на важливість, а, навпаки, підтверджує її аксіологічне значення і в теорії права, так і в юридичній практиці.

До речі, повертаючись до питання «джерел права» предметно слід зазначити, що в українській юридичній енциклопедії до енциклопедичної довідки про «джерела права» подається матеріал, у якому йдеться про те, що у романо-германській правовій сім'ї, до якої тяжіє й правова система України, правову доктрину відносять до вторинних джерел права на рівні правових звичаїв та судової практики. Зазначається, що з таких джерел переконливими є судова практика та правова доктрина [4, с. 108]. Отже, правова доктрина є системним елементом системи права.

Також зазначається, що у сучасних правових системах романо-германського та англо-американського права правова доктрина – є невід'ємним, хоча й ненормативним елементом механізму правового регулювання [4, с. 476].

О.Л. Львова, досліджуючи проблеми наукової доктрини в правовій теорії та юридичній практиці на аксіологічному вимірі, приходять до одного із таких висновків, стверджуючи, що роль правової доктрини та її концептуальних висновків, що формується шляхом наукового пошуку для з'ясування справжнього змісту як положень закону, так і принципів права, що, зокрема, може бути використаним у процесі формування концепції законопроекту чи застосування права [11, с. 82].

Схожої думку у наближенні правової доктрини як джерела права І.В. Семеніхін. Він вважає, що правову доктрину, що впливає на законодавця й судову практику, також можна вважати джерелом права [17, с. 45]. Ба, більше, дослідник констатує, що правову доктрину слід розглядати як джерело права саме в широкому значенні цього слова, зокрема, як фактор, що впливає на формування й реалізацію норм права [17, с. 53–54]. Доктринальні положення на думку дослідника,

стають загальнообов'язковими нормами права, а сама правова доктрина набуває ознак формального джерела права лише її санкціонування [17, с. 55].

О.Л. Львова у своєму дослідженні вбачає взаємозв'язок правової доктрини та правотворчості. Зокрема, вона приходить до висновку у тому, що виходячи із аналізу взаємозв'язку та взаємовпливу наукової доктрини, право розуміння і правотворчості, спільним для усього вказаного є цілісний аксіологічний підхід, який, як загальна стратегія дослідження, визначатиме розгляд права крізь призму його відповідності певним цінностям, що можуть забезпечуватися правом та бути його основою [11, с. 84].

Світовий досвід державо- і право творення свідчить, що фахівці, беручи участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, підготовці експертних висновків на запити конкретних питань застосування права юрисдикційними органами, використовують наукові положення, які асоціюються з поглядом більшості, що у західній юриспруденції позначаються такими поняттями, «домінуючий погляд» (німецькою – *herrschende Meinung*); «доктрина більшості» (англійською – *the doctrine of majority*). До прикладу, суди, звертаються до правової доктрини, у своїх рішеннях використовують конструкції: «за загальним доктринальним підходом», «відповідно до усталеної в юридичній літературі думки», «згідно з визнаними підходами в юридичній науці» і т.д. Також, зазначається, що своєрідним підсумком складного процесу формування правової доктрини є інтеграція доктринальних положень до текстів законів чи результатів судової правотворчості. Зрештою, реалізація цих актів служить водночас також емпіричним матеріалом для розроблення нових або зміни існуючих наукових концепцій і теорій [4, с. 474].

Відповідно до Статуту Міжнародного суду ООН доктрина названа одним із джерел міжнародного права, а саме, зазначається, що: «... Суд ... застосовує: d) із застереженням, вказаним в ст. 59, ... доктрини найкваліфікованіших спеціалістів з публічного права різних націй в якості допоміжного засобу для визначення правових норм». З цього приводу у підручнику

з міжнародного права констатується, що сам Статут Міжнародного суду ООН встановлює чотири важливі категорії застосування доктрини у своїй практиці: допоміжний характер доктрини; застосування доктрини винятково для визначення правових норм; застосування доктрини лише з публічного права; допустимість використання досвіду тільки найкваліфікованіших юристів різних націй [7, с. 124]. Натомість, підкреслюється, що МС ООН жодного разу послався на доктрину в своїх рішеннях, хоча завжди під час розгляду справ має справу з позицією експертів у галузі права [7, с. 125].

Попри це, цілком виправданим слід задатись питанням про належність правової доктрини до нормотворчості. Зокрема, у посібнику із теорії держави та права зазначається, що специфіка юридичної (правової доктрини – *Я.М.*), як джерела права, полягає у тому, що воно не є результатом нормотворчої діяльності органів державної влади або певних соціальних спільнот, вираженим у нормотворчих актах, договорах, судових рішеннях і звичаях [8, с. 147]. Звісно, термін «нормотворчість» та «правотворчість» є різним за змістом та сенсом, обсягом.

В.С. Ковальський та І.П. Козінцев, у межах теоретичних засад правотворчості акцентують увагу на тому, що міжнародне становище держави, рівень і характер взаємовідносин з іншими державами і міжнародними організаціями також суттєво впливають на правотворчість (вони називають їх «зовнішньополітичними факторами», що закладені в Законі України «Про міжнародні договори України»), А тому на їх думку, саме у цьому визначається необхідність укладення, ратифікація, виконання, опублікування, реєстрація та зберігання [5, с. 20]. Натомість, питання правової доктрини у контексті правотворчості, як от окреслюється у Статуті Міжнародного суду ООН, вони не розглядають, власне, не задаються цією проблематикою.

Тут, вважаємо, варто взяти до уваги дещо інший аспект піднятої проблеми, а зокрема те, що Законом України «Про міжнародне приватне право» від 23 червня 2005 р. № 2709-IV (*надалі* – Закон № 2709-IV від 23 червня 2005 р.) у ч. 1 ст. 8 зазначено, що «... при засто-

суванні права іноземної держави суд чи інший орган встановлює зміст його норм згідно з їх офіційним тлумаченням, практикою застосування і доктриною у відповідній іноземній державі» (курсив власний – Я.М.) [15].

Б.Ю. Львов, переймаючись у науковому пошуку проблемами доктрини права та судової практики, приходять до висновку стосовно того, що доктрина, яку пов'язують з позицією, думкою провідних юристів-вчених, суддів, нового розуміння права, формується, у тому числі, за рахунок судової практики, яка в Україні впливає на процеси еволюції права. Також, Б.Ю. Львов констатує, що доктрина знаходить своє відображення у судовій практиці, що дозволяє ефективно функціонувати судовому механізму, який повинен бути самостійним у вирішенні спорів за правовою природою судів як «третього виду» державної влади [6, с. 139].

Досліджуючи правову доктрину як результат правозастосовної діяльності суду Н.М. Пархоменко цілком виправдано приходять до висновку у тому, що правозастосування та правотлумачення судової влади, з одного боку, має базуватись на досягненні юридичної науки як правовій доктрині, з іншого – створює концептуальні підходи до вирішення справ, формує сталу судову практику, сприяє подоланню прогалин у праві, удосконаленню правозастосування, впливає на правотворчий процес, розвиток системи права та правової системи [11, с. 244]. Як приклад, слід навести окремі думки судді Конституційного Суду України (надалі – КСУ) С.В. Шевчука, який у своїх рішеннях опирається на правову доктрину в (1) Окремій думці КСУ від 27.01.2016р. (Barak A. A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy. *Harvard Law Review*. 2002. Vol. 116, Issue 16. P. 31–32; Schaefer W. Precedent and Policy. *University of Chicago Law Review*. 1966. Vol. 34, Issue 1. P. 9–10; Водяніков О. Судова влада та конституційна юстиція покликані бути головним запобіжником проти мажоритарного фатуму демократії. *Європейські перспективи*. 2015. № 5. С. 196, тощо) [10]; (2) Окремій думці КСУ від 26.02.2019 р. (Muzila L., On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption / Lindy Muzila,

Michelle Morales, Marianne Mathias, and Tammar Berger. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2012. p. 13), [9] тощо. Отже, як бачимо, на офіційному рівні тлумачення права правова доктрина є застосовною, власне правозастосовною, проте чи носить вона правотворчий характер? Чи уповноваженні судді КСУ бути суб'єктами правотворчості, і, яка роль вчених у цьому процесі? Відповідь на ці та інші питання слід з'ясувати нижче.

Так, у дослідженні правового статусу суб'єктів правотворчої діяльності в Україні, проведене О.О. Томкіною, зазначається, що одним із центральних і важливих елементів правотворчості як складової системи формування позитивного права виступають суб'єкти правотворчої діяльності [19, с. 71].

Відповідно до ч.1 ст.2 Закон № 3354-IX від 24 серпня 2023р.), законодавець відсилає до суб'єктів правотворчості посилаючись на ст.4 цього Закону. Зокрема, у ст. 4 Закону № 3354-IX від 24 серпня 2023р. визначено дві великі групи осіб, а саме: (а) «учасниками правотворчої діяльності» та (б) «суб'єкти правотворчості» [14], кожна з яких дістала диференційоване розширення. До прикладу, відповідно до п. 4 цієї статті Закону № 3354-IX від 24 серпня 2023р., законодавець регламентував положення стосовно того, що «... суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності для цілей цього Закону є допоміжні органи суб'єктів правотворчої діяльності та особи, які виконують завдання наукового, юридичного, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу... (курсив власний – Я.М.)» [14]. Також, законодавець у цій же статті визначає такого суб'єкта як «суб'єкт правотворчої ініціативи» (це з поміж безпосередньо «суб'єктів правотворчості»). Де вже у п. 6 до ч. 2 ст. 4 статті Закону № 3354-IX від 24 серпня 2023р. вказано на «інші органи державної влади та інші суб'єкти публічного права, які згідно із законом здійснюють від імені держави правотворчу діяльність та юрисдикція яких поширюється на територію України» [14].

Слід предметно вказати і на те, що посеред документів публічної політики,

яким оперує ст. 20 Закону № 3354-IX від 24 серпня 2023 р., визначені так звані «прогнозні документи публічної політики (їх ще іменують як «документи юридичного прогнозування»). В той же час, відповідно до ч.4 ст.22 Закону № 3354-IX від 24 серпня 2023р. на законодавчому рівні закріплено термін «Наукова концепція розвитку законодавства України», під яким розуміється «... документ юридичного прогнозування рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів...». Також, Законом № 3354-IX від 24 серпня 2023 р. закріплено положення і про те, що розроблення Наукової концепції розвитку законодавства України здійснюється один раз на п'ять років Національною академією наук України. А сама наукова концепція розвитку законодавства України надсилається до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності [14]. Таким чином, стає очевидно, що правотворчість та наукові дослідження у сфері права, що засновані на правовій доктрині є елементами системи права та системи законодавства відчасти.

Слід й звернути увагу на Закон України «Про наукову та науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 року № 848-VIII (надалі – Закон № 848-VIII від 26 листопада 2015 року), який згідно преамбули визначає правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку у сфері наукової і науково-технічної діяльності, створює умови для провадження наукової і науково-технічної діяльності, задоволення потреб суспільства і держави у технологічному розвитку шляхом взаємодії освіти, науки, бізнесу та влади [13].

Попри це, вже у п.12 ст.1 Закон № 848-VIII від 26 листопада 2015 року, закріплено положення стосовно того, що «наукова діяльність» – «... інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження...» [13]. По суті, у цьому положенні Закону № 848-VIII від 26 листопада 2015 року йдеться про «прогрес»,

а його відсутність є «регрес». Відповідно, що є метою законотворення, власне, діяльності держави – регрес чи прогрес?

У соціальній філософії розглядаються питання регресу та занепаду, його складових. До речі, зазначається, що занепад є частиною регресу. Він полягає у тому, що зазвичай, у це поняття вкладають зміст переходу від вищого до нижчого, від більш до менш досконалого. В той же час зазначається, що суспільний регрес починається з втрати соціальним суб'єктом обумовленого реальним суспільним ідеалом внутрішнього потягу до творчості, конструктивних змін, активності (курсив власний – Я.М.). Джерелом його можуть бути ілюзорні ідеали, нав'язані народу певними соціальними силами, що амбіційно заявили про свою одноосібну правоту і правильне бачення майбутнього. Натомість далеко не останню роль у суспільному регресі, – як зазначається у підручнику із соціальної філософії, – відіграє й відсутність теоретичних обґрунтувань варіантів, шляхів і засобів досягнення майбутнього, нехтування суспільно-історичним досвідом, брак компетентності в організаторів цього процесу, слабкість загальноосвітньої, професійної та загально-культурної підготовки кадрів (курсив власний – Я.М.) Вважається, що чинниками суспільного регресу є несприятливі міжнародні обставини, кліматичні умови, відсутність ресурсів, закостеніння виробничих та організаційно-політичних процесів тощо. Регрес, як і будь який суспільний процес, має свою логіку розвитку. Де у загальному вигляді вона визначається такими головними етапами: застій, консервація, реакція, реставрація та занепад [2, с. 502]. Таким чином, можемо вести мову про те, що питання регресу та занепаду впливає та повезене із відсутністю загально-культурною підготовкою кадрів, а, по суті, із питаннями культури, творчості, статусу творчих працівників, які повинні були здатні обслуговувати ту чи іншу галузеву доктрину, до прикладу, права. З іншого боку, постає питання про певну сферу творчості та доктрини, які певно мають потенцію до взаємовиключення одна до одної.

У Законі № 848-VIII від 26 листопада 2015 року містить визначення, а також оперує такими поняттями як «наукова

(науково-технічна) робота», «наукова установа», «науковий результат», тощо. Вважаємо, що за таких умов набуто легітимного значення та відповідного правового статусу наукового дослідження (роботи), та «наукової інституції». Це означає, що ці кореляти повинні посідати відповідне місце у правовій системі, відображати певний взаємозв'язок із правовими відносинами в державі, а також є механізмами нормативно-правового регулювання, у тому числі в контексті правотворчого процесу. До прикладу, «науковий результат» визначається – як певне нове наукове знання, яке одержане в процесі фундаментальних або прикладних наукових досліджень та зафіксоване на носіях інформації. Також, *науковий результат може бути у формі звіту, опублікованої наукової статті, наукової доповіді, наукового повідомлення про науково-дослідну роботу, монографічного дослідження, наукового відкриття, проекту нормативно-правового акта, нормативного документа або науково-методичних документів, підготовка яких потребує проведення відповідних наукових досліджень або містить наукову складову (курсив власний – Я.М.), тощо* (п.22 ст.1 Закон № 848-VIII від 26 листопада 2015 року) [13]. Отже законом визначено певні форми наукового результату, які є під-елементами правотворчості у тому випадку, коли вони мають юридичне обґрунтування для нормотворчої чи нормо-проектної діяльності; вони є нічим іншим як *документами юридичного прогнозування*, щиро кореспондує із Законом № 3354-IX від 24 серпня 2023 р. в частині «документи публічної політики». Відтак, якщо доктрина правотворчості є елементом системи права, то науковий результат є елементом (під-елементами) актів правотворчості.

Такі обставини спонукають до постановки питання про елементи реалізації/здійснення «правотворчості», як діяльності. Для цього слід звернутись до доктринальних доробок, а саме до наукової праці І.А. Бондар. Вчена пропонує оперувати такими поняттями: творчий працівник, творча праця, творчоздібність [3, с. 76]. На нашу думку, усі ці поняття мають безпосереднє відношення до правового статусу суб'єктів правотворчості,

мають безпосереднє відношення до праці та правовідносин, адже правотворчість є видом діяльності, яка заснована на законі, зумовлена правом, та виконується/реалізовується найманими працівниками. А відтак, питання наслідків реалізації права творчість, є цілком дотичною до формування доктрини правотворчості як «науково оформлені концептуальні ідеї, спрямовані на удосконалення правового регулювання» (Теорія держави і права, посібник, 2010) [8].

Так, під «творчим працівником» І.А. Бондар пропонує розуміти особу, що виконує трудову функцію, основним змістом якої є творча діяльність на підставі трудового договору; «творчо здібність» – особиста та/або ділова якість працівника, яка комплексно характеризує його потенційні і фактичні можливості до прояву творчості, необхідні при виконанні роботи певного роду відповідно до професії, спеціальності, кваліфікації; а «творча праця» – подається вченою як праця, змістом якої є втілення працівником свого чи чужого творчого задуму різними засобами та способами життєдіяльності людини у різних формах, обумовлена характером праці за відповідною професією, кваліфікацією, спеціальністю [3, с.76].

Наведе дає підстави задатись питанням про співвідношення правовідносин «творчості» із «правотворчістю» (правовідносинами із «правотворчості»), як і задатись питанням про доктрину правотворчості, як елементом системи права. Адже за таких питань, йдеться насамперед про працівників («творчих працівників» – Я.М.), які здатні генерувати певну новизну, породжувати творчий результат, бути потенціалом для прогресу а не регресу для системи права. Очевидно, що саме це останнє, наштовхує нас і до відповідної відповіді на поставлені питання.

На думку В.С. Ковальського та І.П. Козінцева правотворчість здійснюється на основі загальнолюдських принципів, які визначають сутність цієї діяльності, її характерні риси та основні напрямки, а саме: (1)верховенство права; (2)демократизму; (3)гуманізму; (4)законності; (5)професійності [5, с.15–18]. Очевидно, що вчені розмірковували про правотворчість як цінність права.

Тут, доречно розглянути дослідження Ю.М. Оборотова. Вчений справедливо звертає увагу на те, що соціальна цінність права визначається його здатністю вирішувати виникаючі в суспільстві проблеми використанням правових засобів у державній діяльності, обсягом необхідного правового регулювання, забезпечення стабільності у відносинах, надійністю шляхів захисту соціальної цілісності. А тому, зазначає у цій же постановці проблеми, так як значимість права для людини і суспільства полягає в розмежуванні сфер свободи і суспільства, то тут, слід звернути увагу на те, що правомірне і неправомірне, як добро і зло для моралі, служить праву як визначальні правові цінності. При цьому – правомірне основна правова цінність, неправомірне – основна правова анти цінність [1, с. 14, 15]. Такий підхід дає підстави в ході дослідження йти шляхом цінності правотворчості та цінності правової доктрини у правотворчому процесі. Власне, бачити «конву» «правового» та «не правового». Адже якщо у правотворчому процесі, правова доктрина виключена із такого процесу право творення, то, значить «правова» доктрина поза межами права? Тобто, вона (доктрина права) є/може бути не правовою? Очевидно, що це питання є до певної міри риторичним, проте, цілковите виключення правової доктрини з обслуговування «правотворчого процесу» видається доволі абсурдним. Що зрештою, таки залишає можливість співвіднести правову доктрину до елементів правотворчого процесу.

Таким чином, враховуючи викладене, важливо констатувати, що правотворчість присутня в правотворчому процесі не тільки щодо органів державної влади чи то суду, але й правотворчому процесі наукового пошуку посеред вчених.

Доктрину правотворчості доречно визначати як окремий елемент системи права в силу того, що така заснована на правових вченнях, дослідженнях, наукових розробках та «наукових звичаях» (постулатах). Їй притаманна правова політика та правова відповідальність в силу того, що вчений-правник може бути притягнений щонайменше до юридичної відповідальності за порушення академічної доброчесності, а статус вченого охоплю-

ється метою правотворчої діяльності, яка координується та фіксується державою. Приналежність до системи права обумовлює «правотворчість» не тільки як певну діяльність, не тільки як певний процес «правотворення», але як унікальну сферу правової культури, цінність якої зводиться до осередку розвитку держави в науково-правовій діяльності через правотворчу діяльність. Як наслідок, ідея про «доктрину правотворчості» закладає фундамент для спеціального статусу правової науки та правової доктрини у процесі правотворчості на рівні документального закріплення досліджень у сфері права.

Висновки. Правова доктрина та правотворчість є системними явищами та належать до системи права, адже такі феномени, відображають дослідницьку діяльність учасників правотворчого процесу, результати якого постають як *документами юридичного прогнозування*, що містять науковий результат, що врешті рещт констатує факт відношення до системи правотворення, а відтак, до системи права.

Правова доктрина є тому елементом правотворчості, що засновується на науковій діяльності компетентних вчених-дослідників (зачасту, творчих працівників та творчої їх праці; їх творчоздібності), і цим самим цей процес/діяльність окреслюється системою права, де діють норми, закони, кодекси тощо; правотворчість є елементом системи права і тому, що за суб'єктивним складом учасники правотворчості із статусом вченого(дослідника) наділені особливими повноваженнями у правотворчій діяльності, де їх робота характеризується як творча, а самі учасники правотворчості є творчими працівниками. Їх повноваження засновуються на реалізації права на творчість та службових повноваженнях.

З поміж інших доктрин, які мають місце у системі права, слід виокремлювати **«доктрину правотворчості»** як окремий елемент системи права. Під нею слід розуміти «... сукупність окремих системних наукових правових (юридичних) знань та поглядів учасників правотворчості щодо наукового пояснення та планування розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів, розроблення їх проектів, прийняття (видання), ведення

їх обліку та здійснення правового моніторингу ...».

Ознаками доктрини правотворчості як окремого елементу системи права є: **(1)** наявність методологічного апарату для розробки та аналізу нормативно-правових актів та інших наукових поглядів заснованих на доктринальних доробках, тобто, систематизована діяльність вчених у конкретному правотворчому напрямку («методологічна-інструментальна ознака»); **(2)** «ознака засновництва» до певних теорій, ідей, положень; **(3)** наявність певних умов для підняття питання «доктрини» як вчення та певної концепції наукових знань про діяльність, націлену на ідеї планування, прийняття, розроблення та правового моніторингу *нпа* («ознака наукового планування»); **(4)** наявність певного потенціалу наукової «передбачуваності», заснованого на творчо здібності окремих учасників правотворчості («ознака наукової передбачуваності»); **(5)** віднесення до системи права («ознака системності», приналежності до системи права).

Як **елемент системи права, доктрина правотворчості** співвідноситься із елементами системи права, проте має свої особливості. Посеред таких (до таких) слід віднести те, що такі є: **(1) системним утворенням**, адже містить загальні властивості, що притаманні системі права, а саме: **(а) цілісність** – виражається у функціональній спроможності досягати в процесі *правотворчості* її мети: планування розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів, розроблення їх проектів, прийняття (видання), ведення їх обліку та здійснення правового моніторингу; **(б) узгодженість** – виражається в об'єднанні таких елементів як норм,

принципів інститутів та галузей права щодо правотворчої діяльності (адміністративне, соціальне, цивільне, трудове право і т.д.); **(в) внутрішня структурованість (організованість)** – виражається в органічній та послідовній, структурованій єдності норм права щодо правотворчої діяльності, яка зводить правотворчу діяльність та її доктрину у ранг системи, що співвідноситься та доповнює систему права; **(2) має соціальну обумовленість**, чим пояснює аддиктивність системи права та її зовнішнього середовища, тому вона може змінюватися при виникненні нових, зникненні старих або зміні існуючих відносин саме завдяки відносинам правотворчості; **(3) відображає статичку та динаміку доктрини правотворчості** – це пояснюється можливістю формувати завдяки правотворчій діяльності прогрес та його фіксувати; **(4) групування елементів системи права завдяки доктрині правотворчості** за відповідними критеріями (наявність предмету правового регулювання правотворчої діяльності – *нпа* в ході аналізу та науково-правового моніторингу; метод правового регулювання – можливість в ході доктринальних правових розробок впливати на результат правотворчої діяльності суб'єктів правотворчості, взаємодіяти з ними; інтереси окремих осіб та загальнозначущі потреби в життєдіяльності суспільства через приватно-правові та публічно-правові компоненти); **(5) можливість відобразити внутрішню будову права у доктринальному змісті** – де правотворча діяльність постає як постійний процес моніторингу та аналізу юридичної конструкції права в ході наукових доробок, вивчення правової дійсності та *нпа*.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Актуальні грані загальнотеоретичної юриспруденції: монографія/ [Ю.М. Оборотов, В.В. Завальнюк, В.В. Дудченко та ін.]; за ред. Ю.М. Оборотова. Одеса: Фенікс, 2012. 256 с.
2. Андрущенко В. П., Губерський Л. В., Миххальченко М. І. Соціальна філософія. Історія, теорія, методологія.: Підруч. для вищ. навч. закл. / В.Г.П. Андрущенко, Л.В. Губерський, М.І. Миххальченко. Вид. 4-те, випр. та доп. АК.: Юрінком Інтер, 2016. 552 с.
3. Бондар І. А. Право працівника на творчість та його захист. Монографія/Богдан Ірина. Київ: Норма права, 2021. 176 с.
4. Велика українська енциклопедія: у 20т. Х.: 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. 1128 с.

5. Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К.: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.
6. Львов Б. Ю. Доктринальна лінія права і роль судової практики в її розвитку. Новий шлях до права. Колективна монографія/ кер. авт. колективу А.О. Селіванов. К.: Логос, 2021. С. 130–140.
7. Міжнародне публічне право: підручник: у 2 т./ [В.В. Мицик, М.В. Буроменський, О.В. Буткевич та ін.]; за ред.. В.В. Мицика. 2-ге вид., змін. Харків: Право, 2020. 416 с.
8. Оборотов Ю. М., Крестовська Н. М., Крижанівський АМ. Ф., Матвеева Л. Г. Теорія держави і права. Державний іспит. Харків: Одиссей, 2010. 256 с.
9. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шевчука С.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України від 26.02.2019 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nh01d710-19#Text> (дата звернення 01.06.2024).
10. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шевчука С.В. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 27.01.2016р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nf01d710-16#Text> (дата звернення 01.06.2024).
11. Правова доктрина і державність: вектор взаємозв'язку: монографія. За заг. ред. Оніщенко Н.М. Київ: «Наукова думка», 2022. 431 с.
12. Про культуру: Закон України від 14 груд. 2010 р. № 2778-VI. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text> (дата звернення 01.06.2024).
13. Про наукову та науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 848-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> (дата звернення 01.06.2024).
14. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серп. 2023р. № 3354-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення 01.06.2024).
15. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23 червня 2005 р. № 2709-IV. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15#Text> (дата звернення 01.06.2024).
16. Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць/за зг.юред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 222с.
17. Семеніхін І. В. Правова доктрина: загальнотеоретичний аналіз/ І.В. Семеніхін; наук. ред. О.В. Петришин. Х.: Юрайт, 2012. 88с.
18. Словник української мови. Том четвертий. Д – Ж. Український мовно-інформаційний фонд. Київ. 2013. 1007с.
19. Томкіна О. О. Правовий статус суб'єктів правотворчої діяльності в Україні: Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць/за заг.юред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 50–71.
20. Юридична енциклопедія: В 6 т./Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр.енцикл.», 1998. Т.2: Д – Й. 1999. 744с.

ІНКОРПОРАЦІЯ ЯК ФОРМА УПОРЯДКУВАННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Бодюл Євген Миколайович,

orcid.org/0009-0008-5847-642X

кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем
правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті розглядаються загальнотеоретичні проблеми інкорпорації законодавства. На основі аналізу наукових підходів, дається авторське визначення інкорпорації законодавства як однієї з форм систематизації, якій властиве зовнішнє упорядкування нормативно-правових актів шляхом їх об'єднання у збірники за певними критеріями та правилами без зміни їхнього чинного тексту.

У статті зазначається, що інкорпорація є найменш складною формою систематизації, водночас вона важлива як її базовий, початковий елемент, який має тісні зв'язки з іншими формами систематизації. Зокрема, інкорпорація за предметом регулювання лежить в основі консолідованих нормативно-правових актів. Завдяки науково-теоретичній діяльності та її результатам свій процес розпочинає кодифікація. Таким чином, інкорпорація є приводом для початку активної діяльності щодо зміни і вдосконалення законодавства. Саме інкорпорація дозволяє зрозуміти, який його сучасний стан. За результатами інкорпорації можливо зробити висновок про недоліки та позитивні риси такого законодавства та надалі вдосконалювати його.

Робиться висновок, що інкорпорація законодавства повинна проводитись відповідно до певних критеріїв та правил. У свою чергу, це дозволить відрізнити інкорпорацію від інших форм систематизації, здійснювати роботу щодо оформлення інкорпоративного збірника без застосування елементів консолідації або ж кодифікації.

Ключові слова: законодавство, систематизація законодавства, інкорпорація, кодифікація, консолідація, звід законів, нормативно-правові акти, збірник законів, упорядкування законодавства.

Bodyul Evgeny. Incorporation as a form of organizing current legislation in Ukraine

The article examines general theoretical issues of legislation incorporation. Based on the analysis of scientific approaches, it can be concluded that legislative incorporation is one of the forms of systematization characterized by external organization of normative legal acts through their consolidation into collections according to specific criteria and rules, with corresponding official amendments and additions.

The article notes that incorporation is the least complex form of systematization, yet it is important as its fundamental, initial element, closely related to other forms of systematization. In particular, incorporation by subject matter forms the basis of consolidated legal acts. Thanks to scientific-theoretical activity and its results, the process of codification begins. Thus, incorporation serves as an incentive for initiating active efforts to change and improve legislation. Incorporation itself allows understanding the current state of legislation. Based on the results of incorporation, it is possible to draw conclusions about the shortcomings and positive aspects of such legislation and further improve it.

It is concluded that legislation incorporation should be carried out in accordance with certain criteria and rules. In turn, this allows distinguishing incorporation from other forms of systematization, working on the formation of an incorporative collection without resorting to elements of consolidation or codification.

Key words: legislation systematization, incorporation, codification, consolidation, compilation of laws, legal acts, legislative collection, legislation organization.

Постановка проблеми. Однією з сучасних проблем, які стоять перед Українською державою, є необхідність підвищення ефективності законодавства як важливої складової державної діяльності. Головна мета права полягає у регулюванні суспільних відносин. Тим не менш, внутрішня єдність та різноманітність набору правових норм не виключають наявності різних форм вираження права, які не завжди є однорідними чи достатньо узгодженими між собою. Ці форми складаються з багатьох законів та інших нормативних актів, виданих різними державними органами у різний час та опублікованих у різних офіційних виданнях.

Наразі в Україні діє понад 800 законів та десятки тисяч підзаконних актів. Однак, як відомо, якість державного управління та загальний розвиток суспільства визначаються не стільки кількістю прийнятих законів та інших нормативно-правових актів, скільки їх якістю та ефективною реалізацією. Крім того, один законодавчий акт може містити положення з різних галузей права, а різні правові акти, прийняті у різний час, можуть містити недостатньо узгоджені або навіть суперечливі правові норми [5, с. 13].

Удосконалити механізм правового регулювання можна шляхом ідентифікації основних помилок та шляхів їх виправлення. Один із засобів для проведення такого аналізу – це інкорпорація законодавства. Хоча інкорпорація законодавства має значний вплив у суспільстві, її роль серед інших форм систематизації зазвичай недооцінюється. Саме тому дослідження поняття та особливостей інкорпорації як форми систематизації законодавства є актуальним.

Мета. Оскільки науковому аналізу проблем інкорпорації наразі приділено недостатньо уваги, основною метою нашого дослідження є розгляд інкорпорації як правового явища, визначення її впливу на подальший розвиток законодавства та визначення критеріїв доцільності використання інкорпорації серед інших форм систематизації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми. Проблеми інкорпорації законодавства залишаються малодослідженими, хоча окремі їх аспекти

вивчалися на науково-теоретичному рівні такими вченими як: В. Антоненко, С. Бобровник, І. Борщевський, Є. Гетьман, Л. Горбунова, А. Граціанов, Л. Гульченко, С. Гусарев, Ж. Дзейко, Л. Добробог, Н. Железняк, В. Журавський, О. Зайчук, Р. Калюжний, В. Ковальський, І. Козінцев, А. Козловський, А. Колодій, М. Костицький, В. Котюк, Н. Кошіль, М. Кравчук, С. Легуша, О. Мурашин, Н. Оніщенко, В. Опришко, Н. Пархоменко, О. Петришин, П. Рабінович, В. Риндюк, О. Скакун, Р. Стефанчук, М. Теплюк, І. Усенко, Ю. Шемшученко, О. Ющик та ін.

Зазначимо, що ухвалений Верховною Радою України Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року встановлює нові вимоги до правотворчості органів державної влади та подальшої систематизації нормативно-правових актів, які різняться за юридичною силою, колом суб'єктів, часом видання й територією застосування. Це підкреслює актуальність подальших наукових досліджень у цій області та потребу у подальшому розвитку теоретичних і практичних засад як загалом систематизації законодавства, так і її окремих форм.

Виклад основної частини дослідження. У юридичній науці існують різні підходи до визначення терміну «інкорпорація». Згідно з «Юридичною енциклопедією», «для зручності користування нормативно-правові акти потребували об'єднання за певними критеріями, що й зумовило виникнення інкорпорації (від лат. *incorporatio* – включення до складу) – об'єднання нормативно-правових актів у збірники чи зібрання, розташування їх у певному порядку без зміни змісту. Результатом інкорпорації є зовнішнє опрацювання чинного законодавства» [12, с. 140].

І. Усенко визначає інкорпорацію як вищий вид діяльності по упорядкуванню видання нормативних актів, при якому шляхом їх зовнішньої обробки і систематичного (хронологічного чи предметного) об'єднання у єдиному збірнику (зібранні) досягається всебічне, повне викладення нормативно-правового матеріалу, що відноситься до визначеного періоду часу чи до визначеної сфери суспільного життя, яка має самостійне значення [15, с. 10].

Дещо інше визначення надає Н. Кошіль, яка розглядає інкорпорацію як зовнішнє упорядкування нормативних правових актів шляхом об'єднання їх у збірки за системно-предметним принципом або хронологічним принципом без зміни змісту, а також підготовку чинних редакцій нормативних правових актів [11, с. 66].

Н. Оніщенко визначає інкорпорацію як самостійну форму систематизації нормативно-правових актів з притаманними тільки їй особливостями [13].

Про інкорпорацію як форму систематизації говорить О. Гірник, коли нормативні акти певного рівня об'єднуються повністю або частково у створені для широкого користування збірники чи зводи у визначеному порядку [4, с. 235].

У той же час, О. Скакун тлумачить інкорпорацію як спосіб систематизації, що полягає в поєднанні нормативно-правових актів повністю чи частково в тому чи іншому порядку (хронологічному, алфавітному, предметному) у збірники чи зібрання після певної технічної обробки без зміни їх змісту [14, с. 385]. Таким чином, інкорпорація вже розглядається як частина систематизації, при якій можуть бути застосовані технічні зміни до тексту.

У свою чергу, І. Борщевський пропонує використовувати філософські категорії «форма» та «спосіб» для правильного методологічного визначення інкорпорації як форми систематизації законодавства, що здійснюється компетентними державними органами, їхніми посадовими особами та іншими суб'єктами шляхом зовнішнього опрацювання та об'єднання нормативно-правових актів у збірники чи зібрання у певному порядку без зміни їхнього змісту [2, с. 16].

Це визначення має кілька ключових аспектів. По-перше, воно встановлює суб'єкти, які здійснюють інкорпорацію. Це свідчить про те, що інкорпорація може здійснюватися як за вказівкою публічних органів влади, так і за добровільною ініціативою. По-друге, вказівка на зібрання нормативно-правових актів є неправильною, оскільки таке зібрання має мати лише одного автора з багатьма творами, тоді як законодавство має різні рівні, багато авторів та різноманітних суб'єктів інкорпорації. Тому більш доцільно говорити про збірник.

Крім того, автор розглядає інкорпорацію як одну з форм систематизації.

Визначаючи мету інкорпорації, О. Зайчук вказує, що інкорпорація законодавства – це здійснюване поза правотворчим процесом, пов'язане лише із зовнішньою обробкою упорядкування законодавства, в рамках якого контрольні тексти нормативно-правових актів певного рівня об'єднуються повністю або частково в різного роду збірки в хронологічному, системно-предметному порядку без зміни їх змісту [8, с. 407].

У даному визначенні також штучно обмежується інкорпорація, оскільки вказуються лише деякі можливі критерії. Позиція щодо проведення інкорпорації поза рамками правотворчого процесу викликає сумніви. Наприклад, коли інкорпорація здійснюється приватними особами або для інформування, вона може відбуватися без участі у правотворчому процесі. Однак інкорпорацію також можна розглядати як один із перших етапів кодифікації, що робить її частиною правотворчого процесу.

Як зазначає В. Антоненко, саме мінімальна кодифікація передбачає проведення інкорпорації із збереженням змісту правових актів, оскільки інкорпорація полягає лише у зовнішній обробці законів та все ж зумовлює і оновлення застарілих норм, вона об'єднує юридичні документи за зовнішніми ознаками і здійснює їх фіксацію на паперовому носії (в збірниках) або на електронному (в довідкових пошукових системах) [1, с. 38].

На наш погляд, інкорпорація справді втілює суть мінімальної кодифікації, оскільки це перший крок у вдосконаленні правового регулювання та створенні умов для належного функціонування механізму правового забезпечення через точне визначення кола чинних правових норм. В першу чергу, інкорпорація допомагає виявити дублювання термінів або використання різних термінів для позначення одного й того ж поняття. Крім того, саме інкорпорація може виявити прогалини, які є недопустимими і часто не можуть бути вирішені за допомогою аналогії права або закону через унікальність суспільних відносин. Таким чином, суть інкорпорації як мінімальної кодифікації розкривається в контексті її можливості

бути одним з перших етапів у розробці нового законодавства.

В. Антоненко акцентує увагу на тому, що інкорпорація не створює нового права, а підтверджує дію старого права, але в новому джерелі права. Її перевагою є досконаліша, доступніша та зручніша у використанні форма нормативних актів, що є результатом переробки законодавства [1, с. 36]. В. Котюк також зазначає, що інкорпорація не має на меті створення нових актів, так як у процесі її здійснення впорядковуються лише вже видані офіційні документи, тобто нормативно-правові акти підлягають виключно редакційному або технічному опрацюванню [10, с. 56].

Отже, інкорпорація не впливає на зміст законодавства, а лише займається редакційними та технічними змінами до законів. Проте, не зважаючи на те, що інкорпорація безпосередньо не змінює законодавчі акти, вона має за мету оновлення та створення системи.

Форма подання нормативно-правових актів часом зазнає значних змін, оскільки інкорпорація не просто відтворює акти у їх первинній формі. У збірниках чинних нормативно-правових актів тексти останніх друкуються разом з офіційними змінами та доповненнями. Крім того, в процесі інкорпорації з тексту актів, що містяться у збірнику, виключаються глави, статті (пункти), деякі абзаци та інші частини, які втратили чинність. У такий збірник заносяться всі наступні зміни та доповнення з фіксацією офіційних реквізитів таких актів, які внесли відповідні корективи.

З цього приводу, Н. Желізняк підкреслює, що інкорпорація законодавства полягає у повному або частковому об'єднанні в алфавітному, хронологічному, системно-предметному порядку нормативно-правових актів певного рівня в різного роду збірники з метою забезпечення зацікавлених осіб текстами відповідних нормативних актів із всіма їх офіційними змінами та доповненнями [6, с. 142].

У свою чергу, І. Шутак, І. Онищук виділяють дві мети інкорпорації: підтримання системи юридичних документів в робочому стані; забезпечення широкого кола осіб текстами законів та інших нормативно-правових актів [15, с. 47].

У даному контексті вважаємо, що варто розширити цей перелік застосу-

ванням інкорпорації у науково-дослідницьких цілях. Оскільки суспільні відносини постійно змінюються, необхідно створювати відповідні правові норми. Тому для вирішення цих проблем перш за все потрібно провести аналіз на науковому рівні. Інкорпорація законодавства може служити матеріалом для таких досліджень, оскільки, крім зручної форми використання, дозволяє відстежити взаємозв'язки між різними правовими нормами і з'ясувати, як зміниться структура при зміні певних нормативних положень.

За допомогою інкорпорації за критерієм порівняння можна також виокремити ефективні методи правового регулювання певних питань у інших країнах, проаналізувати національні норми на відповідність міжнародним правовим принципам тощо.

Застосування інкорпорації має також освітні цілі. Тут може йти мова не тільки про студентів, що вивчають певну правову дисципліну. Використання інкорпораційних збірників разом з відповідним аналізом допомагає зрозуміти юридичні наслідки власних дій і їх соціальну важливість, сприяє процесу усвідомлення та навчання.

Можна використовувати інкорпорацію законодавства з інформаційною метою, що сприятиме усвідомленню населення важливості дотримання норм та підвищить рівень правових знань. Крім того, інкорпорація може об'єднувати не лише чинні редакції актів, але й корисні для певних суб'єктів права збірки історичних законодавчих актів, що відображають певний етап їх розвитку.

З огляду на тенденцію сучасного українського законодавства до змін, для забезпечення умов реалізації нововведень необхідно створювати можливості для ознайомлення з ними. Саме інкорпоративні збірники, засновані на принципах чинності та предметності, відповідають цьому завданню, надаючи змогу оперативно змінювати суспільні відносини відповідно до нових вимог та визначаючи правомірну поведінку на даний момент.

Ще одним засобом для глибшого розуміння інкорпорації є дослідження її характерних ознак. Це дозволяє виокремити інкорпорацію серед інших, схожих або родових понять, таких як систематизація, консолідація чи кодифікація.

Слід відзначити, що інкорпорація, як родове поняття, належить до систематизації та має всі її характеристики, але з деякими особливостями, що впливають з її сутності та цілей. Тому важливо розрізняти загальні та специфічні ознаки.

До загальних ознак інкорпорації можна віднести наступні:

1. Системність. Оскільки інкорпорація є однією з форм систематизації, вона має у своїй сутності встановлювати певну послідовність елементів так, щоб вони були взаємопов'язані. Розглядаючи загальну сутність поняття системи, О. Василенко виділяє її характерні риси: безліч елементів; єдність головної мети для всіх елементів; наявність зв'язків між елементами; цілісність і єдність елементів; структура та ієрархічність, відносна самостійність; чітко виражене управління [32, с. 73]. Отже, інкорпорація законодавства також має відповідати даному твердженню. Об'єднуючи законодавчі акти, вона містить таку їх кількість, яка є достатньою для повного розкриття теми.

Тут проявляється ще одна особливість інкорпорації щодо її структури. Зібрання всіх нормативно-правових актів, що стосуються певної сфери, без їх розташування в певній логічній послідовності та без врахування їх змісту, не можна назвати інкорпорацією. Інкорпорація повинна сприяти полегшенню їх використання для досягнення цілей, встановлених суб'єктом здійснення. Тому безсистемний збірник не можна вважати пов'язаним із систематизацією.

2. Інтегративність. Інкорпорація здійснюється згідно з певним критерієм. Відмінною особливістю є кількість та предметність таких критеріїв. Одночасно для забезпечення кодифікації в певній сфері необхідно, щоб акти, об'єднані у попередніх формах, могли взаємодіяти між собою. Крім того, інтегративність важлива для практичної діяльності, оскільки норми, зібрані в процесі інкорпорації, мають бути зручними та відповідати потребам діяльності. Тобто, якщо мова йде про певну сферу відносин, то в інкорпораційному збірнику має бути охоплена актуальна інформація лише щодо даної теми.

3. Правовий характер. Інкорпорація може проводитися з метою, що певною мірою не пов'язана із правом, проте пра-

вова сутність її залишається незмінною. У контексті інкорпорації правовий характер проявляється, коли застосовується критерій чинних юридичних норм, оскільки лише таким чином здійснюється структуризація актуального права. Одночасно правовий характер інкорпорації матиме навіть у випадку неофіційної інкорпорації. Наприклад, мова може йти про збірники рішень Конституційного Суду України та Верховного Суду.

4. Процесуальний характер. Для отримання результату у вигляді інкорпораційного збірника або іншого зовнішнього виразу форми систематизації, необхідно спочатку виконати дії з його оформлення. Щодо інкорпорації, важливо, щоб вона відповідала певним правилам, які чітко не визначені в законодавстві, тому варто звертатись до наукових розробок. Сам процес інкорпорації може не завжди мати чітко визначений результат, оскільки законодавство постійно змінюється. Проте завжди має бути формальне закріплення результатів за певним критерієм.

У даному контексті інкорпорація повинна включати всі нормативно-правові акти, що відносяться до відповідної теми, незалежно від їх юридичної сили. Також важливо під час проведення інкорпорації зберігати зміст правових норм незмінним. Характерною особливістю інкорпорації є здатність групувати норми у логічні послідовності. Крім того, процес інкорпорації пов'язаний з постійним вдосконаленням існуючих збірок за рахунок внесення нових, доповнення чинних змін.

Спеціальні характеристики інкорпорації розкривають її значення та важливість. Враховуючи цілі та особливості інкорпорації, можна визначити такі спеціальні ознаки:

1. Формалізованість. Інкорпорація може об'єднувати значну кількість нормативно-правових актів, і, відповідно, для їх подальшого використання необхідно встановити зовнішню форму, якою є збірник. Однак, на відміну від інших методів систематизації, зовнішнє відображення інкорпорації не обов'язково повинно відповідати жорстким правилам оформлення законодавчого акта.

2. Дихотомічність. Інкорпорація може здійснюватися за різними критеріями, що дозволяє розрізняти офіційну та неофі-

ційну інкорпорацію. Крім того, інкорпорація може бути частковою або повною. Важливо відзначити, що часткова інкорпорація має охоплювати всі нормативно-правові акти в межах встановленого критерію, тоді як повна – всі акти повністю. Цілком важливо, щоб часткова інкорпорація сприяла систематизації та була взаємопов'язаною з іншими інкорпораціями. Також вона повинна проводитися з метою подальшого застосування для кодифікації.

3. Диспозитивність. Будь-якому виду інкорпорації завжди властива диспозитивність. Ю. Шемшученко визначає її як можливість суб'єктів самостійно упорядковувати (регулювати) свої відносини, діяти на власний розсуд: вступати у правовідносини чи ні, визнавати їх зміст, здійснювати свої права або утримуватися від цього, з кількох запропонованих законом або договором варіантів поведінки вибирати оптимальний з огляду на власні інтереси, та стосується сфери як приватних, так і публічних відносин [9]. У рамках інкорпорації законодавства це означає, що суб'єкт її проведення завжди має повний вибір у своїх діях.

Одночасно законодавчий акт може містити вказівку щодо проведення інкорпорації для державних органів. Проте саме проведення інкорпорації не регламентується. Це дає можливість суб'єктам самостійно обирати критерії, що відкриває можливості для створення нових правових інститутів, виявлення прогалин та розробки способів їх усунення. Крім того, саме диспозитивність дозволяє суб'єктам обирати оптимальний порядок дій, що прискорює отримання корисних результатів від проведення інкорпорації. Також сам процес організації інкорпорації може застосовувати кілька критеріїв і використовувати різні структури.

Висновки. На основі аналізу наукових підходів, можливо дійти висновку, що інкорпорація законодавства – це одна з форм систематизації, якій властиве зовнішнє упорядкування нормативно-правових актів шляхом їх об'єднання у збірники за певними критеріями та правилами з відповідними офіційними змінами та доповненнями.

Інкорпорація законодавства є найменш складною формою систематизації, водночас вона важлива як її базовий, початковий елемент, який має тісні зв'язки з іншими формами систематизації. Так, інкорпорація за предметом регулювання лежить в основі консолідованих нормативно-правових актів. Завдяки науково-теоретичній діяльності та її результатам свій процес розпочинає кодифікація. Таким чином, інкорпорація є приводом для початку активної діяльності щодо зміни і вдосконалення законодавства. Саме інкорпорація дозволяє зрозуміти, який його сучасний стан. За результатами інкорпорації можливо зробити висновок про недоліки та позитивні риси такого законодавства та надалі вдосконалювати його.

Важливо, щоб інкорпорація законодавства була проведена відповідно до певних критеріїв та правил, які б забезпечували її якість та достовірність. У свою чергу, це дозволить відрізнити інкорпорацію від інших форм систематизації, здійснювати роботу щодо оформлення інкорпоративного збірника без застосування елементів консолідації або ж кодифікації.

Інкорпорація лише тоді буде корисною, коли її проведення базуватиметься на глибокому розумінні сутності, меж та важливості ролі цієї форми систематизації. Саме така інкорпорація надалі зможе забезпечити послідовний і гармонійний процес упорядкування законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антоненко В. О. Кодифікація як самостійна форма систематизації правових джерел. *Форум права*. 2009. № 3. С. 35–42.
2. Борщевський І. В. Теоретичні засади систематизації законодавства. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2007. № 3. С. 19–24.
3. Василенко В. О. Антикризове управління підприємством: навч. посібник. К.: ЦУЛ, 2003. 504 с.
4. Гірник О. О. Щодо проблеми удосконалення законодавства України про соціальне обслуговування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2014. № 810. С. 231–236.

5. Граціанов А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2004. 185 с.
6. Железняк Н. В. Проблема адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Право України*. 2004. № 11. С. 140–143.
7. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Поняття, зміст, сутність та види систематизації законодавства. *Правова держава*. Вип. 14. К., 2003. С. 8–13.
8. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави та права. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
9. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова; за заг. ред. О.І. Ющика. К.: Парлам. вид-во, 2007. 208 с.
10. Котюк В. О. Основи держави і права: навч. посіб. К.: Атіка, 2001. 432 с.
11. Кошіль Н. М. Систематизація конституційного законодавства України: дис.... канд. юрид наук: 12.00.02. Одеса, 2017. 187 с.
12. Оніщенко Н. М. Кодифікація. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К-М. 792 с.*
13. Оніщенко Н. М. Кодифікація та інкорпорація як методи систематизації законодавства. *Правова держава*. Вип. 8. К., 1997. С. 82-87.
14. Скакун О. Ф. Теорія права і держави. К.: Алерта, 2012. 524 с.
15. Усенко И. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР. К.: Наукова думка, 1989. 118 с.
16. Шутак І. Д., Онищук І. І. *Юридична техніка*. Івано-Франківськ, 2013. 496 с.

УДК 340.136

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.6>

КОНСОЛІДАЦІЯ ЯК ФОРМА ВПОРЯДКУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Лапко Анатолій Григорович,

orcid.org/0009-0007-7044-0078

кандидат юридичних наук,

провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС

Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України



У статті аналізуються наукові напрацювання українських дослідників щодо консолідації нормативно-правових актів та перераховуються визначення цього поняття, надані різними авторами. На основі аналізу цих визначень виділено основні ознаки, властиві консолідації як юридичному явищу.

Приділено увагу науковим підходам до консолідації у законодавстві та практиці зарубіжних країн. У зарубіжній юридичній думці проблематика систематизації також акцентується на консолідації як формі впорядкування нормативно-правових актів. Відзначено, що практика систематизації законодавства через консолідацію нормативно-правових актів є поширеною у багатьох країнах. Наведено приклади систематизації нормативно-правових актів у окремих країнах.

Автор підкреслює необхідність подальшого наукового дослідження шляхів врегулювання питань консолідації як форми впорядкування нормативно-правових актів.

Ключові слова: законодавство, систематизація, консолідація, нормативно-правові акти, збірник законів, упорядкування законодавства, правотворчість, юридична техніка.

Lapko Anatolii. Concept and Practice of Consolidation of Regulatory Legal Acts: Comparative Legal Study

The article analyzes the scientific achievements of domestic researchers on the consolidation of regulatory legal acts and enumerates the definitions provided by various authors regarding the concept of consolidation. Based on the analysis of the definitions of consolidation of regulatory legal acts, the main features inherent in this legal phenomenon have been determined.

Attention is paid to scientific approaches to consolidation issues in legislation and practice in foreign countries. In foreign legal thought, the issue of systematization also focuses on consolidation as a form of organizing regulatory legal acts. It is noted that the practice of legislation systematization through the consolidation of regulatory legal acts is widespread in many countries. The experience of systematizing regulatory legal acts in certain countries is provided.

The author notes the need for further scientific research to regulate consolidation issues as a form of organizing regulatory legal acts.

Key words: legislation, systematization, consolidation, regulatory legal acts, legal collection, legislation organization, legislation, legislative technique.

Постановка проблеми. Розвиток правотворчості в Україні відбувається високими темпами, що вимагає від теорії розробки та вдосконалення сучасних форм систематизації законодавства завдяки новаторським ідеям українських науковців. Науковці неодноразово зазначали, що існуючі в теорії права форми систематизації та їх визначення не завжди відповіда-

ють практичним реаліям систематизації. Однією з таких форм систематизації законодавства є консолідація.

Аналіз підручників з теорії права з середини XIX століття, проведений у рамках цього дослідження, показав, що визнання консолідації як форми систематизації відбулося в 90-х роках XX століття. До цього часу формами систематизації законодав-

ства визнавалися інкорпорація та кодифікація [4]. Незважаючи на важливість цих форм систематизації, часто поза увагою вчених залишається така форма як консолідація. В контексті зазначеного, консолідація, як форма систематизації законодавства, має як теоретичне, так і прикладне значення.

З теоретичної точки зору, вивчення цієї форми систематизації законодавства є важливим для розвитку доктринальної концепції правотворчості. З прикладної точки зору, її значимість обумовлюється потребою в систематизації нормативно-правових актів та створенні практичних основ для продовження такої діяльності.

Мета. Оскільки науковому аналізу проблем консолідації наразі приділено недостатньо уваги, основною метою статті є проведення порівняльно-правового дослідження поняття та практики консолідації нормативно-правових актів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми. Доробки з питань консолідації законодавства належать Ю. Безусій, Д. Білінському, С. Бобровник, І. Бондаренко, Р. Гаврилюк, Є. Гетьману, А. Граціанову, С. Гусареву, П. Євграфову, Т. Єфименко, А. Колодію, Н. Кошіль, Т. Курусь, О. Лисенковій, О. Луценко, С. Меленко, Н. Онищенко, Н. Пархоменко, О. Петришину, Є. Погорелову, П. Рабіновичу, О. Рогач, І. Шутаку, О. Ющику, праці і публікації яких стали базою для цього дослідження та спонукають до подальших правових досліджень проблем зазначеної тематики.

Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року встановлює нові вимоги до правотворчого процесу та систематизації нормативно-правових актів. Це підкреслює актуальність подальших наукових досліджень у цій області та потребує подальшого розвитку теоретичних і практичних засад такої форми систематизації законодавства як консолідація.

Виклад основної частини дослідження. Сьогодні, як результат розгалуженої правотворчої діяльності, уповноваженими державними органами приймається значна кількість нормативно-правових актів. Нерідко такі нормативно-правові акти мають єдиний предмет правового регулювання. У таких випадках

з метою систематизації використовується метод консолідації.

Термін «консолідація» (від лат. *consolidatio*) означає «об'єдную, зрощую» – це форма систематизації законодавства через зведення у єдиний нормативно-правовий акт декількох актів, що регулюють певну сферу суспільних відносин без зміни їх змісту. Це зовнішня обробка нормативного матеріалу – розташування його за галузями права, у хронологічному порядку або за іншими формальними ознаками [20].

У юридичній енциклопедії вказується, що завданням консолідації законодавства є укрупнення нормативно-правових актів (декілька актів об'єднуються в одному документі), де особливістю є те, що зміст правового регулювання суспільних відносин не змінюється, оскільки всі нормативні положення раніше прийнятих актів об'єднуються у новому без змін. Як правило, здійснюється їх редакційна правка: усуваються суперечності, повтори тощо [21, с. 258-259].

Варто зазначити, що науковці дотримуються різних підходів до визначення юридичної сутності консолідації. Зокрема, О. Зайчук та Н. Оніщенко розглядають консолідацію як специфічний вид систематизації [9]. Т. Курусь формулює, що «консолідація – це об'єднання в єдиний нормативно-правовий акт декількох актів або їхніх складових частин» [14, с. 31].

Є. Гетьман стосовно означеного питання стверджує, що консолідація являє собою один із способів систематизації законодавства, у процесі якого декілька актів об'єднуються в одному документі. Новий акт, прийнятий у процесі консолідації, повністю заміняє об'єднані, оскільки заново приймається правотворчим органом [7, с. 24].

Л. Добробог зазначає, що під консолідацією слід розуміти таку форму систематизації, яка полягає в об'єднанні декількох нормативно-правових актів, які діють в одній і тій самій сфері суспільних відносин, в єдиний нормативно-правовий акт, як правило, без зміни змісту [8, с. 367]. Також вона стверджує, що консолідація являє собою різновид правотворчості державних органів. За цієї форми систематизації не змінюється зміст правового

регулювання. Чинні нормативні приписи об'єднуються без змін у новий нормативно-правовий акт. Проводиться лише певне редагування [8, с. 367-368].

Продовжуючи знайомитися з науковими доробками Л. Добробог, зустрічаємо наступне твердження: «Консолідація є уніфікацією нормативних актів, усуває їх множинну, позбавляє їх від надмірної роздробленості. Ця форма систематизації сприяє об'єднанню загальних положень поточної правотворчості в однорідні групи, є проміжною ланкою між поточною правотворчістю та кодифікацією» [8, с. 368].

На переконання С. Меленка, консолідація є «самостійним логіко-гносеологічним та ієрархічним видом систематизації нормативно-правових актів, який полягає у впорядкуванні нормативно-правового матеріалу за об'єктом, суб'єктом, предметом та методом правового регулювання, що своєю чергою утворює певну систему правових норм, які можуть об'єднуватися за інституціональною та галузевою ознакою» [15, с. 4-9].

Отже, консолідація законодавства постає одним із пріоритетних напрямків систематизації законодавства. З цього приводу С. Меленко зазначає, що консолідація є одним із важливих чинників формування та розвитку правових норм (їх диспозицій, гіпотез, санкцій), інститутів права (так як в основі процесу консолідації лежить утворення певного центру, навколо якого об'єднуються правові норми, що регулюють визначену ділянку однорідних суспільних відносин), галузей права (утворення галузей права може бути зумовлене тільки завдяки проведенню відповідних консолідаційних робіт, без яких неможлива наступна кодифікаційна обробка нормативно-правового матеріалу) [15, с. 6-7].

Дійсно, у процесі підготовки консолідованого акта всі норми попередніх актів розміщуються у певній логічній послідовності, розробляється загальна структура майбутнього акта. Здійснюється певне редагування, зовнішнє оброблення приписів з тим, щоб всі вони викладалися єдиним стилем, використовувалася уніфікована термінологія. Усуваються протиріччя, повторення, коректується застаріла термінологія, норми близького змісту об'єднуються в одну статтю (пункт).

В. Опришко розглядає консолідацію як різновид інкорпорації [17]. Вважаємо, що такий підхід є досить спірним, адже інкорпорація обмежується лише розміщенням нормативно-правових актів у чітко визначеному порядку без зміни змісту цих актів. Відповідно консолідація (як і кодифікація) має суто офіційний характер, тобто здійснюється компетентними державними органами, містить певні ознаки правотворчості, тобто є складнішим різновидом систематизації, ніж інкорпорація. Наприклад, при консолідації можливе деяке опрацювання змісту нормативно-правового акту, але не шляхом створення нових правових норм, а засобом виявлення та усунення можливих суперечностей, прогалин, розбіжностей між уже створеними правовими приписами різних нормативно-правових актів. Разом із тим акти, об'єднані в межах консолідованого акту, не втрачають індивідуальної юридичної сили – ознака інкорпорації.

Автори підручників та навчальних посібників з теорії держави та права також побіжно торкалися означеного питання. К. Волинка пише, що з часом у кожній розвиненій правовій системі утвориться чимало (іноді десятки і сотні) нормативних актів, що мають один і той самий предмет регулювання. Розпорядження таких актів найчастіше повторюються, а іноді містять неузгодженості і протиріччя. У зв'язку з цим виникає потреба ліквідації множинності нормативних актів, їхнього укрупнення, створення своєрідних «блоків» законодавства.

Один із шляхів подолання такої множинності – це консолідація законодавства, тобто підготовка і прийняття укрупнених актів на базі об'єднання норм розрізаних актів, виданих з одного питання. У процесі консолідації множинні нормативні акти у тому самому питанні поєднуються в один укрупнений акт. Такий акт затверджується правотворчим органом як нове, самостійне джерело права, а колишні розрізані акти визнаються такими, що втратили юридичну силу. Новий укрупнений акт не змінює зміст правового регулювання, не вносить змін у чинне законодавство.

У процесі підготовки консолідованого акта здійснюється певне редакційне виправлення, зовнішня обробка розпоряджень з тим розрахунком, щоб усі вони

викладалися єдиним стилем, щоб використовувалась уніфікована термінологія [5, с. 151].

О. Бабкіна надає наступне визначення консолідації: «це форма систематизації законодавства у результаті підготовки і прийняття укрупнених нормативно-правових актів на основі об'єднання норм різних актів, виданих з одного питання» [2, с. 101].

В. Кириченко та О. Куракін торкаючись питання консолідації нормативно-правових актів заявляють, що це вид систематизації законодавства, який передбачає створення, на основі кількох нормативно-правових актів з одного і того ж питання, нового об'єданого акта, в якому нормативні приписи розміщуються в логічному порядку після редакційної обробки, але без зміни змісту. У процесі підготовки консолідованого акта здійснюється повне редагування, усуваються протиріччя, повторення тощо, але новий, укладений акт не змінює змісту правового регулювання, не вносить зміни в чинне законодавство. Консолідація використовується там, де відсутня можливість кодифікації. Вона досить широко використовується в правотворчій діяльності з метою впорядкування нормативних актів з питань оподаткування, адміністративної відповідальності тощо [12, с. 146-147].

Взявши до уваги основні підходи до розуміння такого явища, як консолідація, можна визначити її характерні ознаки:

- консолідація є офіційною систематизацією, що здійснюється виключно в межах правотворчої діяльності;

- метою консолідації є усунення множинності нормативних актів, застарілих норм, об'єднання норм, близьких за змістом, але без зміни змісту регульованих правовідносин;

- консолідований акт є новим джерелом права і повністю замінює окремі нормативні акти, що увійшли до його складу та втратили чинність;

- при консолідації об'єднуються нормативно-правові акти, що мають один і той самий предмет регулювання та приписи рівної предметної сили;

- консолідований акт, що є наслідком консолідації, приймається суб'єктом правотворчості;

- консолідований акт, містить власні офіційні реквізити (назва, дата прийняття, номер і підпис посадової особи).

Виходячи з цього, консолідацію законодавства можна визначити як своєрідну форму систематизації законодавства. Така форма систематизації виступає не механічним зведенням чинних нормативно-правових актів у збірку, а певним видом правотворчості. Особливість консолідації полягає в тому, що вона принципово не змінює режиму правового регулювання, новий збільшений акт залишає правове регулювання в тих само формах, в яких воно здійснювалося, в актах, які ним були об'єдані, тобто він не пов'язується із змінами чинного законодавства.

Консолідація законодавства за змістом не виступає різновидом правотворчої діяльності. Характеризувати її як правотворчі зміни в регулюванні можна лише за формою, враховуючи те, що за змістом вона такою не є, бо не встановлює, не змінює, не відмінює жодних правил. Це дозволяє визначити її подвійну природу. З одного боку, консолідація законодавства відноситься до зовнішньої форми систематизації, яка не стосується змісту правил правового регулювання. З іншого – вона виступає більш складною формою ніж інкорпорація та займає перехідне місце між нею та кодифікацією. Водночас вона зберігає спрямованість лише на формальну перебудову законодавства, усунення колізій та дублювання правових норм.

У більшості підручників з теорії права зазначається, що при консолідації всі консолідовані нормативно-правові акти об'єднуються без змін або проходять лише редакційну обробку. Проте з цим складно погодитися. Під час консолідації разом з об'єднанням нормативних актів відбувається виключення будь-яких нормативних положень, які не лише формально, але й фактично втратили своє значення, а також зміна і прийняття нових правових норм.

У літературі прикладами консолідації називають затвердження та офіційну публікацію нормативно-правового акта в актуальній редакції з змінами і доповненнями [3]. Погоджуючись із цим, вважаємо, що ця думка повинна бути розвинена далі. Пропонується наділити консолідований текст нормативно-правового акта

з змінами і доповненнями офіційним статусом, легітимізувати його як «нову редакцію» і публікувати на офіційному інтернет-порталі правової інформації.

На основі викладеного можемо сформулювати наступне поняття консолідації як форми систематизації законодавства. Це не лише об'єднання різних нормативних правових актів в один єдиний акт, але й об'єднання змін і доповнень, внесених до нормативно-правового акта, і представлених в актуальній редакції цього акта.

Таке сучасне застосування консолідації повинно стати щоденною формою систематизації законодавства. У зв'язку з цим пропонуємо ввести в теорію права нове визначення консолідації. Консолідація – форма систематизації законодавства, яка полягає в об'єднанні нормативних правових актів, що регулюють однотипні правові відносини, в єдиний акт, із змінами, скасуванням застарілих норм, прийняттям нових правових норм, а також об'єднанні змін і доповнень, внесених до нормативно-правового акта, в актуальну редакцію цього акту.

Можна виділити наступні правила консолідації:

1. Тотожність предмету правового регулювання. Об'єднувані нормативно-правові акти повинні мати ідентичний предмет правового регулювання.

2. Узгодженість правових норм у новому нормативно-правовому акті.

3. Використання єдиної термінології. При об'єднанні різних нормативних правових актів необхідно досягти використання єдиного понятійного апарату;

4. Побудова системності нового нормативного правового акта, узгодженості правових норм.

Практика консолідації законодавства є поширеною в багатьох країнах. Цікавим в цьому плані є досвід застосування консолідації Великобританії, США, Канади, Франції, Італії.

Англійська правова система – традиційний представник правових систем, які визначаються як «некодіфіковані». За багатовікову діяльність англійського законотворчого органу було прийнято велику кількість статутів. Зокрема в англійському праві можна зустріти акти парламенту, що були прийняті в XIV–XV ст. й до теперіш-

нього часу використовуються у судовій практиці. До цього часу англійське право систематизується шляхом консолідації – поєднання законодавчих положень стосовно одного питання в єдиний акт [15]. Сам процес консолідації у Великобританії розпочинається ще в XVI ст. Першим консолідуючим актом, на думку англійських вчених, є закон про робітників 1562 р.

З метою впорядкування законодавства у Великій Британії на початку XIX ст. починають видаватися консолідовані акти, що вміщували норми права, які містилися у раніше прийнятих актах парламенту та були упорядковані за інституціональною приналежністю. Наприклад, можна вказати на закони про сімейні відносини 1857 р., про партнерство 1890 р., про продаж товарів 1893 р. та ін. [15]

У 1965 р. була створена правова комісія, яка, згідно із законом про неї, відповідає за реформування та систематизацію законодавства, включаючи, зокрема, кодифікацію законодавства, усунення протиріч, зменшення кількості законів шляхом консолідації [10]. Голова та члени комісії призначаються Лордом-канцлером. Раніше цими питаннями займався ряд недержавних структур, а згодом рада при Парламенті. Однак робота з систематизації законодавства не проводилася на постійній основі.

Сьогодні консолідацією займається Об'єднаний комітет з консолідації законодавства при Парламенті Великобританії (Joint Committee on Consolidation Bills) [15].

Наведемо такі цікаві дані: за період з 1856 по 1908 рік було прийнято 34 акти, що скасовують закони (у більшості випадків це були переглянуті акти «Statute Law Revision Bills»); за період з 1909 по 1952 рік було прийнято лише 3 таких акти. Щодо роботи правової комісії, то за 58 років роботи (з 1965 по 2023 рік) було підготовлено та прийнято 20 актів, що скасовують застарілі норми «Statute Law (Repeals) Bills» [18].

Отже, під консолідацією в англійському праві розуміється об'єднання низки чинних актів парламенту з одного і того ж питання в один акт без внесення змін до закону, хоча іноді вони можуть містити незначні виправлення та покращення [19].

Консолідованим в англійському праві називається такий закон, який об'єднує низку раніше виданих парламентом законів з певного предмету правового регулювання, а норми всередині консолідованих актів систематизовані також за предметом (систематичне розташування).

За загальним правилом акти про консолідацію об'єднують лише частину законів, що стосуються певного предмету [15]. Видання актів про консолідацію спрямоване насамперед на скорочення кількості чинних законів. З виданням консолідованого закону скасовуються закони, поглинуті ним повністю або частково. Тому текст консолідованого закону завжди супроводжується таблицею скасованих у зв'язку з консолідацією актів, як складова частина самого закону.

Незважаючи на глибокі історичні корені, консолідація має у Великобританії багато проблем. Тривалий час найбільш дискусійним було питання про межі консолідації, тобто про допустимість включення нових законодавчих положень у консолідуєчий акт. Оскільки консолідуєчі акти складаються з уже затверджених парламентом положень і для них визначена більш проста процедура проходження в парламенті, включення нових положень у такі акти могло порушувати принцип парламентського верховенства, згідно з яким жодна зміна в чинному праві не може бути прийнята без ретельної перевірки в парламенті [15].

Тому англійські законодавці були змушені вносити корективи в застарілі закони, що призвело до виникнення трьох типів консолідуєчих актів:

1. Суто консолідуєчі акти (*pure consolidation*), які безпосередньо об'єднують законодавчі положення.

2. Консолідуєчі акти, прийняті відповідно до закону про процес консолідації 1949 року (далі – Закон 1949 р.) [11].

3. Консолідуєчі акти, прийняті відповідно до поправок, запропонованих правовою комісією [15].

Формальна різниця між консолідуєчими актами, прийнятими на основі Закону 1949 р., і тими, що приймаються на основі пропозицій правової комісії, полягає в ступені змін, внесених у чинне законодавство. Закон 1949 р. допускає внесення змін

і незначних удосконалень, спрямованих на усунення двозначностей і сумнівних положень, приведення застарілих норм у відповідність із сучасною практикою та ліквідацію непотрібних або неправильних положень, які не мають суттєвого значення.

Закон 1949 р., встановлюючи особливу процедуру проходження консолідуєчих актів, по суті розділяє їх на положення «чистої» консолідації та положення, що містять нові законодавчі норми, які фіксуються в меморандумі лорда-канцлера з поясненням їхньої мети [11].

Такі законопроекти розглядаються об'єднаним комітетом, який вирішує, які пропозиції включати в законопроект, і доповідає про це спікеру палати громад і лорду-канцлеру. Якщо вони згодні з рішенням об'єднаного комітету, білль визнається як консолідуєчий закон із додаваннями та змінами.

У Законі 1949 р. особливо зазначається, що зміни, внесені консолідуєчими статутами після прийняття, мають силу закону. Хоча Закон 1949 р. допускав можливість внесення змін консолідуєчим законом, він робив це дуже обережно, встановлюючи, що ці зміни не повинні бути настільки суттєвими, щоб виникла потреба в прийнятті окремого закону.

Межі консолідації були розширені англійським парламентом у 1967 р. в зв'язку з прийняттям пропозицій правової комісії під час проходження законів про морські промисли молюсків. Нова практика була закріплена постійними розпорядженнями палат, і при такій процедурі проходження консолідуєчий акт називається актом, спрямованим на консолідацію окремих положень щодо конкретного об'єкта з деякими поправками, рекомендованими правовою комісією. Меморандум у цьому випадку замінюється розпорядженням, що містить рекомендації щодо зміни чинних законів [15].

Якщо пропозиції, які містяться в консолідуєчому акті, вносять, на думку парламентарів, занадто суттєві зміни в чинне законодавство, то після другого читання створюється не об'єднаний комітет, а експертний комітет *ad hoc*. Такі законопроекти ближчі до звичайних публічних актів.

Оскільки на практиці консолідуєчий законопроект об'єднує ознаки всіх типів

консолідації, він зазвичай відноситься до третього типу консолідуючих актів і проходить як консолідуючий акт, запропонований правовою комісією. Водночас розроблений правовою комісією консолідуючий законопроект може проходити за процедурою, передбаченою Законом 1949 р. Таким чином, фактично єдиним критерієм розмежування типів консолідуючих актів виступає доцільність тієї чи іншої процедури проходження законопроекту.

Таким чином, в англійському праві розуміння консолідації схоже з українським. Однак практика застосування консолідації відрізняється різноманітністю прикладів. Консолідація диференційована на декілька видів, що відрізняються ступенем внесених змін у нормативний матеріал при об'єднанні кількох актів. Цей фактор є головним при виборі процедури проходження консолідуючого законопроекту.

США і Канада також мають власні підходи до консолідації. В США консолідація передбачає виклад тексту нормативного правового акта з урахуванням поправок і прийняття консолідованих статутів (*consolidated statutes*). При консолідації усуваються протиріччя між законами [15].

В Канаді консолідований акт представляє собою зведену версію правового акта, що відображає всі зміни і доповнення. Консолідовані акти в Канаді публікуються на сайті *Justice Laws* і мають офіційний статус. Така реформа відбулася в 2009 р. зі змінами в Акті про перегляд статутів, тепер названий Актом про перегляд і консолідацію законодавства [1]. Консолідовані акти в Канаді переглядаються кожні два тижні, з актуалізацією на основі інформації з *Вісника Канади*.

Таким чином, практика Канади щодо консолідації є хорошим прикладом для України, і таке розуміння консолідації могло б бути впроваджене в офіційну систематизацію українського законодавства.

Цікавим в цьому плані є досвід застосування консолідації в процесі систематизації нормативно-правового матеріалу в Італії. В італійському законодавстві, крім кодифікованих нормативних джерел, існують консолідовані тексти законодавчих актів (єдині закони). У процесі консолідації об'єднанню підлягають нормативні приписи, які вже офіційно опубліковані

і вступили в законну дію. Консолідація законодавства проводиться у таких двох формах.

У першому випадку, об'єднання нормативних актів здійснюється без якихось змін сутності самих норм, але з виправленнями технічного характеру (введенням єдиної нумерації, зміною нумерації законів і т. д.). Такого роду об'єднання великої кількості законодавчого матеріалу в єдиний акт проводиться за ініціативою уряду або зацікавлених міністерств без попередньої чи наступної санкції парламенту. Цей спосіб систематизації нагадує більше інкорпорацію, але в процесі його проведення застосовуються прийоми, властиві консолідації, зокрема приписи утворюють новий акт, але у той же час текст нового джерела не санкціонується законотворчим органом.

У другому випадку при об'єднанні законодавчих актів в єдиний акт до них вносяться тільки деякі, часткові зміни. Консолідовані закони цього типу також готуються з ініціативи уряду або зацікавлених міністерств, але потребують обов'язкового санкціонування парламентом. У цьому випадку проявляється використання саме консолідації, хоча вже частково починають застосовуватися кодифікаційні прийоми. Зокрема увагу привертає внесення деяких часткових змін.

Шляхом прийняття консолідованих текстів проводиться офіційна систематизація в тих галузях законодавства, які важко або взагалі не піддаються кодифікації. Такі акти видаються рідко і стосуються, головним чином, сфери адміністративного законодавства Італії [15].

У цій країні, згідно ст. 99 Конституції, утворюється Національна рада економіки і праці як консультативний орган палат парламенту й уряду. Вона утворюється з числа експертів і представників виробників. Цей орган має право законодавчої ініціативи і може брати участь у розробці законопроектів з економічних і соціальних питань [6, с. 312]. За його допомогою проводиться ретельний аналіз законодавства, в тому числі і консолідаційний, що дозволяє уникнути правових дефектів та покращити якість нормативно-правового матеріалу в цілому.

Консолідація яскраво проявляється у французькому праві. У Франції система-

тизатори, виробляючи методи проведення кодифікації, виділяли такий принцип кодифікації як «сталість» права, під яким розуміється не що інше, як перехідний етап від консолідації нормативно-правового матеріалу до його кодифікації. Тобто під принципом «сталості права» в певній мірі можна розуміти саме консолідацію, яка, насамперед, є первинним етапом кодифікації законодавства.

Французькі систематизатори вказують на те, що саме дотримання цього принципу дозволяє створювати та приймати кодекси під час їх розгляду, надаючи ініціаторам реформування нормативно-правового матеріалу чітку, упорядковану та дієву текстову основу. Мова йде не про що інше, як консолідовані збірники законодавства, до складу яких входять нормативно-правові акти, що регулюють суспільні відносини і розміщені в певній упорядкованій послідовності. Консолідація, таким чином, сприяє процесу удосконалення змісту текстів кодифікованих актів.

При проведенні кодифікації за вказаним принципом, систематизатор здійснює спочатку цілу низку змін, щоб текст став зрозумілішим, та, водночас, відповідав би попередньому логічно-правовому змістові. Застарілі, невживані слова, вирази та поняття, що не відповідають вимогам сучасної законотворчої техніки, замінюють аналогами, які відповідають чинному законодавству та сучасній мові. Фактично ці зібрання норм права є не кодифікованими правовими актами, а консолідованими збірниками нормативно-правових приписів.

Отже у Франції кодифікація проводиться на основі консолідації. Особливістю консолідації на прикладі Франції є те, що вона містить у собі деякі ознаки кодифікації та інкорпорації. Консолідований збірник є нормативним актом, і це формально зближує його з кодифікацією. Якщо ж відсутня можливість або необхідність кодифікації, використовується консолідація. В цьому випадку вона виступає як ефективний засіб для об'єднання однорідного нормативного матеріалу, скоро-

чення числа актів та поліпшення форми правового регулювання.

Висновки. На основі аналізу викладеного, можливо сформулювати наступні висновки щодо поняття та практики консолідації нормативно-правових актів в Україні та зарубіжних країнах:

1. В Україні консолідація є формою систематизації нормативно-правових актів, яка сприяє їх упорядкуванню. Це робиться з метою усунення повторюваних і неузгоджених норм, що містяться в нормативно-правових актах, присвячених одній і тій же проблемі. В результаті консолідації на основі об'єднання низки нормативно-правових актів створюється новий зведений консолідуючий акт, який має офіційний, формоутворюючий характер. Водночас в Україні консолідація широко не практикується, наслідком чого є громіздкість вітчизняного законодавчого масиву, повторюваність у ньому низки положень у різних актах.

2. Порівняння теорії та практики консолідації в зарубіжних країнах дозволило виявити два розуміння консолідації. Перше: об'єднання декількох нормативно-правових актів в один з метою усунення колізій та множинності актів. Таке об'єднання може супроводжуватися внесенням змін до нормативного матеріалу або проводитися без будь-яких правок. Консолідація є офіційно організованою формою систематизації (прикладом може служити консолідація англійського права). Друге: об'єднання внесених змін та доповнень до чинної редакції правового акта. Тут простежується надання такій консолідації офіційного статусу (приклад Канади).

3. Досвід проведення консолідації в зарубіжних країнах є тривалим, різноманітним і багатим на практичне застосування. Вважаємо за необхідне активно використовувати потенціал консолідації для систематизації українського законодавства. Вважаємо, що правотворчий характер консолідації наблизить систематизацію до офіційної щоденної діяльності органів державної влади у сфері упорядкування законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/>
2. Бабкіна О. В., Волинка К. Г. Теорія держави і права у схемах і визначеннях: навч. посіб. К.: МАУП, 2014. 144 с.

3. Безуса Ю. О. Консолідація як форма систематизації законодавства: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2017. Вип. 43, т. 4. С. 9–13.
4. Безуса Ю. О. Розвиток наукових уявлень щодо особливостей систематизації позитивного права у вітчизняній юриспруденції (XIX–XX ст.). *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 4. С. 41–48.
5. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. К.: МАУП, 2003. 240 с.
6. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. Чернівці: Рута, 1998. 484 с.
7. Гетьман Є. Консолідація як форма систематизації законодавства України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. №3 (82). С. 21–28.
8. Добробог Л. М. Інкорпорація та консолідація законодавства як форми систематизації. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 365–370.
9. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Поняття, зміст, сутність та види систематизації законодавства. *Правова держава*. Вип. 14. К., 2003. С. 8–13.
10. Закон про правову комісію 1965 р. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/22/> (дата звернення: 25.04.2024).
11. Закон про процес консолідації 1949 р. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/33/> (дата звернення: 25.04.2024).
12. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. К: Центр учбової літератури, 2010. 264 с.
13. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова, М.О. Теплюк, Л.В. Гульченко, В.І. Риндюк; за заг. ред. О.І. Ющика. К.: Парламентське вид-во, 2007. 208 с.
14. Курусь Т. В. Основні напрями систематизації результатів нормотворчої діяльності органів державної влади. *Вісник Запорізького національного університету*. *Юридичні науки*. 2014. № 2. С. 27–34.
15. Меленко С. Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2002. 18 с.
16. Меленко С. Г. Співвідношення консолідації і кодифікації як методів систематизації законодавства. *Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць*. Вип. 105. Правознавство. Чернівці: «Рута», 2001. С. 22–25.
17. Опришко В. Ф. Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України. Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. К., 1999. С. 5–30.
18. Офіційний правовий портал Уряду Великої Британії. Дані станом на 24.04.2024 р. URL: <https://www.legislation.gov.uk/primary+secondary?title=Statute%20Law%20%28Repeals%29%20Act> (дата звернення: 25.04.2024).
19. Офіційний сайт об'єднаного комітету з консолідації законодавства. URL: <https://committees.parliament.uk/committee/171/consolidation-c-bills-joint-committee/publications/> (дата звернення: 25.04.2024).
20. Риндюк В. І. Упорядкування законодавства України: теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2021. 447 с.
21. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998–2004. Т. 3: К–М. 2001. 792 с.

ЗАКОНОДАВЧЕ УПУЩЕННЯ: НОРМАТИВНІ ТА ДОКТРИНАЛЬНІ АСПЕКТИ РОЗУМІННЯ, ВИЯВЛЕННЯ ТА УСУНЕННЯ

Колодій Анатолій Миколайович,

доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник відділу
дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



Тернавська Вікторія Миколаївна,

кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу
дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У конституційно-правовій теорії і практиці відсутність чи неналежне правове регулювання суспільних відносин називають законодавчою прогалиною, законодавчим упущенням, законодавчим вакуумом тощо. У статті досліджується сутність категорії «законодавче упущення» та його співвідношення з суміжним поняттям «юридична прогалина», що по суті становлять вади правотворчості. Вважається, що законодавче упущення не можна ототожнювати із законодавчою прогалиною, оскільки законодавче упущення існує у сфері функціонування найбільш важливих суспільних відносин, тому являє собою конституційний делікт, що полягає в порушенні Конституції України, а тому не може бути подолане шляхом тлумачення конституційних норм та принципів.

Автори, виходячи з аналізу конституційно-правової теорії і практики, визначають законодавче упущення як порушення конституційних норм і принципів, яке виражається у незабезпеченні уповноваженими суб'єктами законодавчого підґрунтя для функціонування ефективного юридичного механізму з метою належного унормування найбільш важливих суспільних відносин, необхідність врегулювання яких прямо вимагається або передбачена Конституцією України. Законодавчі упущення виявляються не тільки у процесі професійної діяльності Конституційного Суду України, судів у системі судоустрою України, але й під час доктринального пізнання юридичних явищ. Робиться висновок, що законодавче упущення не може бути повністю подолане шляхом тлумачення конституційних норм та принципів, оскільки Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, однак Конституційний Суд України може і зобов'язаний констатувати наявність законодавчих упущень у правовому регулюванні.

Ключові слова: правотворчість, юридичні прогалини, законодавчі упущення, конституційно-правова практика, судово-правова політика, правові засоби.

Kolodiy Anatoliy, Ternavska Viktoriia. Legislative omission: statutory and doctrinal aspects of intendment, revealing and elimination

In constitutionally-legal theory and practice the absence or improper legal regulation of social relations is called a legislative gap, legislative omission, legislative vacuum etc. The essence of the category "legislative omission" and its correlation with the adjacent notion "legal gap", which essentially constitute defects of law-making, are studied in the article. It is considered that a legislative omission cannot be equated with a legislative gap, since a legislative omission exists in the sphere of functioning the most important social relations therefore it is a constitutional delict, which consists in violating the Constitution of Ukraine and therefore cannot be overcome by interpreting constitutional norms and principles.

The authors, based on the analysis of constitutionally-legal theory and practice, define a legislative omission as a violation of constitutional norms and principles, which is expressed in the failure by authorized subjects to provide a legislative basis for the functioning an effective legal mechanism with the aim of properly regulating the most important social relations because the need to regulate them is directly required or provided for by the Constitution of Ukraine. Legislative omissions are revealed not only in the process of professional activity of Constitutional Court of Ukraine, courts in the judicial system of Ukraine, but also during doctrinal cognition of legal phenomena. It is concluded that the legislative omission cannot be completely overcome through the interpretation of constitutional norms and principles, since the Verkhovna Rada of Ukraine is the only body of legislative power in Ukraine, however, the Constitutional Court of Ukraine can and is obliged to ascertain the presence of legislative omissions in legal regulation.

Key words: law-making, legal gaps, legislative omissions, constitutional and legal practice, judicial and legal policy.

У процесі удосконалення механізму правового регулювання суб'єкти правотворчої діяльності приймають правові акти, однак більшість з них є актами про внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів. Натомість більшість первинних законів залишаються на рівні законопроектів. У конституційно-правовій теорії і практиці такі негативні явища у праві називають законодавчою прогалиною, законодавчим упущенням, законодавчим вакуумом тощо.

Проблематика юридичних прогалин аналізується у правовій доктрині сучасних держав, однак єдиного підходу до визначення поняття «юридична прогалина» та шляхів їх заповнення немає. Так, німецький правознавець Карл Енгіш визначає законодавчі прогалини як відсутність конкретних правил для певної форми поведінки, що можуть бути навмисні (політико-правові прогалини) і несвідомі, а також первинні та вторинні [1]. У правовій доктрині Грузії поняття юридичної прогалини інтерпретується як «питання, що потребує розгляду і вирішення, однак не забезпечено і не регулюється жодною правовою нормою» та класифікується на видимі і невидимі, первинні і вторинні прогалини [2, с. 140]. Наявність невидимої прогалини відома законодавцю, але він свідомо не виправляє цю ваду і дає зрозуміти, на думку Г. Горадзе, що ключ до вирішення проблеми лежить в етиці, а не в законі (чи іншому правовому акті) [2, с. 140].

Враховуючи те, що правова доктрина так чи інакше сприймається в конституційній юриспруденції [3, с. 6], Г. Христова наголошує, що «лише незначна частина конституційних судів розглядає правові прогалини внаслідок повної бездіяль-

ності законодавця або іншого суб'єкта нормотворчості («безумовне упущення»). Більшість з них здійснює конституційний контроль стосовно законодавчих прогалин лише як наслідок *неналежної дії* (а не бездіяльності) законодавця («*відносне упущення*»), тобто в останньому випадку конституційному контролю підлягає закон або інший правовий акт, який характеризується відсутністю (недостатністю) правового припису або групи приписів [4, с. 139-143]. Однак суддя Конституційного Суду України О. Первомайський в окремій думці у справі № 1-252/2018(3492/18) за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статті 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», статей 15, 15⁻¹, 26 Закону України «Про кінематографію» зазначив, що «відсутність усупереч Конституції України належного законодавчого врегулювання відносин із притягнення особи до юридичної відповідальності може бути кваліфікована не як законодавча прогалина (лакуна), вади існування якої може бути подолано під час правозастосування, а як законодавче упущення (*legislative omission*), наявність якого є порушенням Основного Закону України. Існування законодавчого упущення (*legislative omission*) в унормуванні відносин із притягнення особи до юридичної відповідальності може свідчити про ілюзорність конституційних гарантій, установлених пунктами 1, 22 частини першої статті 92 Основного Закону України» [5]. Крім того, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 23 грудня 2022 р. № 3-р/2022 визнав, що «невиконання державою позитивних обов'язків

з унормування в законі певного сегмента пенсійних відносин», не може визначатися як звичайна законодавча прогалина (лакуна), оскільки вона є порушенням Конституції України, а тому визначив таке негативне юридичне явище, як законодавче упущення (legislative omission) [6].

У цілому, лише деякі суди конституційної юрисдикції чітко розмежовують поняття «законодавча прогалина» та «законодавчі упущення», що видно з аналізу практики конституційних судів, представленою у Загальній доповіді Європейської комісії за демократію через право [3]. Визначитися із питанням співвідношення всіх цих правових явищ, що по суті становлять вади правотворчості, можливо лише шляхом ґрунтовного аналізу існуючих у правовій доктрині та конституційно-правовій практиці підходів щодо поняття, ознак, детермінантів та інших чинників, які характеризують ці правові явища, а потім, узагальнюючи зазначене та керуючись цими узагальненнями, сформулювати власне, безперечно суб'єктивне, розуміння правових явищ, що досліджуються.

Аналіз конституційно-правової теорії і практики дає нам підстави визначити *законодавче упущення як порушення конституційних норм і принципів, яке виражається у незабезпеченні уповноваженими суб'єктами (насамперед, державними органами, передусім, Верховною Радою України) законодавчого підґрунтя для функціонування ефективного юридичного механізму з метою належного унормування найбільш важливих суспільних відносин, необхідність врегулювання яких прямо вимагається або передбачена Конституцією України.*

Зазначене визначення акумулює у собі наступні ознаки:

1) є конституційним деліктом, оскільки юридичним фактом є порушення конституційних норм і принципів, внаслідок якого виникає підстава для конституційно-правової відповідальності [7, с. 141];

2) виражається у незабезпеченні уповноваженими суб'єктами (насамперед, державними органами, передусім, Верховною Радою України) законодавчого підґрунтя.

Відповідно до частини другої статті 4 Закону України «Про правотворчу діяль-

ність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX уповноваженими суб'єктами правотворчої діяльності є: 1) органи державної влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування; 4) Український народ на всеукраїнському референдумі; 5) Верховна Рада України; 6) Президент України; 7) Кабінет Міністрів України; 8) міністерства; 9) інші органи державної влади та інші суб'єкти публічного права, які згідно з законом здійснюють від імені держави правотворчу діяльність та юрисдикція яких поширюється на територію України; 10) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим; 11) голови місцевих державних адміністрацій та керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; 12) територіальна громада на місцевому референдумі; 13) органи місцевого самоврядування. Беззаперечно, що найбільш важливими суб'єктами створення зазначеного законодавчого підґрунтя є Український народ на всеукраїнському референдумі та Верховна Рада України [8];

3) відсутність законодавчого підґрунтя, необхідного для функціонування ефективного механізму правового регулювання, тобто «... системи специфічних правових засобів (інструментів), за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини, реалізуються позитивні інтереси суб'єктів права та досягаються цілі правового регулювання. Використовується також поняття «механізм юридичного регулювання», «юридичний механізм правового регулювання», які за змістовою складовою є автентичними» [9, с. 283-286];

4) механізм правового регулювання має бути створеним з метою належного унормування найбільш важливих суспільних відносин, які являють собою «стійкі зв'язки між людьми та групами людей, які мають істотне значення для існування і функціонування певної, досить великої сукупності людей; специфічний вид співіснування людей, що відображає становище соціальних суб'єктів у суспільстві, їхню роль у громадському житті. До відносин суспільних належать правові, економічні, політичні, духовні, професійні та інші різ-

новиди суспільних відносин» [10, с. 428]. При цьому, законодавчі упущення є особливо небезпечними тоді, коли вони порушують належне унормування дійсно найбільш важливих суспільних відносин. Зокрема, суспільні відносини, пов'язані з безпекою та обороною країни, здійсненням влади, функціонуванням органів держави та місцевого самоврядування, володінням, користуванням та розпорядженням власністю, правовим статусом людини і громадянина, досудовим розслідуванням, кримінальним провадженням, негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, юридичною відповідальністю тощо;

5) необхідність врегулювання найбільш важливих суспільних відносин прямо вимагається або передбачена Конституцією України. Необхідність врегулювання найбільш важливих суспільних відносин прямо вимагається Конституцією України тоді, коли у її тексті безпосередньо зазначається обов'язок прийняти закон або інший нормативно-правовий акт. Наприклад, частина друга статті 118 Конституції України регламентує, що особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України, або частина друга статті 120 Основного закону наголошує, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Необхідність врегулювання найбільш важливих суспільних відносин передбачена Конституцією України тоді, коли у її тексті зазначається допустимість та позитивність відносно прийняття закону або іншого нормативно-правового акта. Наприклад, частина четверта та шоста статті 124 Конституції України встановлюють, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору; Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським Статутом Міжнародного кримінального суду [11].

Ґрунтуючись на зазначеному визначенні, можна стверджувати, що законодавче упущення не можна ототожнювати із законодавчою прогалиною, оскільки

законодавче упущення: а) є порушенням Конституції України; б) його подолання необхідне для розвитку, конкретизації та деталізації конституційних норм та принципів; в) воно існує у сфері функціонування найбільш важливих суспільних відносин; г) воно повністю не може бути подолане шляхом тлумачення конституційних норм та принципів, оскільки Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні.

Із вище сформульованого визначення стає також зрозумілим, що законодавчі упущення виявляються не тільки у процесі професійної діяльності Конституційного Суду України, судів у системі судоустрою України, але й під час доктринального пізнання юридичних явищ. Саме доктринальне пізнання дає підстави однозначно стверджувати, що законодавчими упущеннями є відсутність Законів України: «Про Український народ» (частини друга та третя статті 5 Конституції України); «Про власність Українського народу» (частини перша та друга статті 13 Конституції України); «Про місцевий референдум» (частина перша статті 38 Конституції України); «Про мирні зібрання» (стаття 39 Конституції України); «Про Президента України» (Розділ V Конституції України); «Про територіальний устрій України» (Розділ IX Конституції України); «Про комунальну власність» (стаття 142 Конституції України) та багато інших.

Досліджуючи законодавчі упущення та переслідуючи мету їх повноцінного та системного пізнання, варто звернути увагу не тільки на їх розуміння, але й на суб'єктів і порядок їх виявлення. Беззаперечно, що домінуюче та найбільш важливе місце у цьому процесі займають суди. Маються на увазі Конституційний Суд України та суди у системі судоустрою України. Говорячи про виявлення законодавчих упущень, хотілося б наголосити, що повноваження Конституційного Суду України передбачено статтями 150, 151, 151¹ Конституції України [11] та статтею 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII [12]. Беззаперечно, що при реалізації будь-якого з повноважень можуть бути виявлені законодавчі упущення. Однак законодавчі упущення найбільш істотно

порушують принцип правової визначеності, який формулює вимоги до нормативно-правових актів та є «невід'ємною складовою принципу верховенства права, що забезпечує передбачуваність нормативно-правових актів у контексті наслідків їх застосування. Вони також мають бути сформульовані достатньо чітко та зрозуміло для того, щоб забезпечити правомірну поведінку суб'єктів права. Цього вимагає принцип верховенства права, оскільки суб'єкт права, перед тим, як планувати свої дії, повинен чітко розуміти, якими будуть правові наслідки» [9, с. 616-619].

Аналогічні формулювання містяться у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 № [13]; у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010 [14]; у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 р. № 2-р/2017 [15]; у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 [16].

Враховуючи викладене, можна із повною впевненістю стверджувати, що принцип правової визначеності є складовою принципу верховенства права, а Конституційний Суд України здійснює свою діяльність на засадах верховенства права,

забезпечуючи верховенство Конституції України. Ґрунтуючись на вищевикладеному, є усі підстави резюмувати, що Конституційний Суд України буде виявляти законодавчі упущення у процесі реалізації усіх повноважень, передбачених статтями 150, 151, 151¹ Конституції України [11] та статтею 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» [12].

Суди у системі судоустрою України також покликані виявляти законодавчі упущення. Так, наприклад, у частині першій статті 61 Закону України «Про правотворчу діяльність» передбачено, що нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент визнається таким, що втратив чинність, у разі, якщо судом прийнято рішення про визнання його або окремого його структурного елемента протиправним та нечинним (для підзаконних нормативно-правових актів) [8]. На виконання зазначеного припису пункти 1 та 2 частини першої статті 5 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV визначають, що кожна особа має право в порядку, встановленому зазначеним Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: а) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; б) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень [17]. Крім того, частина перша статті 50 Закону України «Про правотворчу діяльність» встановлює, що дія нормативно-правового акта чи окремого його структурного елемента може бути зупинена судом для забезпечення позову в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України (крім законів) [8]. Зокрема, пункт 1 частини першої статті 151 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає, що позов може бути забезпечено зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта, а частина п'ята зазначеної статті визначає, що зупинення дії нормативно-правового акта як захід забезпечення позову допускається лише у разі очевидних ознак протиправності такого акта та порушення прав,

свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду з позовом щодо такого акта [17]. Аналізуючи зазначене, обов'язково необхідно врахувати положення пункту 1 статті 266 Кодексу адміністративного судочинства України, у якій зазначається, що Верховний Суд за наслідками розгляду адміністративних справ може визнати акт Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України протиправним та нечинним повністю або в окремій його частині [17].

Досліджуючи суб'єктів та порядок усунення законодавчих упущень, варто звернути увагу на статтю 65 Закону України «Про правотворчу діяльність», де йдеться про усунення правових прогалин та їх подолання, а саме зазначається, що правова прогалина – це повна або часткова відсутність норми права, що не забезпечує завершеність правового регулювання відповідних суспільних відносин. Подолання правової прогалини здійснюється за допомогою 1) аналогії закону, тобто шляхом застосування до не врегульованих суспільних відносин положень закону, який регулює подібні суспільні відносини; 2) аналогії права, тобто шляхом застосування до суспільних відносин, не врегульованих нормативно-правовими актами, загальних принципів права. Однак, суд не може застосовувати аналогію закону або аналогію права для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, притягнення особи до юридичної відповідальності, оскільки для цього відповідний суб'єкт правотворчої діяльності зобов'язаний прийняти (видати) нормативно-правовий акт, що її усуває, актом того самого виду, що містить прогалину [8]. Водночас, Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX, на жаль, не містить розуміння законодавчих упущень, їх усунення та подолання, але із вище проаналізованої статті стає зрозумілим, що обов'язок усунення законодавчих упущень покладається, передусім, на суб'єктів правотворчої діяльності та суди. Знову ж таки є усі підстави констатувати, що особливу роль у цьому процесі відіграють саме конституційні суди.

Підтвердженням вищезазначеного може слугувати позиція судді Конституційного Суду України В. Городовенка, який наголошує, що законодавче упущення (legislative omission) – це інструмент, який активно використовується в практиці більшості органів конституційної юрисдикції, і навіть, як приклад, Рішення у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 року. Зокрема, ЄСПЛ констатував, що порушення статей 11 та 7 Конвенції спричинені наявністю законодавчої прогалини (legislative lacuna) щодо регулювання свободи зібрань, яка існує в законодавстві України протягом більш ніж двох десятиліть [18, с. 82].

Говорячи про можливі способи подолання законодавчих упущень, аналіз Загальної доповіді Європейської комісії за демократію через право дає підстави виокремити наступні способи: виправити правову норму, що містить прогалину, шляхом тлумачення правової норми та подальшого заповнення прогалин; визнати правову норму, що містить прогалину, неконституційною, та вказати суб'єкту нормотворення на необхідність її усунення; не визнати правову норму, що містить прогалини, такою, що не відповідає Конституції, але піддати її критиці та порадити суб'єкту нормотворення, як усунути проблему, а також дати обов'язкове тлумачення судам, які мають враховувати тлумачення Конституційного Суду під час прийняття рішень у відповідних справах [3, с. 67].

При цьому хотілося б звернути увагу на те, що до компетенції Конституційного Суду України не входить дослідження та виявлення законодавчих упущень, а також їх кваліфікація у правовому регулюванні. Аналіз конституційних норм свідчить про те, що в положеннях Конституції України не міститься спеціальних повноважень та процедур дослідження законодавчих упущень Конституційним Судом України. Хоча, безумовно, в своїх актах Конституційний Суд України має вказувати на законодавчі упущення, декларувати необхідність нормативно-правового врегулювання певних правовідносин. Так, у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного

тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України») від 25 березня 1998 року № 3-рп/98 зазначено: «Заповнення прогалін у законах, окремі положення яких Конституційним Судом України визнані неконституційними, не належить до його повноважень. Згідно зі статтею 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Виходячи з цього і відповідно до частини другої статті 19 Конституції України вирішення зазначених питань є прерогативою органу законодавчої влади – Верховної Ради України» [19].

Прикладом для перспективного запозичення можливих способів усунення законодавчих упущень може слугувати стаття 283 Конституції Португальської Республіки від 25 квітня 1974 року, яка називається «Неконституційність внаслідок прогалін у законодавстві» і яка регламентує, що на вимогу Президента Республіки, Омбудсмена або президентів Законодавчих зборів автономних регіонів на підставі порушення їх прав, Конституційний Суд розглядає і перевіряє, чи існує невиконання Конституції внаслідок упущення законодавчих заходів (omission of legislative measures), необхідних для виконання конституційних норм. У разі виявлення Конституційним Судом неконституційності унаслідок прогаліни у законодавстві, він повідомляє про це компетентному законодавчому органу [20].

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що у випадку встановлення наявності законодавчого упущення, Конституційний Суд України, як орган, діяльність якого ґрунтується на принципі верховенства права, зобов'язаний не тільки вказувати на наявне законодавче упущення, але й може визначити орган, який повинен привести у відповідність до Конституції України акт, що аналізувався у процесі конституційного провадження [11]. Так, у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93,

190¹ Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання (справа про смертну кару) від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99 зазначено: «Верховній Раді України привести Кримінальний кодекс України у відповідність з цим Рішенням Конституційного Суду України» [21].

Подібно до цього у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про чинність Закону України «Про Рахункову палату», офіційного тлумачення положень частини другої статті 150 Конституції України, а також частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно порядку виконання рішень Конституційного Суду України (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України) від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 зазначається: «Положення частини другої статті 150 Конституції України щодо виконання рішень Конституційного Суду України необхідно розуміти так, що закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані за цими рішеннями неконституційними, не підлягають застосуванню як такі, що відповідно до частини другої статті 152 Конституції України втратили чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність». Крім того, Конституційний Суд України має право, у разі необхідності, покласти обов'язок на відповідні державні органи забезпечити виконання Рішення Суду [22].

Підтвердженням того, що Конституційний Суд України зобов'язаний не тільки вказувати на наявне законодавче упущення, але й може визначити орган, який повинен привести у відповідність до Конституції України акт, що аналізувався у процесі конституційного провадження, є стаття 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. Зокрема, у статті 97 Закону визначається, що Суд може встановити у своєму рішенні чи висновку порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висно-

вку [12]. Важливим та ефективним засобом є право Суду вимагати від відповідних органів письмове підтвердження виконання рішення чи додержання висновку.

Упродовж зазначеного, варта уваги думка Ю. Євтошук, сутність якої у твердженні, що Конституційний Суд України на конституційному та законодавчому рівнях не наділений повноваженням розглядати конституційність законодавчих прогалин, навіть після впровадження в Україні інституту конституційної скарги. Однак, правознавиця переконана, що незважаючи на те, що «усунення законодавчих прогалин є повноваженням органу законодавчої влади, проте подолання таких дефектів законодавчого регулювання є компетенцією Суду в кожному конкретному випадку» [23, с. 139-140].

Таким чином, підсумовуючи викладене, є сенс констатувати, що Конституційний Суд України може і зобов'язаний констатувати наявність законодавчих упущень у правовому регулюванні. Проте таке встановлення законодавчих упущень не є основною і першочерговою діяльністю Конституційного Суду України. Конституційний Суд України не може повністю і остаточно заповнювати законодавчі упущення шляхом тільки офіційного тлумачення. Будучи правозастосовним органом,

Конституційний Суд України може виступати в якості «негативного» законодавця, коли визнає неконституційними акти або їх окремі положення. Проте заповнення законодавчих упущень, їх усунення або подолання не може бути здійснено Конституційним Судом України.

Здійснюючи контроль конституційності актів українського законодавства та даючи офіційне тлумачення Конституції України, Конституційний Суд України, перш за все, забезпечує верховенство Конституції України як Основного Закону, тому правотворчі органи повинні керуватися, крім конституційних та інших галузевих норм і принципів, рішеннями та правовими позиціями Конституційного Суду України, які в опосередкованій формі формулюють певні критерії нового регулювання суспільних відносин [11]. Адже, у разі констатації законодавчого упущення в унормуванні суспільних відносин найбільша шкода завдається принципу правової визначеності, який є складовою принципу верховенства права, а також системності, логічності, послідовності, якості та ефективності системи законодавства, його відповідності Конституції України, ясності, точності та передбачуваності унормованих суспільних відносин, ефективності доступу до правосуддя.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Tainah Simões Sales. The gaps and the legal system (in)completeness. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD- Rio de Janeiro*, 2013. V.1. N. 23.
2. George Goradze. Unconstitutional legislative omission and the status of the Autonomous Republic of Abkhazia. *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie*. 2021. Vol. XIV. No. 1, P. 139–150. URL : <https://doi.org/10.32084/tekapr.2021.14.1-13>
3. General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence. *The Bulletin on Constitutional CaseLaw*. Strasbourg, December 2008. 238 p. URL : <https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/SpecBull-legislative-omission-e.pdf>
4. Христова Г. «Бездіяльність законодавця» як предмет конституційного контролю. *Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві* : зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31 лип. 2020 р.) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. Харків : Право, 2020. 146 с. (С. 139–143).
5. Окрема думка судді Конституційного Суду України Олега Первомайського у справі №1-252/2018(3492/18) за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статті 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», статей 15, 15⁻¹, 26 Закону України «Про кінематографію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc03d710-21#Text>
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Мосюряка Василя Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (щодо гарантій соціального захисту державних службовців) від 23 грудня 2022 р. № 3-р/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-22#Text>

7. Скрипнюк О. В. Конституційне право України : підруч. доля студ. вищ. навч. закл. К. : Ін Юре, 2010. 672 с.
8. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 р. № 354-IX. *Голос України*. 19 вересня 2023. № 32.
9. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. – Х. : Право, 2016. – Т. 3 : Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін. Харків : Право, 2017. 952 с.
10. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1: А – Г. 672 с.
11. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
12. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10#Text>
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 р. № 2-р/2017. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17#Text>
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 р. № 6-р/2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19#Text>
17. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
18. Городовенко В. В. Становлення концепції законодавчого упущення (legislative omission) у практиці Конституційного Суду України в контексті порівняльного правознавства. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2024. Том 31. № 1. С. 78–102.
19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України») від 25 березня 1998 року № 3-рп/98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-98#Text>
20. Constitution of the Portuguese Republic. Seventh revision (2005). URL: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190¹ Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання (справа про смертну кару) від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-99#Text>
22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про чинність Закону України «Про Рахункову палату», офіційного тлумачення положень частини другої статті 150 Конституції України, а також частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно порядку виконання рішень Конституційного Суду України (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України) від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00#Text>
23. Євтошук Ю. Роль конституційного судочинства у захисті фундаментальних прав особи у випадках законодавчих прогалин. *Вісник Конституційного Суду України*. 2019. № 1. С. 138–146.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.8>

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В СИСТЕМІ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Атаманчук Наталія Іванівна,

доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем
правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті проаналізовано поняття підзаконного нормативно-правового акту, особливості та види підзаконних нормативно-правових актів, що визначені в Законі України «Про правотворчу діяльність». Автором проаналізовано особливості планування правотворчої діяльності з розроблення проектів підзаконних нормативно-правових актів, порядок розгляду проекту і прийняття (видання) підзаконного нормативно-правового акту, а також підстави скасування підзаконного нормативно-правового акту або окремого його структурного елемента. Вивчено особливості державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів та здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів. Зосереджено увагу на ієрархічній підпорядкованості у системі нормативно-правових актів України, місця підзаконних нормативно-правових актів в цій системі.

З'ясовано, що юридичною наукою і практикою визнається важлива роль підзаконного регулювання у створенні та функціонуванні внутрішньо узгодженої правової системи нашої держави. Доведено, що підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються на виконання й конкретизацію Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України відіграють важливу роль у регулюванні суспільних відносин. Наголошено на підвищенні якості та ефективності підзаконної правотворчості, а також подальшому реформуванню та удосконаленню правотворчої діяльності в умовах прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність».

Ключові слова: правотворча діяльність, підзаконні нормативно-правові акти, система законодавства, Закон України «Про правотворчу діяльність», ієрархія нормативно-правових актів, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств, постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, акти органів місцевого самоврядування.

Atamanchuk Nataliia. The place and role of subordinate legal acts in the system of current legislation of Ukraine

The article analyzes the concept of a by-law regulatory act, features and types of by-law regulations defined in the Law of Ukraine «On Law-Making Activity». The peculiarities of the planning of law-making activities for the development of drafts of by-laws, the procedure for reviewing the project and the adoption (issuance) of a by-law normative-legal act, as well as the grounds for canceling a by-law act or its separate constructive element are analyzed. Peculiarities of state registration of by-laws and legal monitoring of by-laws were studied. Emphasis is placed on the hierarchical subordination in the system of normative legal acts of Ukraine, the place of sub-legal normative legal acts in this system.

It has been established that legal science and practice recognize the important role of by-law regulation in the creation and functioning of the internally consistent legal system of our state. It has been proven that an important role in the regulation of social relations is played by subordinate legal acts adopted for the implementation and specification of the Constitution of Ukraine, laws, and current international treaties of Ukraine. Attention is focused on improving the quality and efficiency of sub-legal law-making, as well as on further reforming and improving law-making activity in the context of the adoption of the Law of Ukraine «On Law-Making Activity».

Key words: law-making activity, sub-legal normative-legal acts, legislation system, Law of Ukraine «On Law-Making Activity», hierarchy of normative-legal acts, resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine, decrees of the President of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministers of Ukraine, orders of ministries, resolutions of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, acts of local self-government bodies.

Постановка проблеми. Прийняття 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] стало важливим кроком на шляху впорядкування правотворчого процесу в нашій державі, оскільки, Законом визначено правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроекування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, а також правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів. Як зазначено у преамбулі, метою прийняття цього Закону стало впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності та якості законодавства України.

Важливого значення в умовах схвалення Закону України «Про правотворчу діяльність» набувають дослідження проблемних питань підзаконної правотворчості, аналіз підзаконних нормативно-правових актів, які є частиною законодавства України та займають важливе місце серед інших нормативно-правових актів.

Слушною є думка І. Шутак про те, що «потреба функціонування підзаконної правотворчості обумовлена особливостями законотворчості. Законодавець не має можливості в процесі правового регулювання досконалим встановити правила поведінки суб'єктів для всіх правовідносин. Представницькі органи влади законодавчими актами намагаються врегулювати найбільш важливі суспільні відносини. Конкретизацію правил поведінки законодавець передає іншим суб'єктам правотворчості відповідно до їхньої компетенції» [2, с. 81-82].

Про об'єктивну потребу у підзаконній нормотворчості наголошує і Я. Романов зауважуючи про те, що «виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень не може ефективно функціонувати; законодавець не здатен передбачити і регла-

ментувати всю сукупність різноманітних суспільних відносин, які мають у цьому потребу; підзаконні акти можуть значно оперативніше, ніж закони реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання тощо» [3].

Підзаконні нормативно-правові акти посідають особливе місце в системі законодавства України через здатність забезпечувати комплексне правове впорядкування процесів в державі. Підзаконна правотворчість необхідна, перш за все, для забезпечення застосування закону, оскільки законодавчі норми найчастіше носять загальний характер, і їх застосування потребує додаткової конкретизації норм підзаконної правотворчості.

Слушною є думка Є. Гетьмана і про те, що «від якості саме підзаконних нормативно-правових актів цілком і повністю залежить якість правового регулювання суспільних відносин у державі, захист інтересів, прав і свобод громадян, оскільки якими б досконалими законодавчими актами не було врегульовано ту чи іншу сферу суспільного життя, без належного впровадження законодавчих положень органами виконавчої влади правове регулювання ефективно здійснюватися не зможе» [4, с. 1-2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття, ознаки підзаконних нормативно-правових актів, а також особливості їх юридичної природи стала предметом дослідження таких вітчизняних науковців, як: Ю. Бальцій, Д. Бараненка, Ю. Безуси, Л. Богачової, Є. Гетьмана, Л. Горбунової, О. Дзюбенко, Ю. Заплотинської, Т. Калиновської, І. Кудрявцева, І. Куценко, І. Красюк, К. Наумової, Ю. Ничка, В. Панасюк, М. Петришиної, Т. Попович, О. Радченко, Я. Романової, П. Синицин, О. Скакун, М. Теплюка, О. Томкіної, Е. Шуберт, І. Шутак, О. Ющика та інших.

Окремим питанням підзаконних нормативно-правових актів присвячена монографія В. Плавич, С. Плавич «Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології» [5]; монографія Ю. Загуменної, В. Лазарева, А. Сидоренко «Відомча нормотворчість в Україні: досвід комплексного аналізу» [6]; збірник наукових праць за загальною редакцією О. Кота, А. Гриняка, Н. Міловської «Правотвор-

чість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання» [7]. Серед дисертаційних робіт необхідно відзначити такі дослідження, як: Л. Горбунової «Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності» [8]; І. Куценко «Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права» [9]; Я. Романова «Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика» [3]; Ю. Безусої «Систематизація підзаконних нормативно-правових актів в Україні (теоретико-правовий аспект)» [10], О. Томкіної «Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації» [11] та інші. Однак, незважаючи на значні наукові доробки у цій сфері потребують подальшого дослідження питання удосконалення правотворчої діяльності в нашій державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Варто зазначити, що на законодавчому рівні поняття підзаконного нормативно-правового акту визначає Закон України «Про правотворчу діяльність» [1]. Так, підзаконним нормативно-правовим актом є «акт, прийнятий (видааний) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію» [1, ст. 17]. Статтею 17 Закону України «Про правотворчу діяльність» визначено, що підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою. Окрім того, підзаконний нормативно-правовий акт приймається (видається) у визначеній Конституцією України та (або) законом формі. Визначення Конституцією України та (або) законом форми підзаконного нормативно-правового акта не є делегуванням законодавчих повноважень щодо кола суспільних відносин, що може регулюватися виключно законом.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] підзаконні нормативно-правові акти є частиною законодавства України і класифікуються на:

а) постанови Верховної Ради України, що містять норми права;

б) укази Президента України, що містять норми права;

в) постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права;

г) накази міністерств, що містять норми права;

ґ) акти інших державних органів, що містять норми права;

д) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права;

е) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права;

є) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права.

Постанови Верховної Ради України, що містять норми права (далі – постанови Верховної Ради України). Пункт 5 статті 138 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [12] закріплює, що постанови, прийняті Верховною Радою, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше. Окрім того, Регламентом Верховної Ради України визначено, що постанови Верховна Рада України приймає більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, а підписує та оприлюднює Голова Верховної Ради України.

Укази Президента України, що містять норми права (далі – укази Президента України). Відповідно до ст. 106 Конституції України [13] Президент України видає укази й розпорядження. На сучасному етапі сфера правового регулювання, охоплена указами, є дуже широкою. Акти Президента України публікуються в офіційних виданнях.

Постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права (далі – постанови Кабінету Міністрів України). Стаття 117 Конституції України [13] визначає, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. При цьому, частиною другою і третьою статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [14] визначено, акти нормативного характеру видаються

у формі постанов Кабінету Міністрів України, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набувають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування.

Акти Кабінету Міністрів України включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України. Офіційне опублікування постанов Кабінету Міністрів України здійснюється в газеті «Урядовий кур'єр» та Офіційному віснику України, а також в інших офіційних друкованих виданнях, визначених законом. Крім того, акти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

Накази міністерств, що містять норми права (далі – накази міністерств). Відповідно до статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [15] міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Окрім того, якщо наказ має нормативно-правовий зміст, то він підлягає державній реєстрації Міністерством юстиції України та включається до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Акти інших державних органів, що містять норми права (далі – нормативно-пра-

вові акти інших державних органів). Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання [15, ст. 23]. Накази центрального органу виконавчої влади підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [16].

При цьому, центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку.

На думку науковців нормотворення органів виконавчої влади має свої особливі ознаки такі як: підзаконний характер – видання на основі і з метою реалізації Конституції і законів України; спеціальна компетенція – видається органами, що наділені спеціальною компетенцією, видання з метою реалізації і конкретизації актів вищестоящих органів; як уточнення і подальший розвиток першої ознаки – менша юридична сила порівняно з актами вищих органів держави; вирішення питань, які мають переважно внутрішнє значення для певного органу виконавчої влади; в переважній більшості є похідними нормами права, тобто нормами, які не містять нових юридичних правил [17, с. 359].

Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права (далі – нормативно-правові акти органів влади Автономної Республіки Крим). Відповідно до частини другої статті 135 Конституції України [13] нормативно-правові акти Верховної Ради

Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання. Згідно з частиною третьою статті 136 Конституції України Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, які є обов'язковими до виконання в Автономній Республіці Крим.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права (далі – акти місцевих державних адміністрацій). Відповідно до статті 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [18] на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права (далі – *нормативно-правові акти місцевого самоврядування*). Стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [19], яка присвячена актам органів та посадових осіб місцевого самоврядування, передбачає, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень; виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення; сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. При цьому, у вказаній статті

міститься положення, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію.

Варто зазначити, що Законом України «Про правотворчу діяльність» визначається *структура підзаконного нормативно-правового акта*, який повинен складатися з таких елементів як: 1) назва; 2) преамбула (за необхідності); 3) розділи, підрозділи, параграфи (об'єднують пункти підзаконного нормативно-правового акта залежно від його обсягу і змісту); 4) статті (для Указу Президента України); 5) пункти, що можуть складатися з підпунктів; абзаци пунктів та підпунктів; примітки; 6) додатки (за необхідності) [1, ст. 32].

Поділяємо думку Т. Попович та Я. Стрічик про те, що процес здійснення підзаконної правотворчості потребує вдосконалення і чіткої регламентації з огляду на його значимість у системі правового регулювання суспільних відносин та задля забезпечення єдності та несуперечливості правових приписів [20, ст. 15].

Досліджуючи загальнотеоретичні підходи підзаконної правотворчості Ю. Ничка слушно зазначає, що ґрунтовність в регламентації усіх стадій підзаконної правотворчої діяльності, неухильне дотримання вимог закону в процесі здійснення правотворчої діяльності, а також високий рівень теоретичної та практичної підготовки працівників, відповідальних за створення проектів підзаконних правових актів, дають змогу забезпечити стабільність всієї системи нормативно-правових актів і обмежити можливість реалізації свавільних і необдуманих правотворчих рішень [21, с. 48].

Саме тому, заслуговує на увагу стаття 26 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1], яка присвячена *особливостям планування правотворчої діяльності з розроблення проектів підзаконних нормативно-правових актів*. Так, з метою забезпечення одночасного набрання чинності законами та необхідними для їх реалізації підзаконними нормативно-правовими актами планування розроблення підзаконних нормативно-правових актів здій-

снюється з урахуванням плану законопроектної роботи Верховної Ради України на відповідний рік. Особливості планування правотворчої діяльності з розроблення проектів підзаконних нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, представницьких органів місцевого самоврядування визначаються прийнятими відповідно до Конституції України та (або) закону (в Автономній Республіці Крим – також Конституції Автономної Республіки Крим) регламентами зазначених суб'єктів правотворчої діяльності [1, ст. 26].

Щодо самого порядку розгляду проекту і прийняття (видання) підзаконного нормативно-правового акта, то окремі процедури розгляду проектів підзаконних нормативно-правових актів можуть визначатися підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до закону [1, ст. 46].

Особливостям державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів присвячений окремий розділ VIII в Законі України «Про правотворчу діяльність» [1], що містить дві статті і визначає засади державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів (ст. 53) та порядок проведення державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів (ст. 54).

Так, державна реєстрація підзаконного нормативно-правового акта (далі – державна реєстрація) полягає у проведенні його юридичної (правової) експертизи на предмет відповідності: 1) Конституції та законам України; 2) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЕС); 3) практиці Європейського суду з прав людини; 4) правилам техніки нормопроєкування.

При цьому, державна реєстрація здійснюється міністерством, що забезпечує формування державної правової політики, щодо підзаконних нормативно-правових актів: 1) прийнятих суб'єктами правотворчої діяльності, визначеними пунктами 5, 6 частини другої статті 4 Закону України «Про правотворчу діяльність»; 2) необхід-

ність державної реєстрації яких передбачена законом.

Детально визначений і сам порядок проведення державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів у статті 54 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1]. Зокрема, суб'єкт правотворчої діяльності, що прийняв (видав) підзаконний нормативно-правовий акт, зобов'язаний протягом трьох робочих днів з дня його прийняття подати такий акт до міністерства, що забезпечує формування державної правової політики, для проведення його державної реєстрації.

Юридична (правова) експертиза нормативно-правового акта проводиться протягом 15 робочих днів з дня його надходження до міністерства, що забезпечує формування державної правової політики. За необхідності (проведення аналізу нормативно-правового акта із залученням експертів, вивчення значної кількості актів законодавства, великого обсягу нормативно-правового акта (понад 50 сторінок), інших об'єктивних обставин, що унеможливають проведення юридичної (правової) експертизи нормативно-правового акта протягом 15 днів з дня його надходження) цей строк може бути продовжений міністерством, що забезпечує формування державної правової політики, але не більш як на 10 робочих днів, про що повідомляється суб'єкт правотворчої діяльності, що надіслав нормативно-правовий акт на державну реєстрацію.

У разі відповідності підзаконного нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію, вимогам, міністерство, що забезпечує формування державної правової політики, приймає рішення про його державну реєстрацію в межах строку, визначеного частиною другою цієї статті, та включає його до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

У разі невідповідності підзаконного нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію, вимогам, міністерство, що забезпечує формування державної правової політики, в межах строку, приймає рішення про відмову в державній реєстрації та повертає його суб'єкту правотворчої діяльності на доопрацювання із зазначенням вичерпного переліку підстав для відмови.

Порядок проведення юридичної (правової) експертизи підзаконних нормативно-правових актів, прийняття рішення про їх державну реєстрацію або про відмову в такій реєстрації, включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Підзаконні нормативно-правові акти не включені до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, є нечинними і не підлягають офіційному оприлюдненню [1, ст. 54].

Щодо скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента, статтею 62 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] визначено, що у випадках, передбачених Конституцією України та (або) законом, підзаконний нормативно-правовий акт або окремих його структурний елемент може бути скасований:

1) Президентом України – нормативно-правовий акт:

а) Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) голови місцевої державної адміністрації;

2) Кабінетом Міністрів України – нормативно-правовий акт міністерства;

3) головою місцевої державної адміністрації вищого рівня – розпорядження голови місцевої державної адміністрації нижчого рівня;

4) іншим суб'єктом правотворчої діяльності – у випадках і порядку, визначених Конституцією України.

При цьому, у рішенні про скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента зазначаються підстави для його скасування.

Підставою для скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента є: невідповідність нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента Конституції України та (або) закону; невідповідність нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу; інші підстави, визначені Конституцією України та (або) законом [1, ст. 62].

Скасований нормативно-правовий акт втрачає чинність з дня набрання чинності нормативно-правовим актом про його скасування.

У разі скасування нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента дія нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента, що діяв до прийняття (видання) скасованого нормативно-правового акта, автоматично не відновлюється.

Суб'єкт правотворчої діяльності, нормативно-правовий акт якого скасовано повністю чи в окремій частині, зобов'язаний в межах своєї компетенції прийняти (видати) нормативно-правовий акт, яким врегулювати суспільні відносини, що виникли під час дії скасованого нормативно-правового акта [1, ст. 62].

Надзвичайно важливим стало закріплення інституту правового моніторингу в Законі України «Про правотворчу діяльність», а також можливості його здійснення щодо підзаконних нормативно-правових актів.

Закріплення на законодавчому рівні інституту правового моніторингу, на думку А. Гриняка, «дає змогу сформулювати правові підвалини для систематичної, комплексної роботи суб'єктів правотворчої діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою вдосконалення та прогнозування розвитку» [7, с. 220-221].

Поділяємо думку І. Онищук, що «за допомогою правового моніторингу можна вирішити головне завдання, яке полягає в оцінюванні якості та ефективності нормативно-правових актів, прогнозуванні правового регулювання суспільних відносин, визначенні конкретних правових, організаційних, інституційних та інших заходів для його забезпечення» [22, с. 1].

Стаття 67 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] визначає, що правовий моніторинг щодо підзаконних нормативно-правових актів здійснюється відповідно до закону в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Зауважимо, що протягом останніх років важливим питанням для обговорення залишалось і питання юридичної сили та ієрархії нормативно-правових актів.

Досліджуючи ієрархію підзаконних нормативно-правових актів, Л. Богачова

слушно зауважує про те, що «практика правового регулювання суспільних відносин сьогодні гостро ставить питання не тільки про місце підзаконних актів у системі законодавства, але й про співвідношення підзаконних актів з іншими первинними джерелами права. Підзаконні акти є ієрархічно підпорядкованими загальним принципам права, міжнародним нормативним договорам, рішенням Європейського суду з прав людини, правовим позиціям Верховного суду України» [23, с. 22].

Варто зазначити, що Закон України «Про правотворчу діяльність» у ст. 19 визначає ієрархічну систему нормативно-правових актів згідно з їх юридичної сили. При цьому, юридичною силою визначено властивість нормативно-правових актів та встановлених ними норм права, що є основою для визначення співвідношення їх взаємної ієрархічної підпорядкованості у системі нормативно-правових актів, зумовленого сукупністю ознак, що впливають із:

- 1) засад конституційного ладу в Україні;
- 2) компетенції та територіальної юрисдикції суб'єкта правотворчої діяльності, визначених Конституцією України та (або) законом;
- 3) інших особливостей, визначених Конституцією України та (або) законом.

З урахуванням зазначених вимог, частиною другою статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність» в Україні встановлюється така ієрархія нормативно-правових актів як:

- 1) Конституція України в системі нормативно-правових актів України має найвищу юридичну силу і є обов'язковою до виконання на території України;

- 2) чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укладаються відповідно до Конституції України та мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 3-13 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території України;

- 3) закони приймаються на основі Конституції України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 4-13 цієї частини,

і є обов'язковими до виконання на території України;

- 4) постанови Верховної Ради України, укази Президента України приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 5-13 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території України;

- 5) постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Національного банку України приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України та указів Президента України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 6-13 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території України;

- 6) накази міністерств приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 8-13 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території України;

- 7) нормативно-правові акти інших державних органів приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 8-13 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території України;

- 8) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, Конституції Автономної Республіки Крим, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України,

наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, мають на території Автономної Республіки Крим вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктом 10 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим;

9) акти обласних державних адміністрацій приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, мають на території відповідної області вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктом 12 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території відповідної області;

10) накази міністерств Автономної Республіки Крим приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, Конституції Автономної Республіки Крим, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим і є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим;

11) акти Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів і є обов'язковими до виконання на території відповідно міста Києва та міста Севастополя;

12) акти районних державних адміністрацій приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших

державних органів, актів голів обласних державних адміністрацій, а акти районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим – також на основі Конституції Автономної Республіки Крим, рішень та постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятих у межах їх повноважень, і є обов'язковими до виконання на території відповідного району;

13) акти органів місцевого самоврядування приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України і є обов'язковими до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) [1, ст. 19].

Підзаконна правотворчість обумовлена і нерозривно пов'язана з законодавством. Техніко-юридична якість підзаконних актів залежить від якості законодавчих актів. Підзаконний акт, прийнятий на виконання неякісного закону, понижує ефективність права. Підзаконний акт, який виданий всупереч закону, навіть якщо це спрямовано на виправлення в ньому помилок і неточностей, є незаконним, отже неефективним.

Правова обумовленість впливає з природи нормативно-правових актів вищої юридичної сили. Оскільки суспільні відносини регулюються в них досить узагальненими нормами, в підсумку виходять правові абстракції, які не завжди можна реалізувати в практичній діяльності без їх додаткового нормативного роз'яснення.

У змісті підзаконних нормативно-правових актів враховуються конкретні умови регулювання певних суспільних відносин, які розкриваються завдяки використанню різних форм розвитку та конкретизації положень закону. Передбачається відсутність будь-яких розбіжностей і суперечностей з нормами законів, оскільки позбавлена суперечностей система нормативно-правових актів може бути ефективним регулятором суспільних відносин [2, с. 85].

Висновки. Вважаємо, що чинне законодавство України потребує подальшого вдосконалення в умовах євроінтеграційних процесів, зокрема, отримання статусу

кандидата на членство в Європейському Союзі, гармонізації національного законодавства з нормами права Європейського Союзу, а також його адаптації до ключових вимог побудови спільного Європейського правового простору.

У зв'язку із цим особливої актуальності набувають дослідження проблемних аспектів правотворчої діяльності як в цілому, так і підзаконної правотворчості, зокрема. Насьогодні юридичною наукою і практикою визнається важлива роль підзаконного регулювання у створенні та функціонуванні внутрішньо узгодженої правової системи нашої держави. Оскільки, підзаконні нормативно-правові акти є актами, прийнятими (виданими) суб'єктами правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію. Окрім того, підзаконні нормативно-правові акти містять норми, що мають низку специфічних ознак, видаються лише уповноваженими органами державної влади у визначеній

формі з метою конкретизації та на виконання законів. Отже, підзаконні нормативно-правові акти посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин.

Можемо констатувати, що підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються на виконання й конкретизацію Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України відіграють важливу роль у регулюванні суспільних відносин.

Вважаємо, що прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» та його подальше введення в дію безперечно сприятиме вдосконаленню як правотворчого процесу, так і правозастосовної практики, адже якість законодавства, забезпечення його системності, повноти, логічності, відповідності визнаним світовим і європейським стандартам безпосередньо залежить від впорядкованості самої правотворчої діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.
2. Шутак І. Юридична техніка підзаконної правотворчості. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2021. № 1 (29). С. 81–87.
3. Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с.
4. Гетьман Є. А. Підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади України та іноземних держав: порівняльна характеристика. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 1 (9). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2016_1_19.
5. Плавич В. П., Плавич С. В. Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології / за ред. академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. Одеса: Астропринт, 2013. 276 с.
6. Загуменна Ю. О. Відомча нормотворчість в Україні: досвід комплексного аналізу: монографія / Ю. О. Загуменна, В. В. Лазарєв, А. Ю. Сидоренко. Харків: Планета-Прінт, 2021. 228 с.
7. Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 226 с.
8. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2005. 21 с.
9. Куценко І. В. Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2013. 16 с.
10. Безуса Ю. О. Систематизація підзаконних нормативно-правових актів в Україні (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук (докт. філософії): 12.00.01; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 22 с.

11. Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 203 с.
12. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.
13. Конституції України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4690>.
14. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
15. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n201>.
16. Про доступ до публічної інформації: Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/#Text>.
17. Панасюк В. М., Бальцій Ю. Ю., Синицин П. М. Нормотворчість органів виконавчої влади: проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія ПРАВО*. 2023. Випуск 80: Частина 2. С. 354–359.
18. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
19. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n925>.
20. Попович Т. П., Стрічик Я. Я. Підзаконна правотворчість: теоретико-правові аспекти. *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 12–16.
21. Ничка Ю. Підзаконна правотворчість: загальнотеоретична характеристика. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Вип. 61. С. 45–49.
22. Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018., 20 с.
23. Богачова Л. Л. Ієрархія підзаконних нормативно-правових актів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 23–26.

УДК 340.132:340.134(477)(094.5)
DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.9>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ПРАВА

Купіна Людмила Францівна,

доктор юридичних наук, професор,
завідуюча відділом публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті проаналізовано теоретико-правові підходи до оцінки ефективності реалізації норми права. Розкрито значення емпіричних даних та наукових досліджень у формуванні категоріального апарату ефективності норм права та ефективності законодавства. Проведено аналіз положень Закону України «Про правотворчу діяльність», яким вперше з метою оцінки ефективності реалізації нормативно-правового акта впроваджено процедуру правового моніторингу. Обґрунтовано, що при проведенні оцінки ефективності реалізації норми права доцільним є врахування суб'єктивних та об'єктивних обставин, в умовах яких здійснюється правореалізація. Доведено, що під час оцінки реалізації ефективності норми права, визначається ступінь впливу нормативно-правового акта на сферу суспільних відносин, що відображається у кількісних та якісних показниках. Визначено, що кількісний показник формує уяву про фактичну та економічну ефективність реалізації норми, а якісний про її обґрунтованість, доцільність та корисність при врегулюванні суспільних відносин.

Застосування вказаних показників при оцінці впливу нормативно-правового акта створює можливість встановити співвідношення між цілю норми права і змістом правових норм, що важливо для забезпечення якості законодавства.

Ключові слова: ефективність норм права, ефективність законодавства, правотворчість, оцінка ефективності, реалізація норм права, нормативно-правові акти.

Kupina Lyudmila. Theoretical and legal approaches to assessing the effectiveness of the implementation of legal norms

The article analyzes theoretical and legal approaches to assessing the effectiveness of legal norms. The importance of empirical data and scientific research in the formation of the categorical apparatus of the effectiveness of legal norms and the effectiveness of legislation is revealed. An analysis of the provisions of the Law of Ukraine "On Law-Making Activities" was carried out, which for the first time introduced a legal monitoring procedure in order to assess the effectiveness of the implementation of the normative legal act. It is substantiated that when assessing the effectiveness of the implementation of the law, it is appropriate to take into account the subjective and objective circumstances under which the law is implemented. It is proven that during the evaluation of the effectiveness of the implementation of the legal norm, the degree of influence of the normative legal act on the sphere of social relations is determined, which is reflected in quantitative and qualitative indicators. It was determined that the quantitative indicator forms an idea about the actual and economic efficiency of the implementation of the norm, and the qualitative one about its reasonableness, expediency and usefulness in regulating social relations. The application of the specified indicators when assessing the impact of a normative legal act will create an opportunity to establish a relationship between the purpose of the legal norm and the content of the legal norms, which is important for ensuring the quality of legislation.

Key words: effectiveness of legal norms, effectiveness of legislation, law-making, evaluation of effectiveness, implementation of legal norms, regulatory and legal acts.

Деякі десятиліття наукова спільнота проводила дослідження ефективності норм права обґрунтовуючи визначення поняття ефективності як окремої норми так і законодавства в цілому. Відомо, що ключові підходи щодо ефективності норм права та ефективності

законодавства, за якими встановлювався зв'язок між ціллю правового регулювання та досягнутим результатом правореалізації як складником оцінки ефективності норми права, були сформовані за часів існування адміністративно-командної системи організації суспільних відносин та мали досить низький рівень практичного застосування. Для юридичної науки тих часів вказані розробки мали новаторсько-прогресивний характер, але вони були «перевантажені» радянсько-комуністичною ідеологією і попри декларативне визнання прав людини, у спробах врегулювання суспільних інтересів домінували інтереси партії, що ототожнювалися з інтересами «правлячої номенклатури» [1].

Після здобуття незалежності Україною саме ці чинники стали передумовою для наукових розробок українських учених, таких як В. Б. Авер'янов, В. Н. Денисов, В. Ф. Сіренко, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, О. І. Процевський, П. М. Рабінович, котрі у своїх дослідженнях формували нові концептуальні загально-теоретичні підходи щодо ефективності галузевих норм права та законодавства в цілому з урахуванням курсу на розбудову демократичної незалежної правової моделі суверенної Української держави. Фактично політичні процеси того періоду розбудови Української держави зумовили розвиток сучасних правових доктрин усіх галузей права, в основу якого було покладено концепцію «людиноцентризму».

Впродовж 30 років, в різні періоди часу, вченими М. Р. Аракелян, С. В. Бобровник, В. В. Головченко, А. О. Дутко, Ю. І. Матвеєвою, О. М. Мельник, А. В. Старостюк, А. М. Колодій, О. М. Куракінім та ін. проводилися наукові дослідження проблем ефективності норм права, здійснювалося формування нового категоріального апарату щодо визначення ефективності норм права з пошуком напрямів її підвищення. Водночас, результати багаторічних досліджень вчених мали високі показники наукового цитування, чого не можна було сказати про практичне застосування розроблених ученими підходів до оцінки ефективності норм права при врегулюванні суспільних відносин. Слід зазначити, що законотворці робили спроби нормативно визначити співвідношення

якості законодавства із ефективністю правових норм у проекті закону України «Про нормативно-правові акти», який був прийнятий у 2000 році, але ветоаний Президентом України через його невідповідність Конституції та законам України, які є базовими у регулюванні відповідних відносин, так і через наявність у ньому прогалин, внутрішніх суперечностей тощо та скасований у 2001 році [2]. Відсутність нормативно-правових основ розробки законодавства, що безумовно впливає не лише на його зміст, а й формування правових конструкцій урегулювання кола суспільних відносин, задля якого розробляється нормативно-правовий акт, визначення мети закону з чим пов'язана реалізація його норм і, як наслідок - результат їх дії, не створювали умов для належного рівня ефективності законодавства та гарантування дотримання прав і свобод людини. Вказана проблема посилювалася тим, що суб'єкти нормотворчості не здійснювали пошук ефективних та дієвих варіантів вирішення проблеми низької якості законодавства через аналіз емпіричних даних та результати наукових досліджень в яких пропонувалися варіанти удосконалення законодавства з метою його ефективної реалізації. Правова система потребувала комплексної нормативної регламентації, яка здатна вирішити проблеми взаємозв'язку прийнятої норми із результатом її дії та дозволила би оцінювати вплив проекту нормативно-правового акту чи діючої норми права на суспільні відносини, що сприятиме підвищенню якості правового регулювання.

Новим етапом у вирішенні окреслених проблем стало прийняття у серпні 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність», який буде введено в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні введеного Указом Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 2102-IX – (надалі Закон) [3].

Вперше, за історію незалежності України, на рівні закону, врегульовано орга-

нізаційно-правове забезпечення нормотворчої діяльності в Україні, визначено систему нормативно-правових актів та встановлено як процедуру впливу проєктів нормативно-правових актів на суспільні відносини, так і оцінку ефективності реалізації прийнятих актів законодавства за допомогою правового моніторингу. Варто зазначити, що питання правового моніторингу довгий час були предметом дослідження багатьох учених, серед яких А. М. Колодій, І. І. Оніщук, Н. М. Оніщенко, В. М. Тернавська. У своїх дослідженнях учені акцентували увагу на те, що належний правовий моніторинг можливий при умові його нормативного закріплення й регламентації [4; 5]. Не підлягає сумніву той факт, що при розробці Закону було враховано пропозиції дослідників при формуванні визначення правового моніторингу та його складових, серед яких ключове місце відведено оцінці ефективності реалізації нормативно-правового акта. Окрім того, наукові надбання учених були використанні при розробці Порядку здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів, який визначає механізм організації правового моніторингу відповідно до Закону.

Вказаний Закон є абсолютно прогресивним нормативним актом, застосування якого дозволить оцінювати рівень ефективності реалізації норм права при здійсненні політики держави чи органів місцевого самоврядування через інструмент правового моніторингу за допомогою аналізу звітів органів державної влади та місцевого самоврядування, складених на підставі закону; результатів парламентських та комітетських слухань; розукрупнених статистичних даних; матеріалів судової практики; результатів наукових досліджень; звітів та іншої інформації, опублікованих міжнародними і громадськими організаціями та політичними партіями; звітів, підготовлених за результатами проведених публічних консультацій; звернень громадян; інших джерел, в тому числі відкритих, що містять необхідну для здійснення правового моніторингу інформацію. Такий аналіз має оцінювати ступінь впливу нормативно-правового акта на суспільні відносини у кількісних та якісних показниках [3].

Свого часу М. І. Теплюк, зазначав, що державні органи і юридична наука не мають достатніх відомостей про результативність багатьох норм права через те, що складно встановити, які якісні процеси (явища) і в яких кількісних показниках визначають результат дії цієї правової норми [6]. Саме прийнятий Закон покликаний вирішити цю проблему за допомогою визначення через оцінку впливу нормативно-правового акта на сферу його регулювання із застосуванням якісних та кількісних критеріїв ефективності його реалізації.

На сьогодні юридична думка виробила всебічну і досить гнучку систему критеріїв оцінки ефективності дії норми для її якісного виміру та показників оцінки правової ефективності законодавчих приписів і правових дій, для її кількісного виміру. Критерій ефективності дії норми як *якісна* величина відображає те, що результат розробки та прийняття правової норми досягнутий, водночас *кількісним* виміром дії норми права можна виділити показник рівня ефективності дії норми права. Показник рівня ефективності дії норми права є «динамічною» ознакою механізму правового регулювання. Застосування категорії «показник» дозволяє говорити про розвиток явища, розкриває його сутність, виступає як форма, що наповнює його змістом [7]. Значення слова «показник» у тлумачних словниках подається як: свідчення, доказ, ознака чого-небудь; наочні дані про результати якоїсь роботи, якогось процесу; дані про досягнення в чому-небудь; дані, які свідчать про кількість чого-небудь [8].

Кількісний аспект характеризує вплив нормативно-правового акта на позитивну чи негативну динаміку різноманітних соціальних процесів, які становлять зміст даного кола суспільних відносин. Конструювання показників ефективності – це процедура виявлення кількісних характеристик тих позитивних змін у суспільних відносинах, які відбулися в результаті цілеспрямованого правового впливу.

У своїх дослідженнях ми доводили, що кількісний показник дозволяє оцінити фактичну та економічну ефективність норми права, коли в результаті реалізації правової норми досягається її ціль. Через якісний показник оцінюється співвідношення змісту

норми з досягнутим результатом її дії. До якісних показників ефективності реалізації правової норми можна віднести *обґрунтованість, доцільність та корисність*, що визначаються через аналіз взаємозв'язку інтересів держави із потребами суб'єктів дії норми права та зумовлюють необхідність правового регулювання певного кола суспільних відносин через правотворчість. [1; с. 374]. Вказаний висновок корелюється із положеннями Закону, яким визначені два види оцінок нормативно-правових актів – оцінка впливу, що застосовується при складанні документів юридичного прогнозування та час якої оцінюється вплив кожного з правових варіантів вирішення проблем на суспільство, а також соціальні, правові, політичні, економічні, екологічні, адміністративні або інші можливі наслідки дії нормативно-правового акта та оцінка ефективності реалізації акта законодавства в процесі правового моніторингу, яка здійснюється на підставі аналізу різних звітних документів та інших чинників, які впливають на дію нормативно-правового акта.

Позитивним є те, що обидва види оцінок мають єдину мету - підвищення ефективності законодавства України, а також те, що вона здійснюється з урахуванням та підставі рекомендацій та результатів діяльності наукової спільноти [1].

Запроваджена Законом оцінка ефективності норми права саме на етапі юридичного прогнозування є новим інструментом підвищення ефективності норм права та законодавства в цілому, адже в традиційних теоретичних підходах щодо ефективності окремої норми права чи законодавства, в певній сфері регулювання суспільних відносин, оцінювання їх ефективності пропонувалося здійснювати лише під час їх реалізації. П. М. Рабінович у своїх дослідженнях доводив, що доцільність, обґрунтованість та законність є обов'язковими вимогами процесу правозастосування, дотримання яких забезпечить його ефективність [9; с. 19]. Альтернативною з цього приводу є думка І. В. Болокан, яка висувала, що якісні показники, такі як «доцільність», «обґрунтованість», «справедливість» досить часто важко застосовувати при ефективності норми через їх оціночний характер, оскільки вони не є правовими поняттями

і їх тлумачення завжди має «суб'єктивний відтінок», а також є такими, що не сприймаються однаково будь-яким суб'єктом застосування [10; с. 62]. На нашу думку, проведення оцінки як впливу нормативно-правового акта на суспільні відносини на етапі прогнозування, так і на етапі його реалізації сформує передумови для розробки чи зміни актуального в часі законодавства у певній сфері регулювання та стане системним техніко-юридичним інструментом, який дозволить виявити недоліки актів законодавства, сформує умови для дієвої реалізації норми права та забезпечить якість закону, тим самим охарактеризує показник його ефективності.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», визначає показники результативності регуляторного акта як показники, на підставі яких у процесі відстеження результативності регуляторного акта здійснюється оцінка стану впровадження цього регуляторного акта та досягнення ним цілей, задекларованих під час його прийняття [11]. Норми вказаного Закону дають можливість стверджувати, що показник дає уяву про кількісні і якісні характеристики реалізації норм права, які, своєю чергою, покликанні сформулювати висновок про ефективність чи неефективність норми права та ступінь досягнення її цілі.

На нашу думку, і ми це зазначали вище, саме кількісний показник формує уяву про *фактичну та економічну ефективність* реалізації норми, а якісний про її *обґрунтованість, доцільність та корисність* при врегулюванні суспільних відносин.

Якщо застосовувати ці поняття при оцінці ефективності реалізації норми права, то *фактичну ефективність* можна виявити при встановленні співвідношення між ціллю для досягнення якої був прийнятий нормативно-правовий акт та фактичним результатом його дії. При фактичній ефективності цілі правової норми є своєрідним полем зору оцінки її ефективності.

Щодо *економічної ефективності* то це інтегральний показник ефективності на різних рівнях економічної системи, що в підсумку характеризує загальний стан національної економіки. В його основу закладено співвідношення позитивних результатів функціонування певної

системи та витрат на її існування чи реалізацію.

На нашу думку, економічну ефективність реалізації норм права доцільно розглядати з точки зору показника, що впливає на національну економіку за кількісною сукупністю обставин, засобів, суб'єктів, які за допомогою належного нормативно-правового регулювання досягають певних результатів. Варто зважати, що у правовому аспекті економічної ефективності результати не завжди мають «позитивні» показники своєї якості. Водночас, при проведенні оцінки правової норми, з одного боку, це сприяє встановленню зворотного зв'язку між якістю норми та механізмом її дії, який не дав позитивного результату при врегулюванні суспільних відносин, але з іншого – створюються підстави для зміни законодавства.

Економічну ефективність слід визначати через кількісний показник ефективності реалізації норми права, використовуючи аналітичні чи статистичні дані органів, що реалізують повноваження у певній сфері суспільних відносин.

Вказане дозволяє висувати, що на ефективність реалізації норм права впливають чинники об'єктивного та суб'єктивного характеру, які в сукупності із іншими даними формують показник оцінки ефективності реалізації норми права. Це корелюється зі змістом статті 67 Закону, якою визначено, що оцінка ефективності реалізації здійснюється виходячи із аналізу встановлення стадії реалізації нормативно-правового акта; ефективності і результативності нормативно-правового акта та прийнятих на його виконання підзаконних нормативно-правових актів; запланованого та незапланованого впливу на учасників суспільних відносин, на яких поширюється його дія та інших чинників, що впливають на його реалізацію та досягнення мети його прийняття (видання) [2].

На відміну від кількісного показника, який співвідноситься з результатом реалізації безпосередньої цілі норми права, показник, що визначає якість реалізації норми права у формі застосування, характеризується співвідношенням самого змісту норми з реалізацією її цілі і визначається як *обґрунтованість, доцільність та корисність*.

Обґрунтованість і доцільність – це показники ефективності реалізації норм права, які дозволяють оцінити ефективність правової норми з точки дієвого та високорезультативного регулятора суспільних відносин. При їх використанні можливо встановити співвідношення між ціллю правової норми та її змістом. Це має особливе значення в правотворчій діяльності, зокрема, під час здійснення наукового обґрунтування правових норм, викладення їх у документах юридичного прогнозування та встановлення відповідності чинного законодавства державним чи суспільним викликам.

Безпосередньо з обґрунтованістю та доцільністю, що характеризують вищевказаний взаємозв'язок, пов'язаний наступний показник ефективності реалізації норм права – *корисність ефективності*, який можна ототожнити з фактичною ефективністю з точки зору настання реального позитивного ефекту від правового регулювання суспільних відносин. За такого співвідношення мети і реального результату дії норми ефективність реалізації норми права розглядається з урахуванням тих позитивних завдань, які містять норми і, як правило, має плюсовий показник. Таким чином, корисність як ступінь позитивної ефективності правових норм є головним показником, що характеризує активну роль права в житті суспільства.

Як висновок слід зазначити, що на сьогодні оцінка ефективності реалізації правової норми у встановленому Законом порядку має здійснюватися із врахуванням таких показників ефективності як обґрунтованість, доцільність та корисність. Їх використання дозволить провести оцінку не лише на етапі прогнозування впливу нормативно-правового акту на суспільні відносини, а й визначити рівень ефективності правової норми в процесі її реалізації. Застосування вказаних показників при оцінці впливу нормативно-правового акта створить можливість встановити співвідношення між цілю норми права і її змістом, що важливо для забезпечення якості законодавства. Неабияку роль в цьому процесі відіграють наукові розробки та дослідження вченими актуальних проблем з якими стикається держава і суспільство, що сприяє науковому обґрунтуванню

норм права при їх розробці та забезпеченню їх фактичної ефективності, тобто настання реального позитивного ефекту для суб'єктів впливу нормативного акту при його реалізації, та посиленні значення права в суспільстві.

Застосування кількісних та якісних показників при оцінці ефективності реалізації норм права дозволить визначити їх ефективність, з точки зору забезпечення балансу інтересів держави з потребами

суспільства, залежності якості законодавства від дотримання встановлених Законом вимог нормопроекування та визначити ступінь соціальної цінності правової норми. Кількісні показники сформулюють уяву про фактичну та економічну ефективність норм права - дозволять оцінити результат їх реалізації при врегулюванні суспільних процесів, а якісні показники підтвердять їх обґрунтованість, доцільність та корисність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Купіна Л. Ф. Ефективність норм трудового права: теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти: монографія. Київ: Видавничий дім «Гельветика». 2021. 450 с.
2. Проект закону України про нормативно-правові акти: від 11.12.1997. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0923&skl=4 (дата звернення 15.06.2024 р.)
3. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7#w1_1 (дата звернення 15.06.2024 р.)
4. Онищук І. І. Концепція правового моніторингу в Україні. Філософські та методологічні проблеми права. 2014. № 2. С. 135–151.
5. Колодій А. М., Тернавська В. М. Правовий моніторинг - засіб забезпечення конституційно-правової політики України. *Нове українське право*. Випуск 1. 2023 р. С. 95–104
6. Теплюк М. О. Ефективність дії закону та умови її забезпечення: окремі питання теорії. *Юридична Україна*. 2013. № 12. С. 38.
7. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : монографія / за заг. ред. В.К. Шкарупи. Запоріжжя : Поліграф, 2004. С. 114.
8. Великий тлумачний словник української мови / уряд. Т.В. Ковальова. Харків : Фоліо, 2005. С. 488.
9. Рабінович П. М. Енциклопедія сучасної України. URL : http://esu.com.ua/search_articles.php?id=15692
10. Болокан І. В. До питання про особливості правозастосовних актів. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. Одеса (12–13 вересня 2014 р). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2014. С. 62–64.
11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2001 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 15.06.2024).

МОНІТОРИНГ ЦИВІЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ УЗАГАЛЬНЕННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Гриняк Андрій Богданович,

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
заслужений юрист України,
головний науковий співробітник
відділу приватноправових досліджень Інституту правотворчості
та науково-правових експертиз Національної академії наук України



Статтю присвячено особливостям судового моніторингу цивільного законодавства України за результатами узагальнення судової практики. Встановлено, що саме судова система змушена спрямовувати свої зусилля на виявлення законодавчих лакун та їх усунення шляхом судової правотворчості як дієвого механізму подолання правового ввакууму, оскільки застосування правових аналогій вже не вирішують проблему швидкого реагування на появу нових відносин. Відповідно й завданням сучасного цивільного судочинства є не лише справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд справ, але й пошук судом такого права, яке може найточніше урегулювати спірні правовідносини. Зазначена функція правового моніторингу за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики прямо закріплена у ст. 71 Закону України «Про правотворчу діяльність». Зважаючи на це судовий моніторинг повинен включати в себе роботу з перевірки цивільного законодавства на предмет їх відповідності Конституції України, основоположним принципам права, *acquis communautaire* ЄС. Відповідно й «лакмусовим папірцем» визначення ефективності Цивільного кодексу України є статистика його застосування на практиці шляхом використання зворотного зв'язку від правозастосовця до законодавця. Відповідно закріплення функції судового моніторингу в положеннях Закону України «Про правотворчу діяльність» сприятиме дотриманню балансу між законодавчою, виконавчою та судовою гілками в сферах правотворчості та правореалізації, виходячи із закріплених у Конституції України запобіжників. Такий танDEM, в якому суд, виявивши прогалини, колізії положень цивільного законодавства, з метою забезпечення здійснення правосуддя здійснює правотворення, на основі якого, вносяться зміни у відповідний нормативно-правовий акт, призведе до формування належної правової політики та дотримання необхідного балансу приватних і публічних інтересів. Судові органи є тим суб'єктом, хто наділений відповідною компетенцією для аналізу таких об'єктів моніторингу, як Цивільний кодекс України та інші акти законодавства. Судовий моніторинг спрямований як на удосконалення механізмів правового регулювання приватноправових відносин, так і на оновлення як цивільного, так і цивільного процесуального законодавства, адже направлений на виявлення та вирішення притаманних цим сферам проблем.

Ключові слова: правотворення, правовий моніторинг, судова правотворчість, оновлення цивільного законодавства, узагальнення судової практики, аналіз судової статистики.

Hryniak Andriy. Monitoring of the civil legislation of Ukraine based on the results of summarising judicial practice

The article is devoted to the peculiarities of judicial monitoring of civil legislation of Ukraine based on the results of generalisation of judicial practice. The author establishes that it is the judicial system which is forced to direct its efforts towards identifying legislative gaps and eliminating them through judicial lawmaking as an effective mechanism for overcoming the legal vacuum, since the use of legal analogies no longer solves the problem of rapid response to the emergence of new relations. Accordingly, the task of modern civil proceedings is not only to consider cases in a fair, impartial and timely manner, but also to find the law that can most accurately regulate disputed legal relations. This function of legal monitoring based on the results of the analysis of court statistics and generalisation of court practice is directly enshrined in Article 71 of the Law of Ukraine «On Lawmaking». In view of this, judicial monitoring should include work on checking

*civil legislation for compliance with the Constitution of Ukraine, fundamental principles of law, and the EU *acquis communautaire*. Accordingly, the «litmus test» for determining the effectiveness of the Civil Code of Ukraine is the statistics of its application in practice through the use of feedback from law enforcement to the legislator. Accordingly, enshrining the function of judicial monitoring in the provisions of the Law of Ukraine «On Lawmaking» will help to maintain a balance between the legislative, executive and judicial branches in the areas of lawmaking and law enforcement, based on the safeguards enshrined in the Constitution of Ukraine. Such a tandem, in which the court, having identified gaps and conflicts in the provisions of civil law, carries out law-making in order to ensure the administration of justice, and on the basis of which the relevant legal act is amended, will lead to the formation of a proper legal policy and the necessary balance of private and public interests. The judiciary is the entity that has the relevant competence to analyse such monitoring objects as the Civil Code of Ukraine and other legislative acts. Judicial monitoring is aimed at both improving the mechanisms of legal regulation of private law relations and updating both civil and civil procedural legislation, since it is aimed at identifying and resolving the problems inherent in these areas.*

Key words: law-making, legal monitoring, judicial law-making, updating of civil legislation, generalisation of court practice, analysis of court statistics.

Сучасний розвиток суспільних відносин з його трансформаційно-глобалізаційними процесами, зміною світового правопорядку вимагає ухвалення не лише якісного, але й швидко оновлюваного законодавства. Зокрема, на стадії входження України у правовий простір Європейського Союзу важливим є не просто усунення дублювань та розбіжностей чинного законодавства, не питання простоти і зрозумілості законодавчих норм, а напрацювання готового до трансформацій законодавства. Враховуючи європейський вектор руху України, особливості функціонування країни у режимі воєнного стану сьогодні розробляється низка нормативно-правових актів задля якнайшвидкої перемоги над агресором та вступу України до ЄС. Звичайно, що в цих непростих умовах правотворчий процес має набувати максимально динамічного характеру, проте вкрай важливо при цьому, щоб швидкість не зашкодила якості прийнятих актів, які не завжди відповідають вимогам юридичної технології та техніки з їх прийняття, не враховують специфіки національного правового менталітету, економічного стану країни, не відповідають конкретним соціальним умовам. Більше того, сучасний етап розвитку людства (поява штучного інтелекту, цифрових речей тощо) призвів до стрімкого розвитку та зміни правовідносин, наслідком чого є допущення законодавчих протиріч або прогалин, які слід оперативно долати чи заповнювати. Я. М. Романюк з цього приводу наголошує на необхідності дотримання тісного

взаємозв'язку між ефективністю застосування правових норм та вмінням законодавця вчасно та адекватно реагувати на рух суспільних відносин шляхом створення нових правил поведінки, оформлених якісними правовими нормами, у тому числі шляхом створення нових процесуальних механізмів ефективного та швидкого судового захисту прав учасників цивільних відносин [1, с. 105].

Зважаючи на це, оновлення цивільного законодавства України прямо пов'язане із правозастосовчими питаннями аналізу практики Європейського Суду з прав людини, рішень Конституційного Суду України, Верховного Суду. Зважаючи на це саме на етапі напрацювання оновленої редакції Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) потребує ретельного аналізу 20-річний досвід застосування положень ЦК України судом. Такий підхід дозволить виявити наявні законодавчі упущення та протиріччя, які потребуватимуть усунення на законодавчому рівні, корінь яких вбачається у хаотичному внесенні змін до цього кодифікованого акта [2, с. 374]. Такого роду упущення переважно усуваються на етапі правозастосування шляхом пристосування норми права, передбаченої для безлічі ситуацій, до конкретного випадку, використання принципів права для подолання прогалин тощо. Застосовуючи загальні положення норм цивільного права до конкретного факту чи дій особи, такі акти конкретизують загальні вимоги закону, точно визначають правомочності та юридичні обов'язки конкрет-

них суб'єктів права. Судові акти, ухвалені на підставі вивчення фактичних обставин і тлумачення цивільного закону, вказують на найбільш ефективний і доцільний шлях правового регулювання [1, с. 107].

Прикладом зазначеного слугують положення ч. 5 ст. 403 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України), яким надано право касаційному суду передавати справу, що містить виключну правову проблему (законодавчу прогалину), на розгляд Великої Палати Верховного Суду, виходячи із необхідності забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовчої практики. Такий підхід відповідає закріпленому в ст. 10 ЦПК України загальному правилу про неможливість відмови судом у розгляді справи з мотивів відсутності, неповноти, нечіткості, суперечливості законодавства, що регулює спірні відносини. Варто наголосити, що такий підхід корелює закріпленому в частині 2 статті 1 Цивільного кодексу Швейцарії правилу, що у випадках, коли жодне положення у вигляді закону не можна застосувати, суддя має приймати рішення відповідно до чинного звичаєвого права та, за його відсутності, відповідно до правил, які б він сам для себе встановив, діючи як законодавець [3].

Таким чином саме судова система змушена спрямовувати свої зусилля на виявлення законодавчих лакун та їх усунення шляхом судової правотворчості як дієвого механізму подолання правового ввакууму, оскільки застосування правових аналогій вже не вирішують проблему швидкого реагування на появу нових відносин. Відповідно й завданням сучасного цивільного судочинства є не лише справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд справ, але й пошук судом такого права, яке може найточніше урегулювати спірні правовідносини. Тобто судді, «навіть при неурегульованості нормами права спірних відносин починають «творити» право, виходять із життєвих уявлень про те, що є прийнятним та справедливим з точки зору суспільства. З цих підстав... визначення шляху, яким розвиватиметься вчення про судову правотворчість та її приклади застосування в державі є питанням надзвичайно важливим» [4, с. 3].

З прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність», крім завершення 30-річного періоду нерезультативних спроб ухвалення так званого «закону про закони», варто констатувати остаточно утвердження ролі суду в процесі правотворення, що свідчить про гармонізацію кардинально різних підходів, закріплених у законодавствах країн англосаксонської та романо-германської правових сімей. Відповідно й цілком логічно є закріплена в межах цього законодавчого акта функція правового моніторингу за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики (ст. 71). Варто зазначити, що у правовій доктрині неодноразово висловлювалися пропозиції про наділення вищих судових органів повноваженнями з проведення правового моніторингу на постійній основі [5, с. 84]. Зокрема, заслуговує уваги висновок, що одним із дієвих способів вдосконалення законодавства є забезпечення безпосереднього обміну інформацією між вищими судовими органами та законодавчою владою про його стан, з визначенням нормативно-правових актів, що потребують змін, доповнень чи скасування або прийняття нового закону. Виходячи з цього в правовій доктрині наголошувалося на доцільності впровадження судово-правового моніторингу при підготовці законопроектів, який дозволить виявляти вже встановлені судовою практикою проблемні норми права, що потребують корегування зі сторони законодавчих органів [6, с. 7]. З цього приводу варто наголосити, що під час правозастосування накопичується інформація, що передається законодавцю, який її оцінює і вносить необхідні зміни до нормативно-правової бази. У цьому сенсі застосування права є найбільш ефективним і оперативним засобом виявлення запиту суспільних потреб у правовому регулюванні чи його зміні. Правозастосовувач першим стикається у процесі здійснення своєї діяльності зі зміною суспільних відносин і на собі відчуває наслідки соціальної еволюції [1, с. 122].

Зважаючи на це судовий моніторинг повинен включати в себе роботу з перевірки цивільного законодавства на предмет їх відповідності Конституції України та основоположним принципам права. Крім

того триваючий сьогодні процес рекодифікації цивільного законодавства України пов'язаний із уніфікацією вітчизняного законодавства з правом Європейського Союзу. Недарма в юридичній літературі наголошується на пов'язаності кодифікації з «практичними питаннями застосування положень закону учасниками правовідносин та судом. ... Практика застосування цивільного законодавства, яка виявилася надзвичайно плідною останнє десятиріччя, на прикладі досвіду правозастосування Верховного Суду означила наявність численних колізій у чинному ЦК, які створюють неабиякі труднощі в судовій практиці» [2, с. 373–374]. Зокрема, недосконалість законодавчої техніки і суперечності у законодавчих актах, наявність випадків регулювання одних і тих самих правовідносин нормами різних законів спричиняє неоднакове застосування судом одних і тих самих норм матеріального права і ухвалення різних за змістом судових рішень у схожих правовідносинах. Наявність подібних ситуацій у правозастосувальному процесі дозволяє констатувати періодичну (певну) втрату цивільним процесом своєї класичної форми. Головною особливістю нетипового судового правозастосування є те, що воно за своїм фактичним складом містить елементи, що відхиляються від ідеальної моделі правозастосування, і вимагають від правозастосування проведення додаткових пошукових зусиль при вирішенні конкретної справи [1, с. 153]. Зважаючи на це варто констатувати факт врахування законодавцем доктринальних пропозицій щодо закріплення можливості вищих судових органів на проведення моніторингових досліджень та направлення їх результатів до суб'єкта правотворчої діяльності з метою прийняття, внесення змін, зупинення дії або ж дострокового відновлення дії структурного елемента відповідного нормативно-правового акта чи визнання його таким, що втратив чинність.

Прикладом останнього є справа № 688/4803/18, в якій Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду в окремій ухвалі від 15 березня 2023 року звернув увагу, що імовірно, вживання законодавцем у абзаці 2 частини третьої статті 65 СК України терміну «засвідчення» зумовило

те, що на рівні Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 року № 296/5 (далі – Порядок), змінено законодавчу норму (абзац 2 частини 3 статті 65 СК України) і вимогу про нотаріальне посвідчення згоди замінено на іншу нотаріальну дію (засвідчення справжності підпису). Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду щодо цього зазначив, що друге речення абзацу 1 підпункту 4.2 пункту 4 глави 1 розділу II Порядку суперечить абзацу 2 частини 3 статті 65 СК України, оскільки Міністерство юстиції України змінило законодавчу норму. Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду, зокрема, ухвалив поінформувати Міністерство юстиції України про виявлену невідповідність другого речення абзацу 1 підпункту 4.2 пункту 4 глави 1 розділу II Порядку, абзацу 2 частини 3 статті 65 Сімейного кодексу України та рекомендував Міністерству юстиції України внести зміни до другого речення абзацу 1 підпункту 4.2 пункту 4 глави 1 розділу II Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 року № 296/5 [7].

Пошук відповіді на питання дієвості механізму судового моніторингу полягає у з'ясуванні специфіки такої діяльності, що відображається у перевірці законності положень цивільного законодавства, виявлення законодавчих прогалин тощо. Відповідно й «лакмусовим папірцем» визначення ефективності Цивільного кодексу України є статистика його застосування на практиці шляхом використання зворотного зв'язку від правозастосовця до законодавця. З чого можемо зробити висновок, що якість цивільного законодавства напряму впливає на досконалість правозастосування. З цього приводу в юридичній літературі цілком слушно зазначається, що закон виступає необхідним інструментом для виконання завдань, що стоять перед правозастосовними органами, вони використовують його як модель своєї діяльності [8, с. 34].

Як видається, закріплення функції судового моніторингу в положеннях Закону України «Про правотворчу діяльність»

сприятиме дотриманню балансу між законодавчою та виконавчою гілками в сферах правотворчості та правореалізації, виходячи із закріплених у Конституції України запобіжників щодо неможливості визнання судами загальної юрисдикції неконституційними законів чи закріплених у ст. 150 Конституції України інших правових актів. Разом з тим суди загальної юрисдикції мають право на підставі ст. 144 Конституції України визнавати неконституційними чи такими, що суперечать законам України, рішення органів місцевого самоврядування, а також – на підставі ст. 124 Конституції України – акти органів державної виконавчої влади – міністерств, інших центральних органів, місцевих державних адміністрацій тощо [9, с. 76]. Таким чином, оскільки врегулювання приватноправових відносин належить до компетенції як законодавчої, так і виконавчої влади, а така їх діяльність є об'єктом моніторингу з боку судової влади, відповідно, й судовий моніторинг діючого цивільного законодавства є ефективною формою виявлення та усунення допущених протиріч, дублювань, прогалин тощо. Зважаючи на це, судовий моніторинг полягає в систематичному аналізі специфіки застосування положень цивільного законодавства на практиці, що свідчить про слухність його закріплення у Законі України «Про правотворчу діяльність» як невід'ємного елемента (етапу) правового моніторингу.

Заслугує уваги з цього приводу висловлена в юридичній літературі теза, що подолання прогалин у законодавстві, вирішення колізій, невідповідність існуючих нормативних приписів основоположним правам людини – це ті виключні випадки, в яких суд на підставі відповідної аргументації може виступити як суб'єкт правотворення [10, с. 202]. Проводячи у процесі правозастосування перевірку норм цивільного законодавства суд виявляє наявність чи відсутність суперечностей між ними, а далі шляхом винесення судового рішення долає протиріччя в межах конкретної справи, відмовляючись від застосування спірної норми. Далі суд відшуковує правильний і максимально доцільний у конкретному випадку правовий засіб подолання прогалини, з урахуванням принципу правової визначеності,

тобто ясності, точності і передбачуваності правової норми, яку, по-суті, сформує правозастосувальний орган із декількох норм, які містять принципи та власне правило поведінки. Таким способом може бути, зокрема, субсидіарне застосування цивільно-правових норм або формування у судовому рішенні висновку від протилежного, відштовхуючись від норми, яка регулює аналогічні відносини [1, с. 171]. Такі дії суду щодо незастосування спірної правової норми набувають правотворчого характеру, виступають фактично джерелом регулювання цивільних відносин.

Разом із тим, ухвалюючи рішення у правовідносинах, які не визначені або ж нечітко визначені законодавчо, суд повинен аргументувати його, а така практика має виключний характер, а не є звичною (п. 27 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» від 20.07.2006 р. [11]). З чого робимо висновок, що суд, в жодному разі не підміняючи собою законодавця, при відсутності, неповності, суперечливості чи нечіткості законодавства, є єдиним органом (ст. 124 Конституції України), який вправі усувати такі упущення шляхом реалізації функції судової правотворчості. Тобто суди, будучи наділені правотворчою функцією, створюють «нове право» як з метою тлумачення неоднозначних для розуміння правових норм, заповнення прогалин тощо, так і «для захисту концепції справедливості, коли вони діють проти закону (*contra legem*), що розширює зміст нормативних положень, розкриває та підтверджує фундаментальні надпозитивні принципи правової системи» [12, с. 46].

У наведених випадках наявності законодавчих прогалин суд намагатиметься сформулювати по суті нову правову позицію, якою можна було б заповнити таку прогалину і таким чином вирішити спір. Недарма з цього приводу наголошується на правовому статусі суду як єдиного органу, уповноваженого відновлювати справедливість в суспільстві. Саме для цього останній повинен мати такий набір процесуально-правового інструментарію, який би давав йому всі можливості добиватись безумовної справедливості судових рішень на всіх стадіях цивільного судочинства. Саме такий підхід спонукає

Україну до визнання судової правотворчості легітимним процесом процесуальних дій суддів на всіх рівнях судової системи [13, с. 47]. З чого можемо констатувати, що судова правотворчість формує новий напрям розвитку науки цивільного процесуального права.

Таким чином, наділенням Законом України «Про правотворчу діяльність» судової гілки влади функцією контролю в сфері правотворчості спрямовано на реалізацію правозахисної функції, оскільки дозволяє досить швидко і ефективно нейтралізувати відсутність правової норми чи дію незаконних правових актів (негативна правотворчість¹). Більше того, вищі органи судової гілки влади є і джерелом формування судової практики, яка виступає об'єктом моніторингових досліджень, і адресатом рекомендацій про заходи щодо вдосконалення правозастосовної діяльності за результатами моніторингу. Насамперед судові органи є тим суб'єктом, хто наділений відповідною компетенцією для аналізу таких об'єктів моніторингу, як Цивільний кодекс України та інші акти законодавства. Як з цього приводу слушно наголошується в юридичній літературі, судова діяльність служить найважливішим каналом реалізації законів [15, с. 194], а судовий моніторинг спрямований як на удосконалення механізмів правового регулювання приватноправових відносин, так і на оновлення як цивільного, так і цивільного процесуального законодавства, адже направлений на виявлення та вирішення притаманних цим сферам проблем.

Саме тому в правовій доктрині пропонується виокремлювати прямий та непрямий способи судового моніторингу, де прямий спосіб відображає судову перевірку законності нормативно-правового акта в рамках розгляду справи про визнання незаконним такого акта та його скасування чи навпаки збереження його юридичної сили. Натомість непрямий спосіб відображається при вирішенні спору, що виник поза зв'язком з перевіркою конкретного нормативно-правового акта,

коли, наприклад, суд свідомо не використовує більш конкретну правову норму, яка регулює суспільні відносини, однак суперечить нормі вищої юридичної сили. Судове рішення в описаному випадку нівелює дію такої норми шляхом невикористання її до конкретних правовідносин. Відповідно й завданням суду буде не просто вибрати з «двох проблем» меншу, а з використанням елементів правового моніторингу надати оцінку правової норми і у випадку визнання її незаконності відмовитись від застосування закріпленого в ній правила при вирішенні конкретного спору.

Прикладом зазначеного може слугувати правова позиція, відображена у постанові Великої Палати Верховного Суду, в якій встановлено, що норма ст. 334 ЦК України превалює над спеціальною нормою Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», виходячи із закріпленого в ст. 4 ЦК України пріоритету норм цього кодексу над нормами інших законів, виходячи з того, що спеціальні норми закону можуть містити уточнюючі положення, проте не можуть прямо суперечити положенням ЦК України [2].

Цікавою для аналізу є судова практика у справах про забезпечення виконання кредитних зобов'язань житловою нерухомістю та мораторій на виселення громадян із житла, переданого в іпотеку. Як результат перегляду рішень судів в цій категорії справ сформовано правову позицію, за якою установлений Законом України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» мораторій не передбачає втрату кредитором права на звернення стягнення на предмет іпотеки (застави) у випадку невиконання боржником зобов'язань за договором, а лише тимчасово забороняє примусове стягнення на майно (відчуження без згоди власника). Більше того, дія цього нормативно-правового акта, як тимчасова міра відстрочення звернення стягнення на таке житло, на час вирішення спору не може бути підставою для відмови в захисті пору-

¹ Під негативною правотворчістю в доктрині права розуміється процедура удосконалення законів, підзаконних актів, рішень суду, цивільно-правових договорів та інших юридичних документів шляхом встановлення їх правовідповідності [14, с. 9].

² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 червня 2021 р. у справі № 334/3161/17. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/98483113> (дата звернення 15.06.2024).

шеного права. Відповідно й рішення судів в справах, що переглядалися, були скасовані як такі, що базувалися на умовах судді про неможливість звернення стягнення на предмет іпотеки у зв'язку з дією Закону України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті». Тобто, перегляду підлягали судові рішення, в яких шляхом тлумачення змінюється зміст законодавства, або встановлюється значення, яке законодавець ніколи не закладав при прийнятті нормативно-правових актів.

Наведені приклади судової практики свідчать на користь висновку, що судовому моніторингу притаманні наступні ознаки: а) здійснення моніторингу на професійній основі; б) здійснення моніторингу у встановлених законом процесуальних формах; в) здійснення моніторингу уповноваженим та компетентним суб'єктом судової влади; г) здійснення моніторингу на основі аналізу судових актів та безпосередньо судового процесу; д) виокремлення в процесі моніторингу окремих прецедентів, що формуються на підставі конкретних індивідуалізованих рішень.

Отже, вважаємо за доцільне підтримати відображене у ст. 71 Закону України «Про правотворчу діяльність» положення, яким закріплено можливість звернень Вер-

ховним Судом до визначених ч. 2 ст. 4 цього ж закону суб'єктів правотворчої діяльності з пропозиціями щодо необхідності корегування діючого законодавства. Закріплене правило ще раз підтверджує тезу, що реформування правової системи напряму залежить від модернізації таких її напрямків, як законодавчого, виконавчого та судового. Зазначені напрями взаємопов'язані між собою, адже судові реформування неможливі без відповідного корегування законодавства в сфері судоустрою та судочинства. Зважаючи на це, закріпивши у ст. 71 Закону України «Про правотворчу діяльність» механізм правового моніторингу за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики, комплексного аналізу потребують й результати такої діяльності при пошуку найбільш оптимального та ефективного механізму врегулювання приватноправових відносин. Лише такий тандем, в якому суд, виявивши прогалини, колізії положень цивільного законодавства, з метою забезпечення здійснення правосуддя здійснює правотворення, на основі якого, вносяться зміни у відповідний нормативно-правовий акт, призведе до формування належної правової політики та дотримання необхідного балансу приватних, суспільних і державних інтересів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Романюк Я. М. Застосування цивільно-правових норм у цивільному судочинстві України (питання теорії і практики): монографія. К.: Ін Юре, 2016. С. 105, 107, 122, 153, 171.
2. Рекодифікація цивільного законодавства України: виклики часу : монографія / за заг. ред. Н. С. Кузнецової. 2-ге вид., доп. та перероб. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 374, 373–374.
3. Цивільний кодекс Швейцарії від 10.12.1907 р. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/5896> (дата звернення: 15.06.2024).
4. Романюк Я. М. Судова правотворчість у механізмі забезпечення принципу верховенства права в умовах реформування правосуддя. *Вісник Верховного Суду України*. 2016. № 12. С. 3.
5. Подорожна Т. С., Білоскурська О. В. Правовий моніторинг як засіб якості та ефективності чинного законодавства Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики. Випуск 10. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 84.
6. Слотвінська Н. Д. Судова практика як джерело права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2017. С. 7.
7. Окрема ухвала Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 15 березня 2023 р., судова справа № 688/4803/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109674946> (дата звернення 15.06.2024).
8. Бондаренко В. Умови ефективності застосування адміністративноправових норм. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 34.

9. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової; Ківалов С. В., Харитонova О. І., Пасенюк О. М., Аракелян М. Р. та ін. Харків, 2005. С. 76.

10. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М. І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. С. 202.

11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» від 20.07.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_115#Text (дата звернення: 15.06.2024).

12. Майданик Р. Загальна характеристика судового прецеденту в праві України. *Юридична Україна*. 2012. № 12. С. 46.

13. Ясинок Д. М. Судова правотворчість та її межі в цивільному судочинстві України: монографія. Київ: Алерта, 2024. С. 47.

14. Борова Т. А. Негативна правотворчість та її роль в удосконаленні сучасного права: дис ... доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2023. С. 9.

15. Бахтіна Ю. С. Правовий моніторинг як функція державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2019. С. 194.

16. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 червня 2021 р. у справі № 334/3161/17. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document /98483113> (дата звернення 15.06.2024).

ЛОКАЛЬНА ПРАВОТВОРЧІСТЬ ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СПРАВЛЯННЯ ПЛАТИ ЗА ЗЕМЛЮ ФІЗИЧНИМИ І ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ: ПРАВОВІ ФОРМИ ТА МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ У РЕГУЛЮВАННІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Носік Володимир Васильович,

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
головний науковий співробітник відділу науково-правових експертиз
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



Розглянуто науково-теоретичні, конституційні, законодавчі інституційні основи правотворчої діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування та здійснення ними публічного адміністрування у сфері справляння плати за землю фізичними і юридичними особами України.

Наголошується, що закон «Про правотворчу діяльність» щодо форм та механізму реалізації правотворчої діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування дозволяє забезпечити реалізацію принципу правової визначеності у правовому регулюванні та публічному адмініструванні земельних відносин у сфері справляння плати за землю фізичними і юридичними особами. Також вбачається, що прийняття цього закону позитивно впливатиме на забезпечення єдності судової практики у справах про визнання недійсними актів місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських рад у земельних спорах.

Доведено, що локальні правові акти, норми яких спрямовані на регулювання земельних відносин на місцевому рівні, за своєю юридичною природою є підзаконними нормативними актами, охоплюються загальним терміном «законодавство» і їх можна відносити до регуляторних актів у системі нормативних джерел земельного права. Відтак рішення сільських, селищних, міських рад про затвердження нормативної грошової оцінки земель у межах територіальної громади є підзаконним нормативно-правовим актом, який має застосовуватися у регулюванні і публічному адмініструванні суспільних відносин у сфері справляння плати за землю, а також при вирішенні спорів у судах.

Зроблено висновок про те, що Витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки є правовим актом індивідуальної дії, який за встановленою формою та відповідно до поданих заяв землевласників і землекористувачів обов'язково має бути безоплатно виданий Держгеокадастром як суб'єктом владних повноважень на виконання організаційно-управлінських функцій держави у сфері земельних, податкових та інших відносин в порядку надання адміністративних послуг.

Стверджується, що за законом одержання землевласниками чи землекористувачами витягів з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельних ділянок необхідно розглядати як право цих суб'єктів на доступ та одержання офіційної достовірної і об'єктивної земельно-кадастрової публічної інформації про земельні ділянки, а також інформації про критерії, за якими було проведено нормативну грошову оцінку, та загальну нормативну оцінку вартості окремої земельної ділянки.

Ключові слова: земельні правовідносини, правотворча діяльність, локальні нормативно-правові акти, фізичні особи, юридичні особи, плата за землю, оцінка землі, нормативна грошова оцінка землі, регуляторний акт, рішення органів місцевого самоврядування, локальна правотворчість, публічне адміністрування.

Nosik Volodymyr. Local legislation and public administration in the field of administration of payment for land by natural and legal persons: legal forms and implementation mechanism in the regulation of public-private land relations in Ukraine

The scientific-theoretical, constitutional, and legislative institutional foundations of the law-making activity of local state authorities and local self-government bodies and their implementation of public administration in the field of land payment by individuals and legal entities of Ukraine are considered.

It is emphasized that the law "On law-making activities" regarding the forms and mechanism of implementation of law-making activities of local state authorities and local self-government bodies allows to ensure the implementation of the principle of legal certainty in the legal regulation and public administration of land relations in the sphere of payment of land payments by natural and legal entities. It is also seen that the adoption of this law will have a positive effect on ensuring the unity of judicial practice in cases of invalidation of acts of local state administrations, village, settlement, city councils in land disputes.

It has been proven that local legal acts, the norms of which are aimed at regulating land relations at the local level, by their legal nature are subordinate normative acts, are covered by the general term "legislation" and can be attributed to regulatory acts in the system of normative sources of land law. Therefore, the decision of village, settlement, city councils on approving the normative monetary valuation of lands within the territorial community is a subordinate legal act that must be applied in the regulation and public administration of public relations in the field of land payment, as well as in the resolution of disputes in courts.

It was concluded that the Extract from the technical documentation on the normative monetary valuation of the land plot is a legal act of individual effect, which, according to the established form and in accordance with the submitted applications of landowners and land users, must be issued free of charge by the State Geocadaster as a subject of the authority to execute organizational and management functions of the state in the field of land, tax and other relations in the order of providing administrative services.

It is claimed that according to the law, receipt by landowners or land users of extracts from technical documentation on the normative monetary valuation of land plots must be considered as the right of these subjects to access and receive official, reliable and objective land cadastral public information about land plots, as well as information about the criteria by which the normative monetary assessment was carried out, and the general normative assessment of the value of a separate land plot.

Key words: *land legal relations, law-making activity, local normative legal acts, natural persons, legal entities, payment for land, land valuation, normative monetary valuation of land, regulatory act, decisions of local self-government bodies, local law-making, public administration.*

Актуальність дослідження теоретичних і практичних проблем локальної правотворчості та публічного адміністрування у регулюванні публічно-приватних земельних правовідносин детермінована сучасними викликами об'єктивного характеру, які постали перед Українським народом і державою щодо використання та охорони землі як об'єкта права власності і основного національного багатства Українського народу, територіальної основи національного суверенітету в умовах російсько-української війни та перспектив повоєнного відновлення економіки і сталого розвитку українського суспільства.

Потреба проведення наукових пошуків за обраною темою цієї статті зумовлена також суб'єктивними чинниками,

пов'язаними з прийняттям ЗУ «Про правотворчу діяльність» та імплементацією його норм у систему земельного законодавства відповідно до ст. ст. 1,2,3,5, 13, 14, 19, 41 та інших Конституції України в частині реалізації місцевими органами державної влади та органам місцевого самоврядування та їх посадовими особами функцій, повноважень, правових форм, методів у сфері правового регулювання та публічного адміністрування усього спектра земельних відносин, включаючи й справляння плати за землю фізичними і юридичними особами та захист порушених прав власників землі і землекористувачів. Адже через недосконалість системи і структури земельного законодавства, наявність у ньому великої кількості колі-

зій, прогалин та інших юридичних дефектів зростає кількість позовів до суду, включаючи й ЄСПЛ, про визнання рішень місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування незаконними, відновлення порушених земельних прав, відшкодування заподіяної шкоди тощо.

Вибірковий аналіз наукових та інших джерел показує, що у загальній теорії права, в українських доктринах конституційного, земельного, аграрного, екологічного права, адміністративного права, державного управління питання локальної правотворчості та публічного адміністрування суспільних відносин у сфері оцінки землі, доступу до земельно-кадастрової інформації, справляння плати за землю, юридичної природи локальних нормативно-правових та інших актів місцевих органів державної влади і самоврядування досліджувалась вченими крізь призму місця, ролі та функціонального призначення локальних правових актів у системі джерел земельного, аграрного [1], екологічного права [2], механізму правового регулювання окремих видів земельних правовідносин [3], правових колізій [4] та інших юридичних дефектів [5] у земельному законодавстві, юридичної природи правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування [6, с. 16-20; 7, с. 219-224], інституційно-правового забезпечення оцінки землі та оціночної діяльності тощо. Одержані наукові результати таких досліджень складають теоретичну основу для подальших наукових пошуків у цій сфері щодо місця, ролі, функціонального призначення, меж, форм, сфери дії, повноважень, методів та інших складових нормотворчої діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування у регулюванні та публічному адмініструванні земельних відносин відповідно до Конституції України з огляду на названі вище об'єктивні і суб'єктивні чинники.

У цьому зв'язку перед юридичною наукою постають нові завдання з розробки теоретико-прикладних моделей локальної правотворчості у сфері регулювання та публічного адміністрування земельних відносин шляхом розробки, прийняття, застосування нормативно-правових актів та формування «муніципального земельного законодавства» на місцевому рівні.

З огляду на актуальність теми **мета цього дослідження** – розкрити теоретичні, конституційні, законодавчі та інституційні основи реалізації правотворчої діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування та здійснення адміністрування публічно-приватних відносин у сфері справляння плати за землю фізичними і юридичними особами і на цій основі одержати нові наукові результати фундаментального і прикладного значення.

Відповідно до ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Згідно з ч. 1 ст. 5 Основного закону держави, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування.

Науково-правовий аналіз наведених норм Конституції України показує, що у сфері земельних відносин органи державної влади і місцевого самоврядування мають подвійний правовий статус: з одного боку через них народ здійснює владу і тому їх конституційно-правовий статус полягає у тому, що вони не уособлюють в собі державну владу, оскільки єдиним джерелом влади є народ, а виступають як суб'єкти здійснення владних повноважень у межах, визначених Конституцією України, з другого – ці органи є суб'єктами здійснення прав власника на землю від імені Українського народу і за змістом норми ст. 14 Конституції України зобов'язані забезпечувати охорону землі як основного національного багатства.

Екстраполяція наведених норм Конституції України на суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення суб'єктивних прав на земельні ділянки, державного регулювання земельних відносин і публічного адміністрування у сфері оцінки землі, ведення державного земельного кадастру, виконання власниками землі і землекористувачами обов'язків зі справляння плати

за землю у вигляді земельного податку і орендної плати на землях державної і комунальної власності показує, що по-перше, такі правовідносини є земельно-управлінськими і мають публічно-приватний характер, по-друге, об'єктами таких правовідносин є земля і земельні ділянки; по-третє, обов'язковими суб'єктами є органи державної влади і місцевого самоврядування; по-четверте, виникають, змінюються і припиняються виключно відповідно до закону.

В структурі земельно-управлінських правовідносин особливе місце займають земельно-оціночні правовідносини як різновид земельно-кадастрових інформаційних правовідносин, що виникають, змінюються і припиняються між органами державної влади і місцевого самоврядування як суб'єктами владних повноважень та фізичним і юридичними особами у сфері публічного адміністрування плати за землю та виконання власниками землі і землекористувачами обов'язків зі сплати земельного податку чи орендної плати в порядку, передбаченому ЗК України, Законом України «Про оцінку земель», ПК України та іншими законами і підзаконними нормативними актами.

Такі правовідносини виникають, змінюються і припиняються на підставі сукупності юридичних фактів (юридичного складу), серед яких можна назвати дії органів державної влади і місцевого самоврядування щодо здійснення владних організаційно-управлінських повноважень, спрямованих на забезпечення реалізації фіскальної функції держави шляхом прийняття рішення про проведення нормативної грошової оцінки земель, розробку технічної документації та прийняття рішення про затвердження такої документації, а також дії цих органів та фізичних і юридичних осіб щодо видачі витягів з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельних ділянок.

За ЗК України грошова оцінка земельних ділянок є складовою державного земельного кадастру, може бути нормативною і експертною, використовується для визначення розміру земельного податку, проводиться за затвердженими КМ України методиками (ст. 201). Істотні ознаки юридичної природи нормативної грошової оцінки земельних ділянок визна-

чені у ст. 202 ЗК України, у ст. ст. 1, 13, 15, 18, 20, 23 Закону України «Про оцінку земель», а також у ст. 271 ПК України.

Відповідно до ЗК України, законів України «Про місцеве самоврядування», «Про оцінку земель», «Про Державний земельний кадастр», «Про землеустрій», «Про адміністративні послуги», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та інших законів і підзаконних актів публічне адміністрування нормативної грошової оцінки земель як складової Державного земельного кадастру та видачі витягів з технічної документації про нормативну грошову оцінку земель у населених пунктах здійснюють сільські, селищні, міські ради, а також Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Названі органи влади і місцевого самоврядування за своїм правовим статусом належать до суб'єктів владних повноважень у значенні п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС, тобто як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій і повноважень на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або ж наданні адміністративних послуг.

Зокрема, за законом України «Про оцінку земель» на Держгеокадастр, як орган центральної виконавчої влади, покладаються обов'язки щодо видачі витягів з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельних ділянок. У витягу має бути зазначена персоналізована інформація про суб'єктів та об'єкти права власності чи користування, а також інша обов'язкова земельно-кадастрова інформація, необхідна для нормативної грошової оцінки земельних ділянок, яка має обов'язково узгоджуватись із земельно-кадастровою інформацією щодо формування земельних ділянок як об'єктів цивільних прав відповідно до ст. 79-1 ЗК України, а також відповідати усім показникам і критеріям, які є у затвердженій рішенні сільської, селищної, міської ради технічній документації з нормативної

грошової оцінки земельних ділянок. За формою витяг має бути підписаний Державним кадастровим реєстратором Головного управління Держгеокадастру, який сформував такий витяг із зазначенням дати видачі цього правового акта індивідуальної дії.

Реалізація органами державної влади та місцевого самоврядування своїх функцій у сфері регулювання земельних відносин і повноважень з ведення Державного земельного кадастру, розробки і затвердження технічної документації з нормативною грошовою оцінки земель, видачі витягів з технічної документації з нормативною грошовою оцінки окремих земельних ділянок для власників і землекористувачів, фіскальних та інших органів державної влади здійснюється у передбачених законом формах правотворчої діяльності шляхом прийняття відповідних правових актів публічного адміністрування земельних відносин. При цьому такі акти мають як загальні ознаки, які є характерними як для актів, що видаються органами державної влади і місцевого самоврядування, так і певні особливості, які притаманні актам органів місцевого самоврядування з огляду на визначену у Конституції України та законах юридичну природу місцевого самоврядування як складової конституційного ладу в Україні.

Насамперед, такі акти видаються місцевими органами влади і самоврядування як суб'єктами владних повноважень згідно ст. 5 Конституції України в межах, визначених у нормі ч. 2 ст. 19 Конституції України, за якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це означає, що названі органи влади і місцевого самоврядування у своїй правотворчій діяльності можуть приймати правові акти регулювання і публічного адміністрування у формах, визначених Основним законом держави, законом України «Про правотворчу діяльність» та іншими законами. Зокрема, за законом України «Про місцеве самоврядування» відповідні ради та їх виконавчі комітети приймають рішення, а сільські, селищні і міські голови – розпорядження (ст. 59)

з додержанням встановлених законодавством процедур.

Згідно закону «Про правотворчу діяльність», якщо рішення і розпорядження містять у своєму змісті правові норми, то вони визнаються підзаконними нормативно-правовими актами. За своїми юридичними властивостями правові акти місцевих органів влади і місцевого самоврядування поділяються на нормативні і ненормативні (індивідуальні) і їх можна розглядати як формально виражені результати локальної правотворчості та відносити до актів застосування норм права, оскільки мають, з одного боку - похідний характер від законів та підзаконних актів органів державної влади і повинні відповідати останнім, з другого – згідно ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування», рішення є обов'язковими для органів державної виконавчої влади у здійсненні ними функцій і повноважень у тій чи іншій сфері, зокрема й у регулюванні земельних відносин, оцінки земель, встановленні місцевих податків і зборів, містобудуванні, вирішенні інших питань місцевого значення. Порівняно з правовими актами місцевих органів державної влади, які можуть бути скасовані Президентом України чи органами виконавчої влади вищого рівня, то правові акти органів місцевого самоврядування можуть бути скасовані лише в судовому порядку за правилами адміністративного судочинства з мотивів їх невідповідності Конституції України чи законам України.

Відповідно до ст. 5, 13, 67 Конституції України, ЗК України, законів України «Про місцеве самоврядування», «Про правотворчу діяльність» та інших законів, між правовими актами місцевих органів державної влади (розпорядження) і органів місцевого самоврядування не вбачається принципової різниці у сфері регулювання і публічного адміністрування земельних відносин, включаючи й проведення нормативною грошовою оцінку земель у межах населених пунктів чи об'єднаних територіальних громад, видачу витягів з технічної документації про нормативну оцінку земельних ділянок, оскільки названі конституційні органи в більшості випадків видають правові акти з одних і тих же питань земельно-кадастрових та інших

видів земельних відносин. При цьому кожен з цих місцевих органів влади і самоврядування діє у межах свої компетенції, і тому прийняті ними нормативні розпорядження і рішення мають державно-владний характер, підлягають обов'язковому застосуванню, підтримуються державою і спрямовані на реалізацію організаційно-управлінських функцій і повноважень у здійсненні цими суб'єктами влади народу відповідно до ст. 5 Конституції України та прав власника на землю від імені Українського народу згідно ст. 13 Основного закону держави.

У межах населених пунктів рішення сільської, селищної міської ради про проведення нормативної грошової оцінки та затвердження відповідної технічної документації необхідно розглядати як акти застосування законодавства локальної дії, які характеризуються такими ознаками: мають підзаконний характер; прийняті суб'єктами владних повноважень; є обов'язковим для всіх суб'єктів земельних правовідносин; поширюється на всі землі у межах населених пунктів відповідно їх цільового призначення, функціонального використання, правових форм власності і використання; є чинними упродовж строку, визначеного органами місцевого самоврядування; виконання і додержання встановлених у рішенні сільської, селищної, міської ради про затвердження технічної документації з нормативної оцінки земель правил, нормативів, показників та іншої публічної інформації має здійснюватися кожним учасником земельних правовідносин добровільно на основі вільного доступу до інформації про нормативну оцінку земель, а також у передбачених законом випадках, із застосуванням заходів адміністративного примусу. За таких умов рішення місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування можна відносити до регуляторних нормативно-правових актів локальної правотворчості у структурі джерел земельного права України.

Водночас витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельних ділянок необхідно розглядати як правовий акт індивідуальної дії органу виконавчої влади, який відповідно до закону за заявою власника землі чи землекористувача безоплатно видається Держав-

ним кадастровим реєстратором Головного Управління Держгеокадастру України за місцем розташування земельної ділянки в порядку надання адміністративних послуг за встановленою формою, зміст якої має вміщувати достовірну публічну інформацію з нормативної грошової оцінки земель, затвердженої та оприлюдненої сільськими, селищними і міськими радами у встановленому законом порядку.

Не дивлячись на те, що рішення про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель населених пунктів приймаються органами місцевого самоврядування, а витяг з технічної документації з нормативної грошової оцінки земельних ділянок видається місцевими органами Держгеокадастру, за своєю юридичною природою ці документи суб'єктів владних повноважень необхідно розглядати як дві сторони одного й того ж правового явища – локальної правотворчості або ж як дві форми виразу єдиного правового акта державно-владного управління у сфері регулювання земельних відносин, причому кожен із них має своє функціональне призначення, а саме: рішення відповідної ради має нормативний характер і забезпечує регулювання земельних відносин з оцінки земель, справляння плати за землю, здійснення суб'єктивних прав на земельні ділянки, охорону земель і захист охоронюваних законом прав та інтересів власників землі і землекористувачів, тоді як витяг з технічної документації з нормативної оцінки є правовим актом індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень у забезпеченні реалізації фіскальної та інших функцій держави у межах територіальної громади і за законом видається заявникам безоплатно в порядку надання адміністративних послуг.

Виходячи з такого розуміння юридичної природи витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельних ділянок варто зазначити, що за законом одержання землевласниками чи землекористувачами таких витягів необхідно розглядати як право цих суб'єктів на доступ та одержання офіційної достовірної і об'єктивної земельно-кадастрової публічної інформації про земельні ділянки, а також інформації про критерії,

за якими було проведено нормативну грошову оцінку, та загальну нормативну оцінку вартості окремої ділянки. Реалізація такого права має бути спрямована на забезпечення здійснення суб'єктивних прав на земельні ділянки, вчинення правочинів із земельними ділянками та розташованими на них об'єктами нерухомості, юрисдикційний захист земельних, майнових, фінансових та інших прав у судах у відносинах з фіскальними та іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Проте це не означає, що витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку має лише інформаційний характер для суб'єктів земельних правовідносин. Такий витяг містить інформацію, яка базується на затвердженій відповідною радою нормативній грошовій оцінці земель і тому є необхідною для визначення розміру земельного податку чи орендної плати на землях державної чи комунальної власності по кожній окремо взятій земельній ділянці. Тому видача витягу з технічної документації є юридичним фактом, з яким ПК України пов'язує виникнення правовідносин зі сплати земельного податку чи орендної плати. Відтак, витяг з технічної документації з нормативної грошової оцінки земель, у якому визначено конкретний розмір такої оцінки, безпосередньо пов'язаний з колом прав та обов'язків користувача відповідної земельної ділянки, що підтверджується правовою позицією, викладеною в постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03 грудня 2018 р. у справі № 815/927/15.

Водночас за ст. 67 Основного закону держави кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом. Зважаючи на такі конституційні імперативи та їх поєднання з нормами ст. 5 Конституції України, отримання власникам земельних ділянок чи землекористувачами, у т.ч. й орендарями, витягу з технічної документації з нормативної грошової оцінки земельної ділянки необхідно розглядати

як обов'язок цих суб'єктів перед суспільством забезпечувати надходження до бюджетів зі сплати земельного податку чи орендної плати за земельні ділянки державної чи комунальної власності з метою задоволення суспільних і приватних інтересів економічного, соціального, екологічного та іншого характеру. Водночас витяг з технічної документації з нормативної грошової оцінки є правовим актом індивідуальної дії суб'єкта владних повноважень, який безпосередньо впливає на виконання власниками землі і землекористувачами обов'язків зі сплати земельного податку чи орендної плати і тому має обов'язковий характер для будь-кого із суб'єктів земельних правовідносин.

Оскільки у правовідносинах, що виникають у зв'язку із здійсненням органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування владно-управлінських функцій у межах своїх повноважень, а також із здійсненням власниками земельних ділянок та землекористувачами суб'єктивних прав та обов'язків у сфері нормативної грошової оцінки земель, видачі витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельних ділянок, органи державної влади та місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень, то дії цих органів та їх посадових осіб, які порушують законодавство щодо здійснення прав і виконання обов'язків землевласників і землекористувачів, можуть бути оскаржені у адміністративних судах, що підтверджується практикою Верховного суду у таких справах (Рішення Великої палати ВС від 20 червня 2018 р. (справа № 823/902/17)). Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 155 ЗК України, у разі видання органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування акта, яким порушуються права особи щодо володіння, користування чи розпорядження належною їй земельною ділянкою, такий акт визнається недійсним.

Резюмуючи викладене, можна зробити загальний висновок про те, що з прийняттям ЗУ «Про правотворчу діяльність» забезпечується реалізація принципу правової визначеності у практиці застосування норм Конституції України, земельного та іншого законодавства з питань регулювання земельних відносин місце-

ними органами державної влади та органами місцевого самоврядування на регіональному і місцевому рівнях, включаючи й публічно-приватні відносини у сфері справляння плати за землю юридичними і фізичними особами, а також вибору способів захисту порушених прав власників землі і землекористувачів у судовому порядку. Законодавче закріплення правової визначеності щодо юридичної природи, форм, механізму розробки, прийняття, скасування нормативно-правових актів місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування та реалізацією цими органами функцій і повноважень щодо адміністрування у сфері земельних відносин створює сприятливе правове середовище для формування єдиних підходів у судовій практиці захисту земельних прав власників землі і землекористувачів, держави, територіальних громад.

За законом України «Про правотворчу діяльність», розробка, прийняття і реалізація нормативно-правових актів на локальному рівні спрямоване на забезпечення регулюючого впливу на учасників земельних відносин на основі балансу суспільних і приватних інтересів та забезпечення громадянської злагоди на землі України з додержанням принципів правотворчої діяльності, конституційних засад здійснення і захисту прав на землю і охорони землі, додержання вимог Європейської Конвенції з прав людини, виконання рішень ЄСПЛ у земельних справах громадян України проти держави Україна.

З огляду на визначену у законі України «Про правотворчу діяльність» юридичну природу локальних нормативно-правових актів можна зробити висновок про те, що рішення відповідного органу місцевого самоврядування про затвердження технічної документації з нормативної оцінки земель є підзаконним нормативним актом локальної дії, який є обов'язковим для місцевих органів Держгеокадастру при підготовці, оформленні та видачі витягу з технічної документації про нормативну оцінку земельної ділянки. Водночас витяг з технічної документації з нормативної грошової оцінки земельної ділянки необхідно розглядати як правовий акт індивідуальної дії, який за встановленою формою та відповідно до поданих заяв землевласників

і землекористувачів обов'язково має бути безоплатно виданий Держгеокадастром як суб'єктом владних повноважень на виконання організаційно-управлінських функцій держави у сфері земельних, податкових та інших відносин в порядку надання адміністративних послуг.

За законом одержання землевласниками чи землекористувачами витягів з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельних ділянок необхідно розглядати як право цих суб'єктів на доступ та одержання офіційної достовірної і об'єктивної земельно-кадастрової публічної інформації про земельні ділянки, а також інформації про критерії, за якими було проведено нормативну грошову оцінку, та загальну нормативну оцінку вартості окремої земельної ділянки. Такий витяг містить інформацію, яка базується на затвердженій відповідною радою нормативній грошовій оцінці земель і тому є необхідною для визначення розміру земельного податку чи орендної плати на землях державної чи комунальної власності по кожній окремо взятій земельній ділянці. Тому видача витягу з технічної документації є юридичним фактом, з яким закон пов'язує виникнення, зміну чи припинення правовідносин не лише зі сплати земельного податку чи орендної плати, а й із здійсненням значно ширшого кола прав власника чи користувача відповідної земельної ділянки, передбачених у законі, договором чи рішенням суду. Водночас витяг з технічної документації з нормативної грошової оцінки є правовим актом індивідуальної дії суб'єкта владних повноважень, який безпосередньо впливає на виконання власниками землі і землекористувачами обов'язків зі сплати земельного податку чи орендної плати і тому має обов'язковий характер для будь кого із суб'єктів земельних правовідносин.

У разі, якщо суб'єкт владних повноважень всупереч ст. 19 Конституції України порушує чинне законодавство з питань видачі витягів з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельних ділянок, то такі дії цих органів та їх посадових осіб можуть бути оскаржені до адміністративного суду, оскільки за статті 19 КАС, юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори,

зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних

актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Багай Н. О. Теоретичні проблеми розвитку аграрного законодавства України : монографія / Н. О. Багай ; ДВНЗ «Прикарпатський націон. ун-т ім. В. Стефаника» ; Навч.-науков. юридич. ін-т. Івано-Франківськ : Супрун В. П., 2020. 305 с
2. Гвоздик П. О. Джерела екологічного права України : монографія / відп. ред. Н. Р. Малишева. К.: Алерта, 2012. 304 с.
3. Кузьменко Н. О. Рішення органів місцевого самоврядування в механізмі правового регулювання земельних відносин : монографія / Н. О. Кузьменко. К.: Алерта, 2018. 264 с.
4. Мірошниченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні : монографія. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 268 с.
5. Коваленко Т. О. Реалізація принципу законності у регулюванні земельних відносин в Україні : проблеми законодавчого забезпечення : монографія / Т.О. Коваленко. К.: Правова Єдність, 2017. 672 с.
6. Борденюк В. І. Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2004. № 11. С. 16–20.
7. Калиновська Т. Класифікація правових актів місцевого самоврядування. *Право України*. 2010. № 10. С. 219–224.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частини першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 р № 7 – рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 32. Ст. 1084.

УДК 340.134:349.2

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.12>

БІЛІ І ЗЕЛЕНІ КНИГИ ЯК АНАЛІТИЧНІ ДОКУМЕНТИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРАЦІ

Костюченко Олена Євгенівна,

доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу науково-правових експертиз
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



Стаття присвячена аналізу правового потенціалу зелених та білих книг прогнозовано впливати на вдосконалення і розвиток законодавства України, зокрема й у сфері праці. Проаналізовано їх здатність забезпечити методологічну єдність удосконалення законодавства відповідно до цілей публічної політики держави, що відображена у відповідних аналітичних документах. Окремо зроблено акцент на тому, що прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» оновлює підходи до планування правотворчої діяльності. Акцентовано, що зарубіжний досвід показує практичну результативність впливу білих та зелених книг на: (а) якість підготовки нормативно-правових актів; (б) науково-експертну обґрунтованість обраної стратегії вирішення правових проблем; (в) формування у громадськості ідеологічної підготовленості до змін правового регулювання певних правовідносин; (г) взаємодію громадянського суспільства з державою в процесі розбудови і зміцнення демократичних і правових засад держави. Зроблено висновок, що ключовою перевагою білих та зелених книг як аналітичних документів публічної політики у сфері праці є можливість визначення цілей державної політики, відповідно до яких у подальшому мають готуватися проекти законів, і вже на їх основі підзаконні акти у сфері праці. Стверджується, що формування ідеологічної основи для вдосконалення трудового законодавства відповідно до визначених цілей надасть можливість більш оперативно досягати мети правового регулювання трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. Обстоюється думка, що зелені книги здатні розкрити різні методологічні підходи до вирішуваної правової проблеми, а подальше вдосконалення трудового законодавства на основі білої книги робить можливим збереження концептуальної єдності нормативно-правових актів відповідно до визначеної у білій книзі мети правового регулювання.

Ключові слова: правотворча діяльність, біла книга, зелена книга, аналітичні документи публічної політики, трудове законодавство, трудове право, трудові та тісно пов'язані з ними відносини.

Kostyuchenko Olena. White and green papers as analytical documents of public policy in the field of labor

The article is devoted to the analysis of the legal potential of the green and white papers and it is predicted to influence the improvement and development of the legislation of Ukraine, in particular in the field of labor. It is analyzed their ability to ensure the methodological unity of improving the legislation in accordance with the goals of the public policy of state, which is reflected in the relevant analytical documents. It is separately emphasized on the fact that the adoption of the Law of Ukraine "On Law-Making Activities" updates the current approaches to planning law-making activities. The work emphasizes that foreign experience shows the practical effectiveness of the influence of white and green papers on: (a) the quality of preparation of normative legal acts; (b) the scientific and expert validity of the chosen strategy for solving legal problems; (c) formation of the public's ideological readiness for changes in the legal regulation of certain legal relations; (d) interaction of civil society with the state in the process of building and strengthening the democratic and legal foundations of state. It was concluded that the key advantage of white and green papers as analytical documents of public policy in the field of labor is the determination of the goals of state policy, according to which draft laws should be prepared in the future, and already on their basis by-laws in the field of labor. It is claimed

that the formation of an ideological basis for the improvement of labor legislation in accordance with the defined goals will provide an opportunity to more effectively achieve the goal of legal regulation of labor and closely related relations. It is argued that green papers are able to reveal different methodological approaches to the solved legal problem, and the further improvement of labor legislation on the basis of the white papers makes it possible to preserve the conceptual unity of legal acts in accordance with the goal of legal regulation defined in the white paper.

Key words: law-making activity, white papers, green papers, analytical documents of public policy, labor legislation, labor law, labor and closely related relations.

Постановка проблеми. Прийняття 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність», попри те, що його норми буде введено в дію через рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, знаменує новий етап розвитку вітчизняного законодавства та зміцнення його взаємозв'язку з правовою наукою. Норми про правотворчість створюють нові інструменти, що дозволяють укріпити силу права та його здатність надавати правовідносинам прогнозованого характеру. Такий підхід загалом не є новим у демократичних державах світу, водночас для України унормування правотворчої діяльності є кроком до цивілізаційних надбань і їх впровадження на шляху вступу до Європейського Союзу. Новелою вітчизняного законодавства є встановлення норм щодо планування правотворчої діяльності на основі документів публічної політики. Відповідно до п.п. 1, 3 ч. 2 ст. 21 Закону України «Про правотворчу діяльність» білі та зелені книги визначені як аналітичні документи публічної політики [1].

Отже, вже сьогодні можна стверджувати, що подальший розвиток українського законодавства загалом та трудового зокрема, з часу введення в дію норм про правотворчість, набуде планового характеру й базуватиметься на документах, розроблених «з метою визначення проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного розвитку правового регулювання суспільних відносин» (абз. 2 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про правотворчу діяльність»). Це свідчить, що актуальності набуває науковий дискурс щодо впливу білих та зелених книг на розвиток й удосконалення законодавства України.

Метою цієї статті є визначення впливу білих і зелених книг на вдосконалення трудового законодавства та розвиток трудового права України.

Вітчизняні науковці вже тривалий час працюють у площині теоретико-правового аналізу змісту та дії білих та зелених книг як регуляторів суспільних відносин. Проте закріплення норм про правотворчу діяльність додає цій тематиці нового бачення у вітчизняній правовій науці. А отже, наступні наукові дослідження нормативного впливу документів публічної політики на вдосконалення законодавства, зокрема й у сфері праці, мають стати більш системними і плідними.

Виклад основного матеріалу. Планування правотворчої діяльності розпочинається з підготовки документів публічної політики, якими відповідно до ч. 2 ст. 20 Закону України «Про правотворчу діяльність» є: «1) аналітичні документи публічної політики; 2) прогнозні документи публічної політики; 3) програмні документи публічної політики» [1]. Як уже зазначалося, білі та зелені книги належать до аналітичних документів публічної політики, а сам закон дає цим поняттям такі визначення: «зелена книга – аналітичний документ, що розробляється з метою визначення та детального опису проблеми, яка існує у суспільних відносинах та потребує вирішення, а також для надання можливості заінтересованим особам надати свої пропозиції щодо способів вирішення такої проблеми», «біла книга – аналітичний документ, у якому на основі оцінки впливу та обраного оптимального варіанту вирішення проблеми, що існує у суспільних відносинах, визначається стратегія її вирішення шляхом розроблення відповідного законопроекту, викладаються його основні положення» [1].

Отже, щонайменше можна стверджувати, що визначення і характеристика проблем у суспільних відносинах, а також шляхи їх вирішення через внесення змін у законодавство відбуватимуться не хаотично, а відповідно до обраної стратегії на основі оптимального варіанта її вирішення

з урахуванням вивчення прогресивного досвіду інших держав та можливостей його впровадження у вітчизняне законодавство. У питаннях вирішення проблем, що виникли в нових сферах суспільних відносин, або у разі суттєвих змін суспільних відносин, регульованих законодавством, білі та зелені книги надають правову можливість нормативно врегулювати такі суспільні відносини після ретельного вивчення правової проблеми з урахуванням досягнень сучасної правової науки, яка, зазвичай, однією з перших реагує на виниклі правові проблеми та визначає, доводить і обґрунтовує шляхи вирішення проблем.

Водночас варто зазначити, що зелена книга, виокремлюючи правову проблему, містить конкретні пропозиції щодо варіативності способів її вирішення. Біла книга, своєю чергою, визначає конкретну стратегію вирішення проблеми на основі оптимального варіанта з підготовкою законопроекту, що робить її документом, побудованим на конкретно визначеній методологічній основі. Такі правові властивості зелених та білих книг значною мірою долають методологічну неузгодженість законодавства, яке змінюється фрагментарно, що подекуди призводить до методологічної неузгодженості правових норм, які не можуть взаємодіяти між собою в силу різної методологічної основи.

Як наголошує Н.М. Оніщенко, «чітко вибрана методологія є своєрідним компасом, за яким прямує науковець, щодо досягнення як самої мети, поставленої для даного дослідницького напрямку, так і щодо вибраного інструментарію у дослідженні тієї чи іншої проблематики» [2, с. 5-6]. Розуміння суті несумісності методології, закладеної в різних нормативно-правових актах, що спричиняє недовіру окремих норм права, дозволяє усвідомити відмінності праворозуміння та оцінювання правової реальності. «Школи праворозуміння (природна, позитивізм, нормативізм тощо) є складовими частинами відповідної методології дослідження, тобто відповідними точками методологічної субстанції» [2, с. 29].

Як бачимо, сучасна правова наука нерозривно пов'язує вирішення правових проблем із методологією, а от законо-

давство подекуди приймається на основі обраного варіанта правового регулювання без урахування того, що різні норми окремих нормативно-правових актів, а іноді й норми одного акта, методологічно між собою не узгоджуються.

У зв'язку із цим виникає питання про те, чи потрібно законодавцю та іншим правотворцям розумітися на особливостях методологічних підходів до вирішення проблеми, що існує у певних суспільних відносинах? Наша відповідь – ні. Це пояснюється тим, що методологія є науковим інструментарієм, за допомогою якого вибудовується шлях вирішення проблеми, а інструментарієм регулювання суспільних відносин є право в системі його норм, закріплення, зміна й удосконалення яких мають базуватися, зокрема, й на принципах правотворчої діяльності: пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини; необхідності та обґрунтованості; системності; наукового забезпечення (п.п. 2, 5, 6, 7 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правотворчу діяльність») [1].

За жодних умов не заперечуючи вагомості інших принципів правотворчої діяльності, наголошуємо, що дотримання наведених вище принципів неможливе за межами аналізу результатів наукових досліджень у галузі права. І от саме з урахуванням досягнень правової науки і мають готуватися зелені книги, у яких визначаються, описуються й характеризуються способи вирішення проблеми, спираючись на певні методології. Уже в змісті білої книги вибудовується конкретний обраний варіант вирішення проблеми, який з високою вірогідністю буде мати єдину методологічну основу, що істотно підвищить якість підготовлених законопроектів на основі закладеної у білій книзі стратегії вирішення проблеми.

Отже, ми підійшли до питання результативності та практичного застосування впливу білих і зелених книг на процес удосконалення правового регулювання суспільних відносин. «Білі книги використовуються у США, Канаді, Франції, Німеччині, Японії, Китаї, Австралії, Польщі, Норвегії, Італії, Об'єднаних Арабських Еміратах, Південно-Африканській Республіці,

Бразилії... Білі книги можуть стосуватись як окремої країни, так і їх об'єднання. Наприклад, вони використовуються у Раді Європи та Європейському Союзі» [3, с. 5]. Зелені книги використовуються у Європейському Союзі та Великій Британії [3, с. 8-9].

У контексті сказаного варто погодитися з тим, що «найбільш поширеною є практика підготовки Зеленої книги урядом (уповноваженим державним органом), оприлюднення такого документа для громадського обговорення із доволі тривалим терміном для коментарів. За результатом обговорення готується Біла книга із конкретними пропозиціями щодо вирішення проблемних питань. Отже, попри тривалий час розроблення та обговорення таких аналітичних документів, як білі та зелені книги, потенційний позитивний ефект від них є значним, адже дозволяє, по-перше, залучити широке коло експертів до вирішення проблеми, а по-друге, розкрити всю об'єктивну та неупереджену інформацію широкому колу зацікавлених осіб. Це може допомогти у підтримці непопулярних рішень та реформ (або тих, що поляризують суспільство). Тобто білі та зелені книги не лише є інструментами законотворчого процесу, але, у ширшому розумінні, також виконують просвітницьку функцію, збільшуючи довіру до державних інституцій у тому випадку, якщо документ належним чином представлений суспільству та сприяє відкритості і прозорості процесу формування політики в державі» [3, с. 10].

Можна стверджувати, що запровадження в Україні планування правотворчої діяльності, зокрема із використанням білих та зелених книг, наближає нашу державу до сучасних демократичних, цивілізованих підходів до удосконалення законодавства, що має позитивно вплинути на процес адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Водночас залучення громадськості й широкого кола експертів до обговорення шляхів вирішення проблем, які існують у певних суспільних відносинах, створює правові механізми прямої взаємодії державних органів з науковцями в процесі підготовки проєктів нормативно-правових актів для досягнення поставлених цілей

правового регулювання. На наше переконання, це ще раз доводить зростання ролі вітчизняної правової науки як у формуванні стратегій розвитку галузевого законодавства, так і в обґрунтуванні шляхів упровадження прогресивного зарубіжного досвіду регулювання суспільних відносин.

Також можна стверджувати, що зарубіжний досвід демонструє практичну результативність впливу білих та зелених книг на:

а) якість підготовки нормативно-правових актів;

б) науково-експертну обґрунтованість обраної стратегії вирішення правових проблем;

в) формування у громадськості ідеологічної підготовленості до змін правового регулювання певних правовідносин;

г) взаємодію громадянського суспільства з державою в процесі розбудови і зміцнення демократичних і правових засад держави.

Маючи вихідною думку про позитивний вектор розвитку українського права через удосконалення законодавства на базі білих та зелених книг, розглянемо перспективи розвитку трудового права України та оновлення правових підходів до регулювання відносин у сфері праці. Уже тривалий час існує розуміння того, що суспільні відносини у сфері праці істотно змінилися за своїм змістом, при тому що правова природа трудових та тісно пов'язаних з ними відносин залишається незмінною. Це призвело до певного «застою» у розвитку вітчизняного трудового права через його законодавче цементування на ідеологічно застарілому Кодексі законів про працю України, що прийнятий ще 10 грудня 1971 року й ідеологічна основа якого укорінилась у чинному трудовому законодавстві, не даючи відносинам у сфері праці розвиватися відповідно до реалій сучасності.

Фактично можна констатувати, що зволікання з прийняттям Трудового кодексу, як ідеологічно нового кодифікованого акта у сфері праці, перешкоджає ефективній реалізації соціального призначення трудового права. У результаті трудове право як право охорони і захисту прав працівника перетворилось на декларації всього найкращого без реальної можливості охоро-

няти і захищати права найбільш численної соціальної групи людей – працівників, працею яких створюються усі товари, роботи і послуги, які формують економічну основу соціально-економічного розвитку держави.

Отже, реформа трудового законодавства України і розвиток трудового права, зокрема з урахуванням нового підходу до правотворчої діяльності, перестають бути процесом внесення змін у законодавство за ініціативою уповноваженого суб'єкта, натомість стають предметом публічної дискусії щодо тих правових підходів, які повинні скласти нову правову основу для регулювання відносин у сфері праці. Фактично з часу введення в дію Закону України «Про правотворчу діяльність» унеможлиблюється процес прийняття законів у сфері праці виключно у сесійній залі без громадського обговорення.

Варто зазначити, що використання білих та зелених книг у правовому регулюванні відносин у сфері праці не є в Україні новим явищем, але їх застосування з метою підготовки проектів законів виступає реалізацією ініціативи зацікавлених суб'єктів. Запровадження нового підходу до правотворчої діяльності робить процес нормотворення більш прогнозованим, а зелені та білі книги набувають нового значення як аналітичні документи публічної політики у процесі роботи над удосконаленням законодавства.

До прикладу, вже сьогодні на базі Національної служби посередництва і примирення працює робоча група з підготовки проекту Закону України «Про соціальний діалог в Україні» (нова редакція) [4], яка напрацьовує відповідні положення, зокрема й на основі Зеленої книги «Модернізація соціального діалогу в Україні для відповідності сучасним викликам соціально-економічної політики» [5]. Також у рамках Проекту МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці» підготовлено Білу книгу «Директиви ЄС та реформування законодавства України з безпеки та гігієни праці і трудових відносин». Її розробники наголошують, що «ця «біла книга» задумана як інструмент для підтримки процесу наближення до міжнародних і європейських трудових норм та передової практики» [6, с. 7].

Наведені приклади, безперечно, не ілюструють повною мірою процесу правотворчості, який передбачений Законом України «Про правотворчу діяльність». Вони демонструють, що досвід роботи з білими і зеленими книгами задля підготовки проектів законів у сфері праці в Україні є і може бути використаний для подальшого напрацювання національних традицій і практики застосування таких аналітичних документів публічної політики, як білі та зелені книги.

Загалом, оцінюючи потенціал зелених та білих книг та їх вплив на формування державної політики у сфері праці, можна стверджувати, що ключовою перевагою цих аналітичних документів публічної політики у сфері праці є визначення цілей державної політики, відповідно до яких у подальшому мають готуватися проекти законів, і вже на їх основі – підзаконні акти у сфері праці. Формування ідеологічної основи для вдосконалення трудового законодавства відповідно до визначених цілей дозволить більш оперативно досягати мети правового регулювання трудових та тісно пов'язаних з ними відносин.

Перевагою побудови державної політики у сфері праці на основі білих і зелених книг також є обґрунтованість шляху подолання правових проблем на підставі аналізу різних варіантів їх вирішення. Водночас зелені книги здатні розкрити різні методологічні підходи до вирішуваної правової проблеми, а подальше удосконалення трудового законодавства на основі білої книги робить можливим збереження концептуальної єдності нормативно-правових актів відповідно до визначеної у білій книзі мети правового регулювання.

Той факт, що підготовка проектів законів на основі зелених та білих книг є процесом тривалим, на наш погляд, не повинен розглядатися як недолік. Адже реформування трудового законодавства України завдяки використанню аналізованих аналітичних документів публічної політики не може здійснюватися всупереч їх змісту та обраного вектору розвитку відносин у сфері праці. За своєю сутністю аналітичні документи публічної політики у сфері праці створюють прозорий механізм прогнозованого розвитку трудового законодавства України.

Пропонований у цій статті погляд щодо впливу білих та зелених книг на вдосконалення трудового законодавства і розвиток трудового права України не претендує на вичерпність аналізу окресленої проблеми, яка потребує подальшого дослідження. Водночас наукова дискусія навколо правового потенці-

алу зелених та білих книг у сфері праці дозволить згодом не лише осмислити оновлені підходи до правотворчої діяльності, а й частково вирішити проблеми методологічної єдності удосконалених норм трудового законодавства, що сприятиме досягненню цілей правового регулювання відносин у сфері праці.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n268>
2. Оніщенко Н. М. *Методологія наукового знання: монізм, плюралізм, інтеграційний підхід (на прикладі теорії держави і права). Методологія проведення галузевих юридичних досліджень* : колективна монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, М. М. Хоменка. Одеса : вид. дім «Гельветика», 2022. С. 5-30.
3. Білі та зелені книги: іноземний досвід. Інформаційна довідка. URL: https://internews.ua/storage/app/media/rang/2023%20event%20news/December/051223_Інформаційна%20довідка_Білі%20та%20Зелені%20книги.pdf
4. Відбулося 16-те засідання робочої групи з напрацювання нової редакції Закону України «Про соціальний діалог в Україні». URL: <https://www.nspp.gov.ua/novini/18091-vidbulosya-16te-zasidannya-robochoji-grupi-z-napratsyuvannya-novoji-redaktsiji-zakonu-ukrajini-pro-sotsialnij-dialog-v-ukrajini>
5. Зелена книга «Модернізація соціального діалогу в Україні для відповідності сучасним викликам соціально-економічної політики» : Проект технічного співробітництва «Інклюзивний ринок праці для створення робочих місць в Україні». К. : МОП, 2019. 23 с.
6. Біла книга «Директиви ЄС та реформування законодавства України з безпеки та гігієни праці і трудових відносин». URL: <https://www.ilo.org/uk/publications/bila-knyha-dyrektyvy-yes-ta-reformuvannya-zakonodavstva-ukrayiny-z-bhp-i>

УДК 340.134[343.21+343.13](477)
DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.13>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: НА ПРИКЛАДІ ПОЛОЖЕНЬ КРИМІНАЛЬНОГО ТА КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСІВ УКРАЇНИ

Слущка Тетяна Іванівна,

кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України,
старший науковий співробітник
відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті в аспекті прийнятого Верховною Радою України Закону «Про правотворчу діяльність», введення в дію якого відбудеться згодом, на прикладі КК і КПК та внесених до них змін, розглядається існуючий стан правотворчої діяльності, зокрема в частині допущених недоліків, прогалин та колізій. При цьому, аналіз допущених недоліків свідчить про відсутність нині належного моніторингу законодавцем під час розроблення, розгляду та прийняття закону інших уже зареєстрованих законопроектів, їх стан проходження та прийнятих попередньо законів. Як приклад правової прогалини наводиться відсутність у змісті КПК норми, що передбачала б постановлення судом окремої ухвали, як заходу реагування, в тому числі, на допущені учасниками кримінального провадження порушення закону. Розглядаючи питання подолання колізій, з метою забезпечення правильного та однакового застосування правозастосовними органами норм права, пропонується доповнити зміст ч. 3 ст. 66 Закону «Про правотворчу діяльність» положенням, яке врегулювало б питання подолання колізій між нормативно-правовими актами рівної юридичної сили у випадку, якщо вони вступили в дію (набули чинності) одночасно, стосуються одних і тих самих норм, але мають різний зміст.

Ключові слова: правотворча діяльність, недоліки та прогалини законодавства, врегулювання колізій між нормами, удосконалення законодавчого врегулювання, правовий моніторинг.

Slutska Tetiana. Some problematic points of law-making activity on the example of the provisions of the Criminal and Criminal Procedure Codes of Ukraine

In the article, in the aspect of the Law "On Law-Making Activity" adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine, the implementation of which will take place later, on the example of the Code of Criminal Procedure and the Code of Criminal Procedure and the amendments made to them, the existing state of law-making activity is considered, in particular, in terms of admitted legal voids, collisions and conflicts. At the same time, the analysis of admitted shortcomings shows the lack of proper monitoring by the legislator during the development, review and adoption of other already registered draft laws, their state of passage and previously adopted laws. As an example of a legal void, the lack of a norm in the content of the Code of Criminal Procedure, which would provide for the court to issue a separate resolution as a response measure, including to violations of the law committed by participants in criminal proceedings, is cited. Considering the issue of overcoming collisions, in order to ensure the correct and uniform application of legal norms by law enforcement bodies, it is proposed to supplement the content of Part 3 of Art. 66 of the Law "On Law-Making Activities" by a provision that would regulate the issue of overcoming conflicts between normative legal acts of equal legal force in the event that they entered into force (went into effect) at the same time, refer to the same norms, but have different content.

Key words: law-making activity, drawbacks and legal voids in legislation, settlement of collisions between norms, improvement of legislative regulation, legal monitoring.

Непересічною та знаковою подією є те, що в річницю незалежності України, 24 серпня 2023 року, Верховна Рада України прийняла Закон України № 3354-IX «Про правотворчу діяльність» (далі – Закон «Про правотворчу діяльність») [1], який покликаний регулювати відносини, пов'язані із плануванням правотворчої діяльності, розробленням, прийняттям (виданням), застосуванням нормативно-правових актів та правовим моніторингом. Також цим Законом закріплено основоположні принципи дії нормативно-правових актів в часі, просторі та за колом осіб, порядок усунення прогалин правового регулювання та подолання колізій між нормативно-правовими актами, що є вельми актуальним з огляду на сучасний стан правотворчої діяльності.

Як впливає з пояснювальної записки до проекту цього Закону «Про правотворчу діяльність», законодавець визнає низьку якість законодавчого регулювання за формального підходу до оцінки впливу проекту нормативно-правового акта суб'єктами правотворчої діяльності в нашій країні. Відсутність єдиного законодавчого підходу до питання визначення видів нормативно-правових актів, їх юридичної сили та ієрархії, набрання чинності, дії, припинення дії нормативно-правових актів, питання подолання колізій та усунення прогалин під час застосування нормативно-правових актів призводить до суперечливої практики правозастосування, і, як наслідок, до численних порушень прав та свобод громадян [2].

У зв'язку з цим метою цієї статті є розгляд питання нинішнього стану правотворчої діяльності на прикладі положень Кримінального і Кримінального процесуального кодексів України та внесених до їх змісту змін щодо наявності недоліків, допущених правових прогалин та колізій в аспекті положень чинного Закону «Про правотворчу діяльність», введення в дію якого відбудеться згодом.

Так, нині Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК) містить однакові (дублюючі) за змістом та нумерацією структурних елементів норми. Так, ст. 284 КПК містить два чинних пункти 3¹ у ч. 1 та два пункти 1¹ у ч. 2 цієї статті [3]. І якщо останні мають повністю ідентич-

ний зміст – «1¹) з підстави, передбаченої пунктом 3¹ частини першої цієї статті;», то пункти 3¹ ч. 1 ст. 284 КПК відрізняються між собою наявністю в одному з них другого абзацу, яким встановлено право учасників кримінального провадження заявляти клопотання прокурору про закриття кримінального провадження за наявності передбачених цим пунктом підстав [4; 5].

Наведене свідчить про відсутність належного моніторингу законодавцем під час розроблення, розгляду та прийняття закону інших уже зареєстрованих законопроектів, їх стан проходження та попередньо прийнятих законів. Після введення в дію Закону «Про правотворчу діяльність» виникнення такої ситуації виключатиметься.

У цьому аспекті наведемо й інший приклад недоліків правотворчої діяльності, що призвели до суттєвих наслідків. Так, попередніми змінами до ст. 127 Кримінального кодексу України (далі – КК), а саме Законом України від 05 листопада 2009 року № 1707-VI «Про внесення змін до Кримінального кодексу щодо відповідальності за злочини з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості» (далі – ЗУ від 05 листопада 2009 року № 1707-VI) разом із доповненням нової кваліфікуючої ознаки «або з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості» [6] помилково було видалено таку наявну на той час у ч. 2 ст. 127 КК кваліфікуючу ознаку, як «вчинення катування службовою особою з використанням свого службового становища». Помилковість полягала в тому, що при розгляді проекту цього Закону в порівняльній таблиці в графі «Чинна редакція» містилася редакція ч. 2 ст. 127 КК, без урахування змін, внесених Законом України від 12 квітня 2008 року № 270-VI «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності» (далі – Закон України від 12 квітня 2008 року № 270-VI) [7], на що не звернуло уваги ні Головне науково-експертне управління у своєму висновку від 30 липня 2008 року [8], ні Головне юридичне управління у наданих зауваженнях від 23 червня 2009 року [9], а також не порушувалося питання необхідності видалення/залишення у складі зло-

чину, передбаченого ч. 2 ст. 127 КК такої кваліфікуючої ознаки, як вчинення катування службовою особою з використанням свого службового становища, на пленарному засіданні Верховної Ради України під час прийняття Закону від 05 листопада 2009 року № 1707-VI [10].

Наведене (видалення такої кваліфікуючої ознаки, як «вчинення службовою особою з використанням свого службового становища» і залишення обмеження, внесенного зокрема й до ч. 2 ст. 365 КК ЗУ від 12 квітня 2008 року № 270-VI «за відсутності ознак катування») призвело до того, що перевищення влади або службових повноважень, яке полягало в катуванні, стало менш суспільно небезпечним злочином (відповідно до ст. 12 КК – нетяжким злочином), ніж перевищення влади або службових повноважень із застосуванням насильства, в якому відсутні ознаки катування (тяжкий злочин). Відповідно суттєвою різниця була й у покараннях, передбачених за ці діяння. Слід зазначити, що про необхідність врегулювання такої ситуації ми наголошували ще у 2010 році [11; 12].

Разом із тим, законодавцю знадобилося більше десяти років, щоб виправити цю ситуацію. Так, Законом України від 1 грудня 2022 року № 2812-IX «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення відповідальності за катування» ст. 127 КК було викладено у новій редакції, де у ч. 3 встановлено кримінальну відповідальність за вчинення діяння, передбаченого частинами 1 або 2 ст. 127, представником держави, у тому числі іноземної [13].

Вартим уваги також є питання правових прогалин. Слід зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 65 Закону «Про правотворчу діяльність» під правовою прогалиною слід розуміти повну або часткову відсутність норми права, що не забезпечує завершеність регулювання відповідних суспільних відносин. Як приклад правової прогалини можна навести відсутність у змісті КПК норми, що передбачала б постановлення судом окремої ухвали як заходу реагування, в тому числі, на допущені учасниками кримінального провадження порушення закону.

Так, КПК на відміну від Кримінально-процесуального кодексу України 1960 року

(ст. 23-2) [14] та Цивільного процесуального кодексу України (ст. 262) [15], Кодексу адміністративного судочинства України (ст. 249) [16], Господарського процесуального кодексу України (ст. 246) [17] безпосередньо не передбачає норми, яка врегульовувала б питання постановлення судом окремої ухвали (підстави та порядок прийняття такого рішення судом, можливість його оскарження), хоча й містить положення, які вказують про необхідність реагування судом на: 1) допущені порушення прокурором та захисником (ч. 1 ст. 324 КПК); 2) випадки, коли в обвинуваченого наявні неповнолітні діти, які залишилися без нагляду, непрацездатні батьки, баби, діди, прабаби, прадіди, які потребують матеріальної допомоги і залишилися без нагляду (ч. 1 ст. 378 КПК) [3]. Слід звернути увагу, що в ч. 1 ст. 378 КПК навіть наявне словосполучення «окрема ухвала», зміст якого кримінальний процесуальний закон не розкриває.

І якщо у ч. 1 ст. 378 КПК хоча б визначено яким документом суд зобов'язаний реагувати, то у ч. 1 ст. 324 КПК така вказівка взагалі відсутня, що призвело до різнотлумачень цих положень та зрештою до незастосування цієї норми як заходу реагування.

У цьому аспекті слід згадати статистичні дані, наведені Головою Касаційного кримінального суду Верховного Суду, який під час свого виступу зазначав, що прокурори не з'явилися в судові засідання в місцеві суди у кримінальних провадженнях 5 561 раз (йдеться про представників державного обвинувачення, через неявку яких фактично були зірвані судові засідання), адвокати не прибули в судові засідання 10 202 рази [18]. І хоч зазначене питання й намагалася врегулювати у своїй постанові від 14 червня 2021 року Об'єднана палата Касаційного кримінального суду Верховного Суду [19], повною мірою виправити допущену правову прогалину може лише законодавець.

Наступним питанням, яке потребує розгляду, є питання подолання колізій норм права під час реалізації нормативно-правових актів. Так, згідно з ч. 3 ст. 66 Закону «Про правотворчу діяльність» у разі виявлення колізії між нормативно-правовими актами рівної юридичної сили пріоритет

у застосуванні мають: 1) норми, що містяться в нормативно-правових актах спеціального законодавства України (крім випадку, визначеного частиною другою цієї статті); 2) норми, що містяться у нормативно-правових актах, що вступили в дію пізніше [1]. Як впливає із наведеного, означені положення Закону не врегульовують питання подолання колізій між нормативно-правовими актами рівної юридичної сили у випадку, якщо вони вступили в дію (набрали чинності) одночасно, стосуються одних і тих самих норм, але мають різний зміст. Варто зазначити, що такі випадки вже мали місце.

Так, Закон України від 08 жовтня 2015 року № 731-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (далі – ЗУ від 08 жовтня 2015 року № 731-VIII) та Закон України від 10 листопада 2015 року № 770-VIII «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення інституту спеціальної конфіскації з метою усунення корупційних ризиків при її застосуванні», які набрали чинності одночасно, 26 листопада 2015 року, різняться за своїм змістом щодо одних і тих самих норм кримінального закону. Зокрема, першим, крім іншого, у ст. 96-1 КК слова та цифри «статтю 354 та статтями 364» замінено словом та цифрами «статтями 159-1, 354, 364» [20], натомість ЗУ від 10 листопада 2015 року № 770-VIII передбачено нову редакцію ст. 96-1 КК, яка вже не містила посилання на ст. 159-1 КК та передбачала значно ширший перелік злочинів, за вчинення яких могла бути застосована спеціальна конфіскація [21]. Як же слід було вирішувати ситуацію, що склалася, адже правозастосувачам потрібно врахувати дату набрання законами чинності та інші положення кримінального закону щодо чинності закону про кримінальну відповідальність у часі та його дії у випадку поліпшення (погіршення) становища особи. Ми, розглядаючи означену ситуацію, пропонували керуватися таким [22]. Беручи до уваги, що положення ст. 5 КК містять формулювання «до набрання таким законом чинності» і пов'язані з набранням чинності відповідним законом, з урахуванням змістового навантаження передбачених цими законами змін, а також з огляду на виро-

блені теорією права способи врегулювання колізій між нормами права, нами пропонується застосовувати нормативно-правовий акт, виданий (прийнятий) пізніше, тобто застосовувати положення ЗУ від 10 листопада 2015 року № 770-VIII. Слід зазначити, що наведене кореспондується з позицією Міністерства юстиції України, викладеною у листі від 26 грудня 2008 року № 758-0-2-08-19 «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії» [23]. Іншими словами, враховуючи, що ці закони набрали чинності одночасно, попри доповнення ЗУ від 08 жовтня 2015 року № 731-VIII змісту ч. 1 ст. 96-1 КК вказівкою на ст. 159-1 КК та санкції цієї статті формулюванням «зі спеціальною конфіскацією», беручи до уваги, що ЗУ від 10 листопада 2015 року № 770-VIII був прийнятий пізніше та передбачив нову редакцію ч. 1 ст. 96-1 КК (загальна норма, яка визначає підстави та випадки застосування спеціальної конфіскації, містить формулювання імперативного характеру «виключно у випадках, визначених цим Кодексом, за вчинення злочину, передбаченого статтями...» із визначенням у ній вичерпного переліку статей кримінального закону), яка посилання на ст. 159-1 КК не містила, – спеціальна конфіскація за вчинення злочину, передбаченого ст. 159-1 КК, застосовуватися не може. Спеціальна конфіскація за вчинення злочину, передбаченого частинами 2 і 3 ст. 159-1 КК, за наявності на те підстав може застосовуватися лише після набрання чинності 28 лютого 2016 року Законом України від 18 лютого 2016 року № 1019-VIII «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації», яким внесені відповідні зміни до змісту ст. 96-1 КК [24].

З урахуванням викладеного, з метою забезпечення правильного та однакового застосування правозастосовними органами норм права, доцільним видається доповнити зміст ч. 3 ст. 66 Закону «Про правотворчу діяльність» положенням, яке вре-

гульовувало би питання подолання колізій між нормативно-правовими актами рівної юридичної сили у випадку, якщо вони вступили в дію (набрали чинності) одночасно, стосуються одних і тих самих норм, але мають різний зміст.

У цілому позитивно оцінюючи зміст Закону «Про правотворчу діяльність», адже його положення покликані покра-

щити якість як майбутніх, так і чинних нормативно-правових актів, в тому числі шляхом здійснення правового моніторингу законодавства, слід зазначити, що недоліки, прогалини та колізії, наявні, зокрема, у КК і КПК, як показує аналіз нинішнього стану правотворчої діяльності, все ще потребує вирішення законодавцем.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 року № 5707. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/b67fed45-c609-4638-8135-fa194e56aebc>.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 22 листопада 2018 року № 2617-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19#n490>.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства» від 4 жовтня 2019 року № 187-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-20#n6>.
6. Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за злочини з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості» від 05 листопада 2009 року № 1707-VI. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=32154.
7. Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності» від 15 квітня 2008 року № 270-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=270-17>.
8. Висновок Головного науково-експертного управління від 30.07.2008 на проект Закону України «Україні «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо відповідальності за злочини з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості)». URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=32154.
9. Зауваження Головного юридичного управління до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо відповідальності за злочини з мотивів расової національної чи релігійної нетерпимості)» від 23.06.2009. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=32154.
10. Стенограма дев'ятнадцятого пленарного засідання п'ятої сесії Верховної Ради України шостого скликання від 05.11.2009 року. URL: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl6/5session/STENOGR/05110905_19.htm.
11. Слуцька Т. І. Кримінальна відповідальність за перевищення влади або службових повноважень: дис. ... канд. юрид. наук. – Київ, 2010. – 232 с.
12. Слуцька Т. І. Питання кваліфікації перевищення влади або службових повноважень, яке полягає в катуванні / Т. І. Слуцька // Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції. – Алушта: Київський університет права Національної академії наук України, 2010. – С. 404–407.
13. Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення відповідальності за катування» від 1 грудня 2022 року № 2812-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2812-20#n3>.
14. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 року № 1001-05. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05#Text> (станом на 18 листопада 2012 рік).
15. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618- IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (станом на 10 липня 2024 рік).

16. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2006 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (станом на 10 липня 2024 рік).

17. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text> (станом на 10 липня 2024 рік).

18. У Верховному Суді обговорили проблеми ефективності кримінальної юстиції та шляхи їх вирішення. Новини та події: 24.12.2021. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1234762/>.

19. Постанова Об'єднаної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 14 червня 2021 року у справі № 686/9636/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97771973>.

20. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19#n23> (станом на 10 липня 2024 рік).

21. Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення інституту спеціальної конфіскації з метою усунення корупційних ризиків при її застосуванні» від 10 листопада 2015 року № 770-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-19#n2> (станом на 10 липня 2024 року).

22. Слущька Т. І. Про окремі питання застосування спеціальної конфіскації у кримінальному провадженні. / Протокол. Юридичний інтернет ресурс. 16.05.2018 URL: https://protocol.ua/ua/pro_okreми_pitannya_zastosuvannya_spetsialnoi_konfiskatsii_u_kriminalnomu_provadgenni/.

23. Лист Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 року N 758-0-2-08-19 «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08#Text> (станом на 10 липня 2024 року).

24. Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації» від 18 лютого 2016 року № 1019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1019-19#n6> (станом на 10 липня 2024 року).

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРИВАТНОГО ПРАВА

УДК 349.23

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.14>

ДИНАМІКА РОЗВИТКУ КОНЦЕПТІВ «РИНКУ» Й «СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ» В ПОСТТОТАЛІТАРНОМУ ПРАВОВОМУ ПОЛІ УКРАЇНИ: АКТУАЛЬНІ ВИКЛИКИ Й ПЕРСПЕКТИВИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Кропивницький Микола Олександрович,
кандидат юридичних наук



У статті досліджуються сутнісні й аксіологічні параметри концептів «ринку» й «соціальної держави» (яке в правовій і соціологічній літературі починає витісняти термін «державна загального добробуту» з огляду на більш потужний евристичний потенціал) у правовому полі загалом і посттоталітарній правовій свідомості громадян України зокрема. Сучасна ідея соціального прогресу в правовій системі базується на постулатах поведінкової економіки Данієла Канемана (Daniel Kahneman) й Амоса Тверські (Amos Tversky), глибокому усвідомленні «парадоксу наслідків» Макса Вебера (Max Weber), традиційному прославлянні «невидимої руки» Адама Сміта (Adam Smith) й вірі в циклічну реінкарнацію режимів *laissez-faire* в Європі та *free hands* у Сполучених Штатах Америки.

Доведено, що правовий реверс посттоталітарної України в бік спрощеного раціонального порядку загрожує деградацією правової системи й правозастосовної практики в Україні до рівня здискредитованих ідеологем радянських «соціалістичних цінностей». Більш глибокі наслідки, ніж деформація логіки правової сфери, «клієнтизація» громадян, виявляються на рівні приватно-правових стосунків, адже за умов тотальної залежності громадян від держави остання не може забезпечити «кожному за потребою» з огляду на завжди наявну обмеженість ресурсу. Відповідно, розгортаються процеси «атомізації» соціуму, відсутність передумов солідарної взаємодії унеможлиблює ефективний вплив правових норм на регулювання доступу до обмеженого джерела соціальних благ.

Досягнуто висновку, що справжній, а не декларативний відхід від патерналістської (державно-опікунської) парадигми та дискурсу панування як у нормативно-правовому полі соціального захисту, так і на загальному концептуальному рівні можливий лише за умови повноцінної інтеграції в правовий дизайн України концепту «ринку» як філософсько-правової категорії з паралельним очищенням іншого концепту – «соціальної держави» - від рудиментарних нашарувань здискредитованих соціалістичних цінностей радянського зразка (коли досі на рівні масової правосвідомості «соціальна» й «соціалістична» держави є ледь не тотожними поняттями).

Ключові слова: дискурс панування, інклюзивні інститути, євроатлантична інтеграція, неопатерналізм, соціальне забезпечення, ринкова економіка.

Kropyvnytskyi Mykola. The dynamics of the development of the concepts of "market" and "welfare state" in the post-totalitarian legal field of Ukraine: current challenges and prospects in the context of Euro-Atlantic integration

The article examines the essential and axiological parameters of the concepts of "market" and "social state" (which in the legal and sociological literature begins to supplant the term "welfare state" due to its more powerful heuristic potential) in the legal field in general

and the post-totalitarian legal consciousness of Ukrainian citizens in particular. The modern idea of social progress in the legal system is based on the postulates of behavioral economics by Daniel Kahneman and Amos Tversky, the deep awareness of the "paradox of consequences" by Max Weber, the traditional glorification of the "invisible hand" by Adam Smith and belief in the cyclical reincarnation of laissez-faire regimes in Europe and "free hands" in the United States of America.

It has been proven that the legal reversal of post-totalitarian Ukraine towards a simplified rational order threatens the degradation of the legal system and law-enforcement practice in Ukraine to the level of discredited ideologues of Soviet "socialist values". Deeper consequences than the deformation of the logic of the legal sphere, the "clientization" of citizens, are revealed at the level of private-law relations, because under the conditions of total dependence of citizens on the state it cannot provide the principle "for everyone as needed" in a view of the ever-present limited resources. Accordingly, the processes of "atomization" of society are unfolding, the lack of preconditions for solidarity interaction makes it impossible for the effective influence of legal norms to regulate access to a limited source of social benefits.

It is concluded that a real (not declarative) departure from the paternalistic (state-guardian) paradigm and the discourse of dominance both in the legal social security framework and general conceptual level is possible only under the condition of full integration of the concept of "market" as a philosophical and legal category into the legal design of Ukraine with the parallel purification of the other concept – the "social state" – from the rudimentary layering of discredited socialist values of Soviet model (when still at the level of mass legal awareness, "social" and "socialist" states are almost identical concepts).

Key words: discourse of dominance, inclusive institutions, Euro-Atlantic integration, neo-paternalism, social security, market economy.

Постановка проблеми. Україна здобула формальну незалежність 1991 р., але зневірюватися в соціалістичних цінностях минулого почала радше лише впродовж минулого десятиліття. В архітектурі радянської соціальності від початку домінував чинник панування й насильства. Домінування принципу й дискурсу панування у правовій системі сучасної України підтверджує живучість реліктів радянського стибу. Характерно, що сама офіційна дата незалежності України відповідає рішенню Верховної Ради УРСР – формальному правовому акту. І лише тогорічний референдум 1 грудня, який конституював український народ як суверен влади, зробив незалежність України основою її міжнародного визнання. На одній чаші терезів – рішення народу, яким він оприявнив свою волю та ствердив статус власної держави, на другій – рішення радянського представницького органу, хоч і правочинного, але суперечливого за своїми соціально-політичними інтересами. Про символічний вибір на користь другого можна сказати хіба що словами з комедії Тита Макція Плавта (Titus Maccius Plautus) «Persa», які з тих пір стали крилатим висловом: sapienti sat (розумному достатньо).

Користуючись термінологією авторитетних сучасних дослідників інституцій-

ної теорії, слід ствердити, що принцип панування ознаменував шлях використання екстрактивних, а не інклюзивних інститутів в історії незалежної України [1, с. 607-611]: відбулося переналаштування наявної системи, своєрідна капсуляція, а не створення нових норм, зі збереженням принципу панування у всьому полі соціально-правових інтеракцій. Принагідно слід підкреслити (в контексті євроатлантичних прагнень України): ніщо більш наочно не засвідчує віддаленість української дійсності від європейського формату правової життєдіяльності, ніж домінування принципу й дискурсу панування [6, с. 64]

На жаль, у посттоталітарних суспільствах на кшталт України право все ще хибно сприймають не як гарантію невтручання держави в «життя як таке», а як централізовано вироблений блок команд, зорієнтованих на егалітарні патерналістські пріоритети. Лівий унілатералізм як світоглядна опора в правовій свідомості більшості населення України проявляється й досі, наприклад, у традиційному перебільшенні ролі держави, сакралізації державної власності на землю й природні ресурси, свідоме (підсвідоме) прагнення поставити медіа «на службу народу» тощо. Однак із часом державницький колективізм починає дедалі більше поступатися приват-

ним індивідуалістичним стратегіям: ринок ще й покликаний підтримувати належний рівень соціального оптимізму. Показово, що громадяни Швейцарської Конфедерації (у 2016 р.) й громадяни Фінляндської Республіки (Suomen tasavalta) (у 2018 р.) на національних референдумах відмовилися від отримання «гарантованого державного доходу»: успішні високорозвинені індивіди прагнуть максимізувати свою вигоду. Натомість в Україні освячене Основним Законом державницьке піклування про людей обертається філософією пільг і субсидій, яка провокує хронічне жебрання населення з національного й місцевих бюджетів: як наслідок, триває деградація не лише економічної чи політичної свободи, а й призупинення українського ментального поступу як такого [10, с. 14].

Окреслені в статті питання фрагментарно чи доволі комплексно досліджували Джон Роулз (John Bordley Rawls), Амартія Сен (Amartya Kumar Sen), Тома Пікетті (Thomas Piketty), П'єр Бурдьє (Pierre Bourdieu), Є. Бистрицький, В. Речицький, С. Пролєєв та ін., водночас динамічний характер сучасних змін, зокрема і в правовому регулюванні, актуалізує потребу подальших наукових розробок і осмислення нових концептів у цій сфері досліджень. **Метою** статі є продемонструвати своєрідну діалектичну єдність на позір антагонічних концептів «ринку» й «соціальної держави» в посттоталітарному правовому полі України й траєкторію їх інтеграції й трансформації у правосвідомості громадян України на шляху конституційно закріпленого євроатлантичного курсу.

Виклад основного матеріалу.

У посттоталітарному (пострадянському) світі правовий дизайн усе ще сприймає постання нової ідентичності за процес виховання в якомусь штучно позитивному, зорієнтованому на усереднені колективістичні пріоритети стилі. У радянській системі «вольєра для ручних особин» десятиліттями цінували не ризик, а усталений порядок, передбачуваність, спокій і душевну рівновагу [8, с. 3-4]. Саме про раціональний у своїй основі застій Іван Франко попереджав українську спільноту ще на початку минулого століття. У відомому есеї «Що таке поступ» (1903 р.) [11] він наголошував, що колективістська

(народна) держава має стати не просто авторитарно зверхньою до своїх членів. Така держава опікуватиметься людиною від колиски до смерті й виховуватиме її за сумним універсальним шаблоном. Знаючи раціональні потреби своїх громадян, вона регулюватиме, скільки й чого треба зробити на виробництві, скільки кожен має працювати й скільки відпочивати. Життя в такій державі має бути раціональне й передбачуване, як добре заведений годинник. Всеосяжна сила такої держави ляже страшним тягарем на життя окремої людини. Власна воля й власна думка індивіда щезнуть, бо держава може визнати їх за шкідливі чи непотрібні. Виховання, маючи на меті формування не вільних людей, а клієнтів держави (яка перетвориться на народну тюрму), від початку стане мертвою духовною муштрою. Власне, історія повністю підтвердила передчуття мислителя: радянський тоталітаризм пригнітив усяку хоч трохи вільну творчу діяльність під тягарем раціональних пріоритетів правових норм про комуністичну партію як «керівну й спрямовальну силу суспільства».

У складі національних квазідержавностей УСРР, згодом – УРСР була досягнута гомогенність соціального захисту населення коштом нівеляції регіональних відмінностей, загальнорадянської уніфікації, «зрівнялівки» та клієнт-патрональних відносин між громадянами і державою. За 70 років поступового формування системи імплементації соціальних прав на засадах безкоштовності фінансування соціального забезпечення майже цілком стало ототожнюватися з можливістю отримання все більших соціальних благ від «завжди справедливої» держави, відтак розпад клієнт-патрональних відносин наприкінці 1980-х та початку 1990-х рр. призвів до неготовності більшості громадян до автономного від держави (як основного розподільвача соціальних благ) існування. У зв'язку зі скороченням обсягів соціальних допомог відбулося швидке розчарування в патрональній функції держави, водночас в Україні так само, як і в країнах із завершеною модернізацією, де існує загальна тенденція «приватизації» публічної сфери, громадяни прагнуть до «самовипу» зі сфери соціального забезпечення.

У відповідь держава розширює поле власного адміністративного втручання й сама виступає безпосереднім надавачем соціальних послуг.

У пострадянський період відповідно до розширення сфери державних функцій відбувається і реформування правовідносин: якщо запровадження певного гарантованого мінімального життєзабезпечення громадянина з боку держави призвело до виникнення політики соціального забезпечення, то законодавче обмеження приватновласницького свавілля ознаменувало собою зародження т.зв. «соціального законодавства». Політика соціального забезпечення призводить до того, що держава починає опікуватися наданням послуг; радикальний вияв цієї тенденції мав місце в соціалістичних державах, де під диктатом ідеологічних догм про скасування приватної власності на засоби виробництва вони перетворилися на монопольних надавачів послуг. У соціальній державі акцент робиться не на суспільному багатстві, а на способі його розподілу, сама ж держава здійснює поряд із законодавчою також розподільчо-забезпечувальні функції та безпосередньо адмініструє суб'єктів фінансування соціального забезпечення, виконуючи такі притаманні соціальній державі функції, як надання послуг, доти полишених на приватну ініціативу, здійснення впливу на приватне виробництво (шляхом державних замовлень і регулювання бюджетних витрат) і приватне споживання (шляхом субсидування).

Держава задля «соціального гарантування» розширює поле власного адміністративного втручання в перебіг процесів виробництва, обміну та споживання суспільного продукту й сама виступає безпосереднім надавачем соціальних послуг. Знакової трансформації зазнає центральний феномен соціальної держави – соціальне забезпечення, ідея якого мала на меті забезпечення державою вільних від фактичної залежності людини від людини статусних гарантій. При цьому соціалістична держава ліквідувала приватність у сенсі автономної економічної діяльності, що призвело до конкуренції споживачів соціальних благ, які забезпечують процес відтворення людини (державним забезпеченням різноманітними категоріями

товарів, пенсійним утриманням тощо), відтак соціальні гарантії стали для громадян синонімічними життєзабезпеченню як такому, на рівні повсякденного дискурсу «соціальне гарантування» перероджується в «соціальний захист» як неприватну форму забезпечення умов життя – саме так більшість громадян України розуміють зміст конституційної декларації її як соціальної держави [2, с. 370].

Як зазначає Тома Пікетті (Thomas Piketty), коли йдеться про побудову «соціальної держави», мається на увазі, що колосальний прорив держави вже відбувся: другого такого не станеться – принаймні настільки потужного [5, с. 482]. У XIX ст. уряди задовольнялися виконанням своїх «церемоніальних» функцій. Сьогодні на ті самі функції витрачається трохи менше однієї десятиної від національного доходу. Сучасний перерозподіл вибудовується за логікою прав і принципу рівного доступу до певної кількості благ, які вважаються фундаментальними. На відносно абстрактному рівні в різноманітних національних, політичних і філософських традиціях можна знайти обґрунтування для такого підходу, базованого на правах людини. На суто теоретичному рівні можна знайти певний консенсус щодо абстрактних принципів соціальної справедливості. Практики й правила, якими керуються в демократичних дебатах і під час прийняття рішень, відіграють головну роль, як і відносна впливовість та можливість переконання, якими володіють різні соціальні групи. Сучасний перерозподіл, як показують приклади соціальних держав, побудованих заможними країнами в XX ст., базується на сукупності фундаментальних соціальних прав: на освіту, охорону здоров'я, пенсію. У Німеччині, Франції, Італії, Великій Британії та Швеції дискусії щодо соціальної держави в найближчі десятиліття будуть топитися переважно навколо питань організації, модернізації та консолідації. Якщо не запитувати безперервно, як адаптувати соціальні послуги до потреб громадськості, консенсус щодо підтримки високого рівня оподаткування, а отже, і соціальної держави, не зможе тривати постійно [5, с. 489].

Зміни, які відбулись наприкінці XX – на початку XXI ст.ст. під впливом проце-

сів глобалізації спричинили необхідність реформування соціальної державності, що пов'язано з визначенням нових параметрів соціальних проблем (соціальної структури і соціально-трудова відносин), трансформацією соціальної політики, формуванням інформаційного та інноваційного простору тощо) [4, с. 170]. Загальносвітовою тенденцією, яку можна спостерігати і в Україні, є відхід від концепції патерналістичної соціальної держави, за якої основний тягар по соціальному захисту лежить на державі. Держава відходить від патерналізму, що трактується як матеріальне забезпечення всіх без винятку громадян, які перебувають у скруті, у формі прямих виплат з державного бюджету. Надмірні регуляторні функції держави з погляду прав людини видаються надмірним і свавільним втручанням у приватну автономію. Патерналістські настрої публічної адміністрації, активність і втручання якої розглядаються а priori як загальне благо, мають негативні наслідки для національної економіки, незадовільний стан соціального захисту зумовлений значною мірою необгрунтованим втручанням держави в економічні процеси, що породжує неефективність публічної адміністрації загалом [7, с. 6].

В Україні наразі можна спостерігати зародження неопатерналістичної держави, в умовах якої соціальна функція здійснюється шляхом більш широкого застосування і з розширенням методів реалізації соціальної політики, в основі яких попередження соціальних ризиків. Така держава покликана максимально стимулювати трудову активність працездатних громадян, а при забезпеченні пенсіонерів і безробітних субсидіарно вирішувати ці проблеми як державою, так і недержавними громадськими структурами. Саме нормативне закріплення принципу особистої відповідальності за своє матеріальне забезпечення у випадку старості та втрати працездатності буде визначальним при формуванні нової парадигми країни соціального добробуту. Держава за таких умов модифікується із забезпечувача соціального захисту на гаранта соціального захисту, регулятора й організатора ефективного функціонування соціального захисту громадян [12, с. 111-112].

Сьогодні українське правове поле перебуває під впливом і північноамериканської, і європейської правових концепцій соціального прогресу (принаймні є підстави говорити про серйозну конкуренцію зовнішніх і внутрішніх чинників у цій сфері). Якщо північноамериканську модель можна викласти короткою формулою: свобода визначає обсяг демократії в політичній, а ринку – в економічній системі, то європейська модель, до якої прагне Україна, інша: парламентська демократія покликана визначати загальний обсяг допустимої в суспільстві політичної й економічної свободи. Звідси не дивно, що пострадянська Україна в переліку «найвищих соціальних цінностей» (ст. 3 Основного Закону) не передбачає категорій свободи народу, індивідуалізму, ринку й приватної власності. На жаль, як констатує В. Речицький, суспільний договір України не стимулює належно правовими засобами індивідуальної творчості, ризикового бізнесу й ринкової економіки загалом, ставлячись до них хіба що терпимо, а до капіталізму – вульгарно-матеріалістично (не за означенням Йозефа Шумпетера [14] й Деніела Бела [13]), тому альтруїзм і самообмеження в умовах євроатлантичного процвітання сприймається недовірливо. Оскільки Україна тепер має офіційний статус кандидата на членство в Євросоюзі, суспільний договір в Україні повинен не забувати про те, що основним політико-правовим гаслом ЄС завжди була й далі є *ринкова економіка, де можна змагатися* [9, с. 13], а воно неспроможне без системної, законодавчо підтвердженої довіри до людини-власника, аксіоматичної непорушності приватного володіння незалежно від його масштабів, невтручання держави в царину приватного (privacy), адже, як свідчить сучасна антропологія, людська гідність, як і права людини загалом, походять не так із досконалої моралі, успішного виховання чи правильних політичних гасел, як із права приватної власності, елементарних ринкових звичок, особистого володіння значущими можливостями й речами, тому навіть найпримхливіші ментальні та поведінкові настанови людини мають охоронятися на найвищому правовому рівні [8, с. 10].

На жаль, посттоталітарна свідомість шкодить ірраціональному потенціалу грома-

дянського суспільства, ігноруючи висновок Фридриха Гаєка (який наскрізною ниткою проходить крізь більшість його праць), що, власне, ефект верховенства права виникає завдяки використанню абстрактних норм, що народжуються й еволюціонують спонтанно, тобто за тими ж правилами, що й судовий прецедент, а не штучно вироблені статутні норми (цим часто пояснюють причину, що тоталітаризм не зміг прижитися саме в країнах англосаксонського права). Натомість ідея «зрівнялівки» досі по інерції продовжує існувати на рівні масової свідомості в Україні, будучи далекою від ідеї рівності на Заході, яка має фундаментальне відображення в праві. Так, у Вірджинській декларації прав 1776 р. йшлося про органічне право кожного «втішатися життям і свободою, засобами набування й посідання власності, а також пошуками щастя й безпеки» [3].

Висновки. Очевидний інфантилізм радянського й пострадянського розуміння органічних законів соціального й правового

поступу серйозно гальмує цивілізаційне відродження України. Із позицій конструювання ефективних правових парадигм відмова від антиринкових ілюзій означає покладання радше на вільний ринок, аніж оновлене бюрократичне управління, для реалізації європейських цінностей ліберальної правової культури. Очевидно, справжній розвиток України може здійснитися за умов глибокої концептуальної правової перебудови нормативно-правового корпусу як правового гаранта ринку, а ринок як основний об'єкт захисту (зокрема, на рівні Конституції) має суттєво вплинути на дизайн основних прав людини. Аксиоматичність пріоритетності соціальної політики на сьогодні виступає фактором самого існування сучасної Української держави, оскільки має двовекторний характер: по-перше, людський потенціал був і залишається головним чинником будь-якого суспільства, по-друге, такий розвиток можливий лише в умовах відсутності або мінімізації ризику соціальних конфліктів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аджемоглу Дарон, Робінсон Джеймс. Чому нації занепадають? Походження влади, багатства і бідності. К.: «Наш формат», 2022. 960 с.
2. Бистрицький Є., Пролєєв С., Білий О., Лозниця С., Зимовець Р., Кобець Р. Національна ідентичність і громадянське суспільство. К.: ДУХ І ЛІТЕРА. 2015. 452 с.
3. Вірджинська декларація прав. URL: <https://osvita.khpg.org/index.php?id=946555657> (дата звернення: 20.06.2024).
4. Головащенко О. С. Соціальна правова держава в умовах європейської інтеграції. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Вип. 14. Х., 2007. С. 167–173.
5. Пікетті Тома. Капітал у XXI столітті. Пер. з англійської Наталії Палій. К.: Наш Формат, 2016. 696 с.
6. Пролєєв С. В., Зимовець Р. В., Кобець Р. В. Дискурси у глобальному світі: колективна монографія. К.: ДУХ І ЛІТЕРА, 2023. 276 с.
7. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: монографія. За заг. ред. М. В. Савчина. Ужгород: вид-во УжНУ «Говерла», 2015. 320 с.
8. Речицький В. Ірраціональний конституціоналізм. *Критика*. Рік XXV. Число 3-4 (281-282). Березень-квітень, 2021. С. 2-11.
9. Речицький В. Конституція України: суспільний договір у випробуваннях війни. *Критика*. Рік XXVII. Число 7-8 (309-310). Липень-серпень, 2023. С. 10-22.
10. Речицький В. Парадокс наслідків Макса Вебера в контексті українського конституціоналізму. *Критика*. Рік XXVI. Число 9-10 (299-300). Вересень-жовтень, 2022. С. 6-17.
11. Франко І. Я. Що таке поступ? Нью-Йорк, 1917. 63 с. URL: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/12272/file.pdf> (дата звернення: 20.06.2024).
12. Шумило М. М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : монографія. К.: Ніка-Центр, 2016. 680 с.
13. Daniel Bell. *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York: Basic Books, 1997. 399 p.
14. Joseph Alois Schumpeter. *Can Capitalism Survive?* New York: Martino Fine Books. 108 p.

УДК 347.465

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.15>

ОЧІКУВАННЯ ВІД РІШЕННЯ СУДУ ЯК ВИД МАЙНОВОГО ОЧІКУВАННЯ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРАВІ

Луценко Дмитро Сергійович,
кандидат юридичних наук,
керуючий партнер
Адвокатського об'єднання «Novels»



Очікування від рішення суду як вид майнового очікування в цивільному праві є складним і багатограним явищем, яке потребує детального аналізу та дослідження. Це поняття охоплює різні аспекти правової теорії та практики, включаючи правову природу, критерії визнання, правові наслідки та механізми захисту майнових очікувань. Ця стаття розкриває ключові аспекти цього питання, включаючи визначення майнових очікувань, їх класифікацію та роль у цивільному процесі.

Майнові очікування від рішення суду можна визначити як законні надії сторін на отримання певного майнового результату від судового процесу. Ці очікування виникають на підставі правових норм та фактів, що обґрунтовують претензії сторін, і вони можуть мати значні економічні та правові наслідки.

Правова природа майнових очікувань залишається предметом дискусій у юридичній науці. Деякі дослідники розглядають їх як суб'єктивні права, що підлягають захисту, тоді як інші вважають їх лише правовими очікуваннями, які не створюють самостійних прав. Визначення правової природи майнових очікувань є ключовим для розуміння їх правового статусу та можливостей захисту.

Критерії визнання майнових очікувань від рішення суду включають наявність законних підстав для очікувань, обґрунтованість претензій та наявність реальних шансів на отримання бажаного результату. Судова практика відіграє важливу роль у визначенні цих критеріїв, формуючи прецеденти та правові позиції, які впливають на стабільність правової системи. Наприклад, у справах про спадкування, очікування на отримання спадкового майна може бути визнане майновим очікуванням, якщо воно базується на законних підставах, таких як заповіт чи рішення суду про визнання спадкоємця.

Правові наслідки визнання майнових очікувань можуть бути різноманітними. Вони можуть включати компенсацію за втрату очікуваних вигод, захист від неправомірних дій інших сторін та забезпечення виконання судових рішень.

Захист майнових очікувань є важливим аспектом цивільного права. Сторони можуть звертатися до суду з метою захисту своїх очікувань, використовуючи різні правові механізми, такі як позови про визнання права, відшкодування збитків, накладення арешту на майно тощо. Ефективний захист майнових очікувань вимагає вдосконалення законодавства та правозастосовної практики.

Практичні аспекти реалізації прав на майнові очікування включають вирішення конкретних спорів, застосування правових норм та забезпечення справедливого судочинства. На практиці виникають численні проблеми, такі як правова невизначеність, складність доказування та конфлікти інтересів. Вирішення цих проблем є важливим завданням для забезпечення стабільності та передбачуваності правових відносин.

Узагальнюючи, майнові очікування від рішення суду є важливим елементом цивільного права, що вимагає глибокого наукового дослідження та розробки ефективних правових механізмів для їх захисту. Це сприятиме підвищенню правової культури, захисту прав та інтересів учасників судових процесів та зміцненню правової системи в цілому.

Ключові слова: майнові очікування, цивільне право, рішення суду, оцінка майнових очікувань, захист майнових очікувань, сучасне цивільне законодавство, судова практика.

Lutsenko Dmytro. Expectation from a Court Decision as a Type of Property Expectation in Civil Law

Expectation from a court decision as a type of property expectation in civil law is a complex and multifaceted phenomenon that requires detailed analysis and research. This concept covers various aspects of legal theory and practice, including the legal nature, recognition criteria, legal consequences and mechanisms for the protection of property expectations. This article covers key aspects of this issue, including the definition of property expectations, their classification and role in civil proceedings.

Property expectations from a court decision can be defined as the legitimate hopes of the parties to receive a certain property result from the court process. These expectations arise on the basis of legal norms and facts substantiating the claims of the parties, and they can have significant economic and legal consequences.

The legal nature of property expectations remains a subject of debate in legal science. Some researchers consider them as subjective rights to be protected, while others consider them only as legal expectations that do not create independent rights. Determining the legal nature of property expectations is key to understanding their legal status and opportunities for protection.

The criteria for recognizing property expectations from a court decision include the existence of legal grounds for expectations, the validity of claims, and the existence of real chances of obtaining the desired result. Case law plays an important role in determining these criteria, forming precedents and legal positions that affect the stability of the legal system.

The legal consequences of the recognition of property expectations can be diverse. They may include compensation for loss of expected benefits, protection against wrongdoing by other parties, and enforcement of judgments. For example, if the court recognizes the expectation of receiving compensation for damage caused by an unconscionable act, the property expectation can be ensured by a decision to recover the corresponding amount. Recognition of property expectations also affects the rights and obligations of the parties, determining their legal status and opportunities to protect their interests.

Protection of property expectations is an important aspect of civil law. Parties can go to court to protect their expectations using various legal mechanisms, such as claims for recognition of rights, damages, seizure of property, etc. Effective protection of property expectations requires improvement of legislation and law enforcement practice.

Practical aspects of the realization of rights to property expectations include the resolution of specific disputes, the application of legal norms and the provision of a fair trial. In practice, numerous problems arise, such as legal uncertainty, difficulty of proof, and conflicts of interest. Solving these problems is an important task for ensuring the stability and predictability of legal relations.

Summing up, property expectations from a court decision are an important element of civil law that requires deep scientific research and the development of effective legal mechanisms for their protection. This will contribute to the improvement of legal culture, protection of the rights and interests of participants in court proceedings, and strengthening of the legal system as a whole.

Key words: *property expectations, civil law, court decision, assessment of property expectations, protection of property expectations, modern civil legislation, court practice.*

Очікування від судового рішення є важливим аспектом цивільного права, оскільки воно впливає на багато сфер життя людей, бізнесу та соціальних відносин. У сучасному світі, де юридичні спори стають все більш поширеними і складними, розуміння механізмів формування майнових очікувань від судових рішень набуває особливої актуальності.

Проблема полягає в тому, що традиційні підходи до визначення майнових очікувань від судових рішень не завжди відповідають динамічним змінам у законодавстві і не враховують специфіку сучасних економічних відносин. Крім того, існують

труднощі з точною оцінкою майнових очікувань, особливо у випадках, коли вони пов'язані з майбутнім розвитком подій або невизначеністю результатів судового процесу.

Очікування від судового рішення як вид майнового очікування в цивільному праві стосується ситуації, коли особа має законне право на отримання певних майнових прав або вигод через судове рішення. Це може включати очікування виконання остаточного судового рішення, прийнятого на користь заявника, або реалізацію майнового права, гарантованого міжнародними договорами, такими як

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

Правомірне очікування може базуватися на адміністративному акті, прийнятому з порушенням процедури або перевищенням повноважень, за умови, що особа діяла добросовісно, не знала і не могла знати про помилки, допущені адміністративним органом. Це підкреслює важливість принципу "належне урядування", який вимагає від державних органів діяти своєчасно та послідовно, забезпечуючи юридичну визначеність у цивільних правовідносинах, що впливають на майнові інтереси.

У контексті цивільного права, майнове право, яке можна охарактеризувати як "право очікування", є складовою частиною майна як об'єкта цивільних прав. Це обмежене речове право наділяє його власника певними, але не всіма правами щодо майна. Воно підтверджує правомочність власника на отримання права власності на нерухоме майно або інше речове право на відповідне майно в майбутньому, коли виконуються певні, але не всі юридичні передумови, необхідні для набуття речового права [2].

Важливо зазначити, що судові рішення, як правило, не є підставою для виникнення права власності. Відповідно до частини 5 статті 11 Цивільного кодексу України [1], цивільні права можуть виникати з рішення суду лише у випадках, встановлених актами цивільного законодавства. Наприклад, згідно зі статтею 335 ЦКУ, рішенням суду можна передати безхазяйну нерухому річ у комунальну власність. Також, відповідно до статті 376 ЦКУ, право власності на самочинно збудоване нерухоме майно може бути визнане за рішенням суду [3].

Практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) сформулила концепцію «legitimate expectations» (українською — «правомірні очікування»). ЄСПЛ наголошує на необхідності ширшого розуміння терміну майна (possessions), зазначеного у статті 1 Першого Протоколу до Конвенції (ЄКПЛ), під яким розуміються як наявне майно, так і активи, включаючи вимоги, щодо яких заявник може стверджувати про наявність у нього щонайменше «правомірного очікування» ефективного отримання майнового права. Таким

чином, ЄСПЛ визнає, що «правомірне очікування» отримання майна може бути захищене згідно з Європейської конвенції прав людини (далі – ЄКПЛ). Якщо сутністю вимоги особи є її майновий інтерес, то особа може вважатися такою, що має «правомірне очікування», за умови, що в національному праві є достатні підстави для існування такого інтересу. Зокрема, якщо існує судова практика національних судів, яка підтверджує його існування.

В одному з рішень щодо прийнятності скарги ЄСПЛ сформулював критерії розмежування вимог, які не підлягають захисту, від «правомірного очікування». Суд зазначив, що переважне право на придбання нерухомого майна залежить від волі продавця продати. Отже, оскільки покупець не може змусити продавця здійснити продаж, таке переважне право не є майном у розумінні ЄКПЛ і не підлягає захисту. Суд підкреслив, що концепція майна, до якого входять «правомірні очікування», має автономне значення, незалежне від класифікації та критеріїв майна в національному праві. «Правомірне очікування» має включати вимогу, яка є більш істотною та конкретною, ніж просто сподівання, або таку, що залежить від майбутніх невизначених обставин. Вимога вважається майном лише тоді, коли є належне визнання, що вона може отримати примусовий захист [9, с. 73].

На формування концепції «правомірного очікування» певною мірою вплинула англо-американська правова традиція. Без детального занурення в приватноправові витоки цього інституту та їх перехід до публічного права, варто звернути увагу на загальний культурний аспект, що є спільним для як континентальної системи права, так і системи загального права. Ілюстрацією цього є цитата відомого Роско Паунда [10] в нашому непрофесійному перекладі: «Окремо від філософських або метафізичних етичних міркувань особа може мати обґрунтовані очікування, засновані на досвіді або на передумовах цивілізованого суспільства, або на моральних відчуттях спільноти. Деякі з них або всі вони можуть визнаватися та підтримуватися правом, стаючи внаслідок цього більш обґрунтованими».

Українські суди доволі широко використовують поняття «правомірне очікування»

в різних категоріях справ. Однак поєднання концепцій «права очікування» та «правомірних очікувань» було здійснено вперше під час передачі на розгляд Великої палати ВС справи інвестора проти ТОВ «Фірма «Консоль ЛТД». З цього приводу було висловлено думку, що «право очікування» навряд чи є еквівалентом «правомірних очікувань», захищених ЄКПЛ. Наводився аргумент, що законні очікування є елементом захисту приватного майнового інтересу виключно від свавільного втручання держави, і цей інститут не може автоматично переноситися на взаємовідносини між приватними особами. Це цікава позиція для дискусії, але вона не віднайшла свого підтвердження ні в рішеннях ЄСПЛ, ні в доктрині сучасного правозастосування.

Важко однозначно відповісти на питання про те, чи слід обмежувати можливість захисту «правомірних очікувань» лише випадками свавільного втручання держави. На нашу думку, захисту потребує також ситуація, коли держава уникає свого обов'язку забезпечити право мирно володіти майном, до складу якого входять як «правомірні очікування», так і «право очікування».

У контексті справ інвесторів у будівництво забезпечення права мирно володіти майном у публічно-правовій площині (тобто з огляду на обов'язок держави відповідно до ЄКПЛ забезпечити право на мирне володіння майном) полягає у двох аспектах:

До створення речі (завершення будівництва та прийняття об'єкта в експлуатацію) держава має забезпечити ефективний судовий захист наявного в інвестора права очікування від посягань третіх осіб, зокрема шляхом визнання права очікування, якщо такий спосіб захисту відповідає потребам набувача щодо забезпечення мирного володіння його майном і в майбутньому набуття створеної речі.

Після створення речі держава має створити ефективний механізм, що дозволить реалізувати право очікування, зареєструвавши право власності на очікуване майно.

Варто зазначити, що обидва аспекти передбачають активну роль держави, за відсутності якої правоочікувач не може

ефективно набути право власності на майно, що будується. Ці відносини, особливо при будівництві житла, не є суто приватноправовими, оскільки держава регулює будівельну діяльність, встановлює правила інвестування в будівництво та забезпечує реєстрацію права власності [6].

Згідно правової позиції сформованої в рішенні Верховного Суду України від 30 січня 2013 року в справі за номером 6-168цс12, майнове право визначено як «право очікування». Це означає, що воно є частиною майна як об'єкта цивільних прав. Майнове право представляє собою обмежене речове право, яке надає власнику певні, але не усі права власника майна. Воно дозволяє власникові очікувати отримання права власності на нерухомість або іншого речового права на певне майно в майбутньому.

Це тлумачення майнового права було підтверджено у ряді інших рішень Верховного Суду України, зокрема у справах № 6-36цс13 (15 травня 2013 року), № 6-51цс13 (04 вересня 2013 року), № 6-318цс15 (24 червня 2015 року) та інших. Ці рішення підкреслюють важливість майнових прав як механізму забезпечення законних очікувань громадян щодо їхнього майна та можливості реалізації цих прав.

Таким чином, визначення майнового права як права очікування та встановлення повноважень власників таких прав сприяють забезпеченню юридичної безпеки громадян у відносинах з майном, гарантуючи, що вони зможуть законно реалізувати свої права на майно [5].

У Постанові Верховного Суду України в справі №531/1443/20 від 25 травня 2022 року було висунуто висновки щодо того, як слід розуміти та застосовувати поняття «правомірного очікування» при захисті речових прав. Суд наголосив, що цей процес повинен відбуватися з урахуванням положень 1-го Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенції). Важливою є також відповідність процесу застосуванню принципів верховенства права, зокрема, правової передбачуваності та правової визначеності. Це означає, що будь-які обмеження основних прав людини повинні бути передбачуваними та чітко визначеними в правовій системі, не

допускаючи непередбачуваності в їхньому застосуванні.

Правомірне очікування, таким чином, означає, що особи, діючи відповідно до норм права, мають право очікувати, що їхні дії будуть захищені законом, і що вони зможуть реалізувати свої права на основі чинного законодавства. Цей підхід схожий на позицію, яку займає Конституційний Суд України, що підкреслює важливість передбачуваності та визначеності правового регулювання для захисту законних очікувань громадян.

Верховний Суд України, звертаючись до практики Європейського суду з прав людини, розширює розуміння майна, виходячи не тільки з традиційного визначення власності на матеріальні блага, але й включає в нього інші права та інтереси, які можна вважати «активами», надаючи їм статус майна. Таким чином, «правомірні очікування» також можуть стати об'єктами права власності та отримувати відповідний правовий захист [4, с. 69-70].

Обмеження часового періоду для реалізації права очікування від рішення суду залежить від конкретних обставин кожного випадку та норм цивільного процесуального права країни, в якій відбувається судовий процес. Зазвичай, судові рішення повинні бути виконані у встановлені законом термінами. Однак у деяких країнах існують специфічні обмеження, наприклад, щодо давності. Ці обмеження визначають, протягом якого періоду особа може вимагати виконання свого майнового права після отримання судового рішення.

Даний факт, не прямо стосується обмежень часового періоду для реалізації права очікування від рішення суду, але вона підкреслює важливість ефективного тайм-менеджменту в судовій системі та використання сучасних технологій для моніторингу та оптимізації судових процесів. Зокрема, це може включати використання електронних систем управління справами, інформаційних панелей для моніторингу тривалості судових проваджень та стандартизованих електронних шаблонів для складання судових рішень, що допомагають забезпечити швидке та ефективне їх виконання.

Існують винятки, коли судові рішення не має бути виконано протягом встановле-

ного законом терміну. Наприклад, інститут повороту виконання рішення суду у цивільній справі, який передбачає повернення стороні виконавчого провадження в попереднє становище через скасування правової підстави для виконання рішення. Цей інститут спрямований на відновлення порушених прав особи та захист цих прав у разі отримання стягувачем неналежно стягненого майна.

Додатково, згідно зі статтею 1212 Цивільного кодексу України, особа, яка незаконно набула майно або зберегла його за рахунок іншої особи (потерпілого), зобов'язана повернути це майно. Обов'язок повернути майно виникає, навіть якщо правова підстава, на якій воно було набуто, відпала [7].

Таким чином, очікування від рішення суду як вид майнового очікування в цивільному праві відображає необхідність захисту майнових прав осіб та забезпечення їх можливості ефективно використовувати ці права відповідно до закону та міжнародних зобов'язань держави.

Висновки.

На основі проведеного аналізу можна сформулювати висновки, що підкреслюють необхідність удосконалення правових доктрин і судової практики для забезпечення належного захисту та ефективної реалізації майнових очікувань, що виникають із судових рішень у цивільному праві.

Поняття очікування від судового рішення є важливим елементом цивільного права, що впливає на різні аспекти життя людей, бізнес-операції та соціальні відносини. Воно підкреслює необхідність юридичної визначеності та передбачуваності в цивільних взаємодіях, особливо в умовах складних і динамічних правових спорів.

Очікування від судового рішення як вид майнового очікування стосується ситуацій, коли особа має законне право на отримання певних майнових прав або вигод через судові рішення. Це включає очікування на виконання остаточного судового рішення або реалізацію прав, гарантованих міжнародними договорами, такими як Європейська конвенція з прав людини.

В той же час принцип «правомірних очікувань», розроблений Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ), перед-

бачає ширше розуміння поняття майна, що включає як матеріальні активи, так і вимоги, за якими особи можуть стверджувати наявність «правомірного очікування» отримання майнового права. Цей принцип є критичним для забезпечення юридичної визначеності та захисту майнових інтересів від свавільних дій.

Українські суди все більше включають поняття «правомірних очікувань» у різні категорії справ. Проте, розмежування між «правом очікування» та «правомірними

очікуваннями» залишається складним до правозастосування. Ефективний захист цих очікувань вимагає активної участі держави, особливо в створенні механізмів для реалізації та реєстрації майнових прав після судових рішень. Визнання та захист цих прав є важливими для підтримання правової безпеки та виконання міжнародних зобов'язань держави, а отже потребує прямого правового регулювання на рівні кодифікованого нормативного документу в українському законодавстві.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003. *Верховна Рада України. Офіційний сайт*. Дата оновлення : 27.04.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
2. Постанова Верховного Суду від 13 квітня 2021 року у справі № 910/11702/18. *Судова влада України*. URL : https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/rishennya_sud_palat_kgs_vs/2021_04_13_910_11702_18
3. Аналіз деяких питань застосування судами законодавства про право власності при розгляді цивільних справ : Лист Верховного Суду України від 01.07.2013. *Ліга 360*. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/VSS00069>
4. Бесага І. В. Методологічне значення категорії «правомірного очікування» Вернера Майхофера для судової практики Верховного Суду. *Філософія права і загальна теорія права*. 2022. № 1. С. 67–79.
5. Визнання майнових прав на об'єкт незавершеного будівництва. *Адвокат Морозов Євген Олександрович*. URL : <https://alibi.dp.ua/2327-viznannya-majnovikh-prav-na-ob-ekt-nezavershenogo-budivnitstva>
6. Кисіль В. Право очікування: транскрипції змісту. *Юридична газета онлайн*. 12.02.2019. № 7 (661). URL : <https://jur-gazeta.com/publications/practice/neruhomist-ta-budivnictvo/pravo-ochikuvannya-transkripciyi-zmistu.html>
7. Поворот виконання рішення суду у цивільній справі. *Безоплатна правнича допомога*. URL : <http://surl.li/uczpj>
8. Пояснювальна записка до контрольного переліку показників тайм менеджменту. м. Страсбург, 16 червня 2023 року. URL : https://supreme.court.gov.ua/supreme/pokazniki-diyalnosti/mign_standart/2023_06_30_pojasnen_kontr_perelik
9. Сліпченко С. О. Поняття законних очікувань як різновиду майна. *Форум Права*. 2020. № 62 (3). С. 66–76.
10. Pound R. *Jurisprudence*. Part I. Clark, N.J.: The Lawbook Exchange, Ltd., 1959. 3258 p.

УДК 347.5

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.16>

РЕФОРМА КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА ФІДУЦІАРНІ ОБОВ'ЯЗКИ: ПОДВІЙНА ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ОБОВ'ЯЗКУ ДБАЙЛИВОСТІ

Трубаков Євген Олександрович,

orcid.org/0009-0006-1005-0046

кандидат юридичних наук,

старший науковий співробітник відділу приватноправових досліджень

Інституту правотворчості та науково-правових експертиз

Національної академії наук України



З прийняттям Європейським парламентом та Радою плану *Ukraine Facility 2024-2027* почався якісно новий етап реформ, спрямованих на уніфікацію законодавства України і Європейського союзу. Однією з головних реформ, в рамках названого плану, є реформа корпоративного управління державними активами. Результатами її проведення є внесення змін у низку законодавчих актів, зокрема і до Цивільного кодексу України, в якому вперше з'явилося законодавче визначення фідучіарних обов'язків лояльності і дбайливості. Реформа корпоративного управління виходить за межі державного сектору економіки, адже легальне визначення фідучіарних обов'язків посадових осіб виконавчого органу та наглядової ради поширює свою дію також і на юридичних осіб приватного права. Метою вказаної реформи є наближення українського законодавства до відповідних практик ОЕСР. Саме тому аналіз змісту фідучіарного обов'язку дбайливості був проведений за допомогою такого інструменту м'якого права як Принципи корпоративного управління G20/ОЕСР 2023. Із результатів проведеного дослідження вбачається, що обов'язок дбайливості має подвійну правову природу: це, з однієї сторони, набір формальних вимог до якісного управлінського рішення, а з іншої – правило, яке звільняє посадових осіб від відповідальності за завдані юридичній особі збитки, якщо управлінське рішення було прийнято поінформовано, добросовісно та без конфлікту інтересів. Таке правило в американській юридичній доктрині відомо як правило ділового судження, яке в різних формах існує у всіх країнах, які імплементують кращі практики корпоративного управління. Незважаючи на те, що правило ділового судження є невід'ємною частиною обов'язку дбайливості, воно не було закріплено у легальному визначенні фідучіарних обов'язків. Окрім виправлення цього недоліку, видається, що наступним етапом запровадження кращих практик корпоративного управління в Україні стане правотворча діяльність, спрямована на встановлення базового стандарту перевірки дій посадових осіб, а також визначення меж втручання суду у дискрецію посадових осіб при перевірці виконання останніми їх фідучіарних обов'язків.

Ключові слова: фідучіарні правовідносини, рекодифікація цивільного права, реформа корпоративного управління, фідучіарні обов'язки, обов'язок дбайливості, правило ділового судження.

Trubakov Yevhen. Corporate Governance Reform in Ukraine and Fiduciary Duties: the Dual Legal Nature of the Duty of Care

With the adoption of the *Ukraine Facility 2024-2027* plan by the European Parliament and Council, a qualitatively new stage of reforms aimed at unifying the legislation of Ukraine and the European Union has been launched. One of the key reforms under the said plan is the reform of corporate governance of State assets. It resulted in amendments to a number of legislative acts, including the Civil Code of Ukraine, which for the first time introduced a legal definition of fiduciary duties of loyalty and care. The corporate governance reform goes beyond the public sector, as the legal definition of fiduciary duties of the executive body and supervisory board officials also applies to legal entities of the private law. The purpose of this reform was to bring Ukrainian legislation into compliance with the relevant OECD practices. For this reason, the analysis of the content of the fiduciary duty of care was undertaken with the assistance

of such a soft law instrument as the G20/OECD Corporate Governance Principles 2023. The study reveals that the duty of care has a dual legal nature: on the one hand, it is a set of formal requirements for a quality management decision, and on the other hand, it is a rule that exempts officials from liability for damages caused to a legal entity if the management decision was made on a fully informed basis, in good faith and without a conflict of interest. Such rule is known in US legal doctrine as the business judgement rule, and it exists in various forms in all countries that implement best corporate governance practices. Even though the business judgement rule is an integral part of the duty of care, it has not been incorporated into the legal definition of fiduciary duties. In addition to remedying this gap, it appears that the next step in the implementation of best corporate governance practices in Ukraine would be the development of legislation aiming to establish a basic standard for assessing the actions of officers and to define the limits of court interference into the officers' discretion during the assessment of fulfilment of the fiduciary duties.

Key words: fiduciary relations, recodification of civil law, corporate governance reform, fiduciary duties, duty of care, business judgment rule.

22.02.2024 було прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління» (далі – Закон про вдосконалення корпоративного управління) [1], яким вперше на законодавчому рівні були закріплені фідучіарні обов'язки посадових осіб виконавчого органу та наглядової ради юридичної особи. Законом про вдосконалення корпоративного управління ч. 3 ст. 92 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України [2] було викладено в такій редакції: «Орган або особа, яка відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступає від її імені, а також яка є членом колегіального виконавчого органу юридичної особи, з моменту її вступу на посаду набуває обов'язків щодо такої юридичної особи, зокрема зобов'язана діяти виключно в інтересах юридичної особи, добросовісно і розумно, у межах повноважень, наданих статутом юридичної особи і законодавством, і у спосіб, який, на її добросовісне переконання, сприятиме досягненню мети діяльності юридичної особи, у тому числі уникаючи конфлікту інтересів. Члени наглядової ради або ради директорів юридичної особи мають такі самі обов'язки щодо відповідної юридичної особи та повинні діяти в інтересах цієї юридичної особи та всіх її власників (акціонерів, учасників) [...]».

Запропонована легальна дефініція, як видається, не позбавлена недоліків, адже допускає семантичне змішування обов'язку лояльності (duty of loyalty) та обов'язку дбайливості (duty of care) в межах однієї дефініції без їх виокремлення.

Такі обов'язки як зобов'язання діяти виключно в інтересах юридичної особи та уникати конфлікту інтересів, які знаходяться на початку та в кінці законодавчої дефініції, в теорії фідучіарного права відносяться до змісту обов'язку лояльності [3, с. 66-67]. Головною метою цього фідучіарного обов'язку є заборона фідучіарію привласнювати передане йому в управління майно або використовувати його на власну користь чи користь третіх осіб [4, с. 108].

Крім того, в американській правовій доктрині обов'язок діяти добросовісно (good faith) відносно донедавна розглядався як окремий фідучіарний обов'язок [3, с. 71]: в літературі відзначається, що фактично існувала триада (а не дихотомія) фідучіарних обов'язків (лояльність, дбайливість і добросовісність), в якій «відкрито визнавався всеосяжний обов'язок діяти добросовісно на додаток до основних обов'язків дбайливості та лояльності» [5, с. 432]. Проте у 2006 році Верховний Суд Штату Делавер дійшов висновку, що добросовісність не є окремим обов'язком, «а скоріше складовою обов'язку лояльності» [6, с. 2], посилаючись на судові рішення у справі Guttman vs. Huang, яка розглядалася Канцлерським судом Штату Делавер, в якій суд констатував, що «директор не може діяти лояльно по відношенню до корпорації, допоки він не діє із добросовісним переконанням (*in the good faith belief*. Примітка моя – Є.Т.), що його дії відповідають інтересам корпорації» [5, с. 439].

В законодавчій дефініції фідучіарний обов'язок дбайливості формалізується через зобов'язання діяти «розумно,

у межах повноважень, наданих статутом юридичної особи і законодавством, і у спосіб, який, на її добросовісне переконання, сприятиме досягненню мети діяльності юридичної особи». Незважаючи на нечітке формулювання, яке оперує такими оціночними категоріями як «розумність» та «добросовісне переконання», саме порушення фідучіарного обов'язку дбайливості стало підставою для декількох багатомільйонних позовів у Сполучених Штатах Америки: так, наприклад, Канцлерським судом штату Делавер розглядалася справа за деривативним (похідним) позовом акціонерів до керівництва одного з найкрупніших банків США, Citigroup Inc., в якому стверджувалося, що посадові особи порушили обов'язок дбайливості через інвестування у забезпечені боргові зобов'язання, що призвело до збитків у розмірі 55 мільярдів доларів США на ринку субстандартних іпотечних кредитів. В іншій гучній справі акціонери американського інвестиційного банку Goldman Sachs Group Inc. звернулися з позовом до його керівництва, в якому стверджували, що мало місце порушення обов'язку дбайливості через надмірний розмір винагороди, який банк сплачував керівництву за рахунок свого чистого доходу, що, в свою чергу, стимулювало керівництво до укладання надмірно ризикових угод з метою максимізації короткострокових прибутків [7, с. 234-235]. Штрафи, які держава наклала на юридичну особу за порушення законодавства¹, також можуть стати підставою для звернення акціонерів компанії до суду з позовом до колишнього керівництва щодо порушення фідучіарного обов'язку дбайливості [6, с. 1-3], так само як і такі управлінські помилки, що призвели до збитків юридичної особи, як проведення надмірно ризикових операцій (наприклад, розширення виробництва без достатнього фінансування, в результаті чого компанія отримала збиток та не досягла поставлених цілей з розши-

рення виробництва; розподіл надзвичайних дивідендів за рахунок фінансових резервів в умовах скорочення комерційної діяльності), а також виплата надмірної винагороди керівництву [7, с. 231]. З наведеного вбачається, що фідучіарний обов'язок дбайливості використовується для контролю зі сторони акціонерів над управлінськими рішеннями виконавчого органу юридичної особи та / або наглядової ради.

Специфіка обов'язку дбайливості полягає у тому, що, з однієї сторони, це набір формальних вимог до якості прийняття управлінських рішень керівництва юридичних осіб, а з іншої сторони, фідучіарна дбайливість використовується як підстава для звільнення посадових осіб юридичних осіб від відповідальності за управлінські рішення, що призвели до збитків. Саме це формує подвійну правову природу фідучіарного обов'язку дбайливості та обумовлює доцільність дослідження цієї юридичної конструкції.

Тлумачення змісту фідучіарного обов'язку дбайливості буде здійснюватися із застосуванням інструменту м'якого права, зокрема Принципів корпоративного управління G20/ОЕСР 2023 (далі – Принципи) [8]. Обґрунтованість такого підходу обумовлюється передумовами прийняття Закону про вдосконалення корпоративного управління: цей нормативний акт не є ініціативою групи народних депутатів, а прийнятий в рамках схваленого 29.02.2024 Європейським парламентом та Радою регламенту щодо заснування програми фінансової підтримки України від Європейського Союзу під назвою Ukraine Facility (Фонд для України) [9]. Зміст цієї програми полягає у фінансуванні ЄС низки реформ в Україні, зокрема, у сферах державного управління, управління державними фінансами, регулювання фінансових ринків, а також проведення секторальних реформ (енергетичний сектор, транспорт, агропродовольчий сектор тощо).

В Плані для Ukraine Facility 2024-2027 (далі – План Ukraine Facility) [10], зокрема, зазначається про необхідність покращення корпоративного управління державними активами, а «для цього необхідно внести зміни до законодавства у сфері корпоративного управління державних компаній,

¹ За обставин справи *Stone et al. v. Ritter et al.*, No. 93, 2006, яка розглядалася Верховним Судом штату Делавер, акціонери звернулися із похідним позовом до колишнього керівництва компанії *AmSouth Bancorporation* за збитки у розмірі 50 мільйонів доларів США, що виникли внаслідок оплати компанією численних штрафів за порушення законодавства щодо протидії відмивання коштів.

які б наблизили українське законодавство до відповідних практик ОЕСР (курсив мій – Є.Т.), посилити незалежність державних компаній, роль їх наглядових рад у призначенні або звільненні керівників та ухваленні стратегічних документів» [10, с. 120]. В таблиці реформ та інвестицій в рамках Компоненту I внесено реформу № 2 «Удосконалення управління державними компаніями», де зазначається про необхідність введення в дію нового закону про корпоративне управління держкомпаній відповідно до рекомендацій ОЕСР з корпоративного управління ОЕСР [10, с. 131]. Власне, Закон про вдосконалення корпоративного управління і є тим законом, про необхідність введення в дію якого йшла мова в Плані Ukraine Facility², з єдиним уточненням, що регуляторний вплив цього закону не обмежується питаннями корпоративного управління державних компаній, і поширює свою дію також на юридичних осіб приватного права.

Якщо розглядати фідуціарну дбайливість як набір формальних вимог до якості прийняття управлінських рішень, то в літературі відзначається, що вона «як правило, зосереджується на прийнятті обґрунтованих рішень» [3, с. 69]. В Принципах критерії обґрунтованості рішень знаходять своє уточнення: «обов'язок дбайливості вимагає від членів ради³ діяти на основі повної поінформованості, добросовісно, з належною ретельністю та обережністю. У деяких юрисдикціях існує стандарт поведінки, який є поведінкою, що її за подібних обставин здійснювала б розумна обачна людина. Належна практика передбачає, що члени ради повинні бути впевнені в тому, що ключова корпоративна інфор-

мація та системи комплаєнсу є фундаментально надійними і підтримують ключову роль ради у здійсненні моніторингу, яка передбачена цими Принципами. У багатьох юрисдикціях це значення вже вважається елементом обов'язку дбайливості, в той час як в інших це вимагається законодавством про цінні папери, стандартами бухгалтерського обліку тощо» [8].

Отже, управлінське рішення членів виконавчого органу та / або наглядової ради буде вважатися обґрунтованим, якщо: 1) воно прийнято на основі повної поінформованості. Видається, що кращим визначенням «повної поінформованості» є таке: «директори повинні користуватися всією доступною інформацією, за умови, що витрати не є непропорційними вигодам» [7, с. 226]. Іншими словами, на члена ради не покладається обов'язок, наприклад, замовляти висновок аудитора для того, щоб оцінити показники фінансової звітності, за умови що він компетентний в цих питаннях (такі витрати будуть вважатися непропорційними), однак якщо управлінське рішення пов'язано із специфічними знаннями (наприклад, будівництво та складання відповідних кошторисів), відповідний член ради має вимагати від юридичної особи понести витрати для отримання висновку відповідних фахівців, щоб заповнити прогалину у його поінформованості та прийняти обґрунтоване управлінське рішення. Крім того, в Принципах безпосередньо зазначається, що до поінформованості включається знання ключової корпоративної інформації, тобто звітності, що складається компанією; 2) управлінське рішення приймалося за умови забезпечення надійного функціонування систем комплаєнсу (compliance) для здійснення ефективного моніторингу. Термін комплаєнс нерозривно пов'язаний і розкриває свій зміст через категорію «ризик»: «юридичний або комплаєнс-ризик – це ризик того, що компанія, її директори, посадові особи, працівники або інші агенти порушать юридичні або регуляторні вимоги, що може мати фінансові та репутаційні наслідки для компанії» [11, с. 243]. В залежності від сфери діяльності юридичної особи існують різні варіації управління комплаєнсом: наприклад, на АТ «Укргідроенерго» [12] це досягається створенням підрозділу

² Незважаючи на те, що закон було прийнято 22.02.2024, а регламент Ukraine Facility – 29.02.2024, очевидно, що підготовка обох актів тривала задовго до їх офіційного голосування Верховною Радою України і Європейським парламентом та Радою відповідно.

³ В оригіналі використовується термін «board members», який охоплює як раду директорів (виконавчий орган), так і наглядову раду, адже говорячи про відповідальність членів ради, в Принципах зауважується, що «такі системи, як правило, мають «наглядову раду», що складається з членів правління, які не є членами ради директорів, часто включаючи представників працівників, і «правління», яке повністю складається з посадових осіб виконавчого органу (в оригіналі – executives. Уточнення моє – Є.Т.)».

з питань комплаєнсу, призначення керівника якого здійснюється Виконавчим органом за погодженням із Наглядовою радою, та забезпечується його достатня незалежність від Товариства, Виконавчого органу та Акціонера, а також функціонуванням служби внутрішнього аудиту, а у АТ «КБ «ПриватБанк» [13] аналогічні функції покладаються вже на службу внутрішнього аудиту, підрозділ з управління ризиками та головного ризик менеджера, підрозділ контролю за дотриманням норм (комплаєнс) та головного комплаєнс-менеджера. Це пояснюється необхідністю здійснення незалежного моніторингу не тільки внутрішньої звітності, а й відповідності внутрішніх правил нормативам Національного банку України щодо обліку забезпечення за кредитами та, відповідно, розрахунку регулятивного капіталу банку. Іншими словами, управлінські рішення посадових осіб не вважаються обґрунтованими, якщо цими посадовими особами не були вжиті заходи для належного функціонування системи комплаєнсу; 3) з належною ретельністю та обережністю. Ретельність, як видається, відсилає до недбалості, а обережність – до оцінки ризикованості дій. Принципи не дають чіткої відповіді на питання який стандарт перевірки має бути застосований до поведінки посадових осіб під час її перегляду судом: там лише зазначається, що «у деяких юрисдикціях існує стандарт поведінки, який є поведінкою, що її за подібних обставин здійснювала б розумна обачна людина». Зауважимо, що в різних юрисдикціях це питання регулюється по-різному: в штаті Делавер стандартом поведінки є звичайна обачність, проте відповідальність членів ради настає виключно за умови «грубої недбалості» по відношенню до своїх обов'язків. В літературі зазначається, що такий стандарт є дуже поблажливим, саме тому притягнення директорів за порушення обов'язку обачності мають місце дуже рідко [3, с. 69]. На противагу цьому, у Великій Британії у ст. 174 Закону про компанії [14] питання стандарту перевірки вирішується таким чином: «Директор компанії повинен проявляти розумну ретельність, вміння та обачність. Це означає обачність, вміння та ретельність, які були б проявлені розумною ретельною особою, яка має: (а) загальні знання, навички та

досвід, які можна обґрунтовано очікувати від особи, що виконує функції, які виконує директор по відношенню до компанії, та (b) загальні знання, навички та досвід, які має директор». Тобто стандарт поведінки, що зводиться до поведінки розумної обачної людини, доповнюється специфічними знаннями, які пов'язані із функціями, які член правління або член наглядової ради виконує в компанії. Іншими словами, від члена правління, який очолює технічний напрям, не будуть очікувати тих самих навичок і експертизи як від члена правління, який відповідальний за юридичний напрям, однак застосований стандарт поведінки буде більш вимогливим для цих директорів тільки в тій сфері, в якій вони спеціалізуються, відповідно: з питань експертизи технічної документації – до члена правління, що очолює технічний напрям, а з юридичних питань – до члена правління, відповідального за юридичний напрям.

Водночас, дефініція фідучіарного обов'язку дбайливості використовується для звільнення членів ради від відповідальності, якщо їх добросовісні дії призвели до заподіяння збитків юридичній особі. У Принципах вказане правило сформульовано так:

«V.A.1. Члени правління повинні бути захищені від судових позовів, якщо рішення було прийнято добросовісно та з належною обачністю.

Захист членів наглядової ради та правління від судових позовів, якщо вони приймали бізнес-рішення сумлінно, з належною процедурною ретельністю, на основі належної поінформованості та без конфлікту інтересів, дозволить їм краще прийняти на себе ризик прийняття рішення, яке, як очікується, принесе користь компанії, але в кінцевому підсумку може виявитися невдалим. За дотримання цих умов, така «безпечна гавань» може застосовуватися навіть за наявності очевидних короткострокових витрат і невизначених довгострокових негативних наслідків для компанії, якщо менеджери сумлінно оцінили, що можна обґрунтовано очікувати, що таке рішення сприятиме довгостроковому успіху та ефективності діяльності компанії» [8].

В американській доктрині корпоративного фідучіарного права таке пра-

вило звільнення членів ради від відповідальності за заподіяні юридичній особі збитки отримало назву правила ділового судження (business judgment rule). Правило ділового судження – це «право на помилку» для директорів компанії та / або членів наглядової ради, яке спрямоване не стільки на обмеження їх фідучіарних обов'язків, скільки на просуванні інтересів акціонерів [3, с. 69-70]. Підприємницька діяльність завжди пов'язана з певним рівнем ризику, а тому акціонери зацікавлені в ініціативному керівництві компанії, готовому для максимізації прибутків йти на обґрунтований ризик. Навіть якщо таке бізнес-рішення в результаті виявиться збитковим для підприємства, воно вважається прийнятим добросовісно та з належною обачністю за умови повної поінформованості членів ради та відсутності у них конфлікту інтересів. Відсилки до відсутності конфлікту інтересів, добросовісності при прийнятті управлінських рішень, їх спрямованість на користь інтересів компанії можна знайти і у законодавчій дефініції фідучіарного обов'язку дбайливості, де зазначається, що управлінське рішення приймається «у спосіб, який, на її добросовісне переконання, сприятиме досягненню мети діяльності юридичної особи, у тому числі уникаючи конфлікту інтересів», однак в цьому визначенні прямо не зазначається про можливість застосування правила ділового судження.

Щодо застосування правила ділового судження у Принципах зазначається таке: «існує певний ризик того, що правова система, яка дозволяє будь-якому інвестору оскаржити корпоративну діяльність у суді, може стати схильною до надмірної судової тяганини. Тому багато правових систем запровадили положення для захисту членів правління та наглядової ради від зловживань у судовому процесі у вигляді механізмів перевірки, таких як досудовий порядок оцінки того, чи є позов необґрунтованим, а також безпечні гавані для дій членів правління та наглядової ради (наприклад, правило ділового судження), а також безпечні гавані щодо розкриття інформації. Зрештою, необхідно досягти балансу між можливістю для інвесторів шукати засоби правового захисту у випадку порушення прав

власності та уникненням надмірної судової тяганини» [8].

Отже, законодавче закріплення фідучіарних обов'язків дбайливості та лояльності, звичайно, є позитивним етапом розвитку корпоративного управління. Однак прийнята дефініція фідучіарних обов'язків не може вважатися достатнім юридичним регулюванням та створює передумови для подальшої правотворчої діяльності: по-перше, як видається, законодавцю слід би було безпосередньо у ст. 92 ЦК України закріпити правило ділового судження як невід'ємну змістовну частину фідучіарного обов'язку дбайливості. Покладення на суди (в т.ч. із застосуванням інструментів м'якого права, як це було зроблено вище) обов'язку встановлення правила ділового судження як частини фідучіарного обов'язку не відповідає критерію ефективності нормативного регулювання та критерію ясності законодавства як частини принципу верховенства права. В той же час, відсутність правила ділового судження призведе безініціативності членів наглядової ради та правління, які при прийнятті управлінських рішень вимушені будуть зважати на ризик позову до них за рішення, які можуть призвести до збитків юридичної особи. По-друге, видається, що потребує додаткового нормативного закріплення у Цивільному кодексі України також стандарту перевірки дій посадових осіб: можливо, це буде поведінка розумної обачної людини, як це пропонують Принципи, або поведінка розумної обачної людини, доповнена специфікою знань в залежності від делегованого напрямку (сфери) діяльності в юридичній особі або компетенції посади, яку займає конкретна посадова особа, як це зроблено у чинному Законі Великої Британії про компанії, або стандарт обачності може бути зменшений до відповідальності тільки за грубу недбалість, як це передбачено корпоративним законодавством штату Делавер (США). Відповідь на поставлене питання залежить виключно від тієї міри свободи (дискреції), якою держава хоче наділити директорів юридичної особи та членів наглядової ради: зменшення підстав для притягнення до відповідальності за збиткові бізнес-рішення буде дорівнювати більшій дискреції посадових осіб. Стандарт перевірки

також може бути диференційований: можливо, він може бути жорсткіший по відношенню до керівників державних компаній, і більш м'який для керівників юридичних осіб приватного права. Крім того, можна розглянути можливість залишення вибору жорсткості стандарту перевірки на власника компанії через закріплення застосованого стандарту у статуті (хоча це не знімає питання про необхідність визначення звичайного, «за замовченням», стандарту перевірки на випадок, якщо статутом не буде передбачено іншого). Наостанок, видається, що існує необхідність у подальшому розробленні питання міри судового втручання у дискрецію директорів компанії та членів наглядової ради. Зокрема, в Німеччині, якщо директор поінформовано діяв в інтересах компанії та без конфлікту інтересів, і може пояснити раціональність своїх дій, то суд не переглядає по суті його управлінське рішення, в Сполучених Штатах Америки суд здійснює обмежений перегляд бізнес-рішення на предмет його «іраціональності» та «марнотратства

корпоративних активів» [7, с. 233]. Відповідь на це питання залежить від того, наскільки законодавець буде вважати судовський корпус таким, що здатний адекватно оцінити дії менеджменту: по-перше, суддя може не бути спеціалістом у певній сфері комерційної діяльності (наприклад, будівництво, ринки електричної енергії, природного газу, морські або авіаперевезення), а тому навряд чи зможе оцінити якість прийнятого бізнес-рішення; по-друге, суд оцінює якість управлінського рішення *ex post*. Зазвичай, така оцінка також буде супроводжуватися вже матеріалізованими збитками. Зазначене може призвести до хибної оцінки управлінських рішень, адже суду відомі наслідки таких рішень (збитки юридичної особи), а керівниками вони приймалися *ex ante*, з урахуванням їх суб'єктивної оцінки та компетентності. Відтак, видається, що завдання суду має бути обмежено дослідженням процесу прийняття рішення, а його якість та компетентність – віднесена до дискреції самих посадових осіб.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління: Закон України від 22.02.2024 № 3587-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3587-20#Text> (дата звернення: 17.06.2024).
2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 17.06.2024).
3. Julian Velasco. *Fiduciary Principles in Corporate Law*. Criddle, Evan J. and Miller, Paul B. and Sitkoff, Robert H. *The Oxford Handbook of Fiduciary Law*. Oxford University Press, 2019. С. 61-78.
4. Tamar Frankel. *Fiduciary Law*. Oxford University Press, 2011. 313 с.
5. Andrew D. Appleby, Matthew D. Montaigne. *Three's Company: Stone v. Ritter and the Improper Characterization of Good Faith in the Fiduciary Duty "Triad"*. *Arkansas Law Review*, Vol. 62, 2009. С. 431-474. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1519085#:~:text=Sign%20in-,Download%20This%20Paper,-Open%20PDF%20in (дата звернення: 18.06.2024).
6. Стислий виклад рішення у справі Stone et al. v. Ritter et al., No. 93, 2006 (Del. Nov. 6, 2006) (en banc), підготовлений юридичною фірмою RICHARDS, LAYTON & FINGER. 3 с. URL: <https://www.rlf.com/wp-content/uploads/2020/05/Stone-v.-Ritter-11.06.06.pdf> (дата звернення: 17.06.2024).
7. Carsten Gerner-Beuerle. *The duty of care and the business judgment rule: a case study in legal transplants and local narratives*. Afsharipour, Afra and Gelter, Martin (ed.). *Research Handbook on Comparative Corporate Governance*. Edward Elgar Publishing Limited, 2021. С. 220-241.
8. G20/OECD Principles of Corporate Governance 2023. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ed750b30-en.pdf?expires=1719317367&id=id&accname=guest&checksum=6F79DDA59890FF855E776E27F195E555> (дата звернення: 25.06.2024).
9. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj> (дата звернення: 17.06.2024).

10. План для Ukraine Facility 2024-2027. 380 с. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf> (дата звернення: 17.06.2024).

11. Virginia Harper Ho. Board duties: monitoring, risk management and compliance. Afsharipour, Afra and Gelter, Martin (ed.). *Research Handbook on Comparative Corporate Governance*. Edward Elgar Publishing Limited, 2021. С. 242–262.

12. Кодекс корпоративного управління Приватного акціонерного товариства «Укргідроенерго», затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.02.2024 № 93-р. URL: <https://uhe.gov.ua/sites/default/files/2024-02/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA%20%D0%B4%D0%BE%20%D0%A0%20%D0%9A%D0%9C%D0%A3%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%2009.02.2024%20%E2%84%96%2093-%D1%80%D0%9A%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%BF.%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf> (дата звернення: 26.06.2024).

13. Кодекс корпоративного управління Акціонерного товариства «комерційний банк «ПриватБанк», затверджений рішенням Наглядової ради, оформленим протоколом від 30.06.2023 № 17/23. URL: <https://static.privatbank.ua/files/0000003375349068.1.0.pdf> (дата звернення: 26.06.2024).

14. [United Kingdom] Companies Act 2006, section 174. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/section/174> (дата звернення: 27.06.2024).

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

УДК 342.9

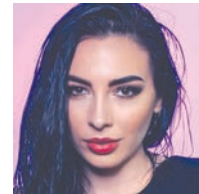
DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.17>

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА ЛЕГКИЙ ПЕРСОНАЛЬНИЙ ЕЛЕКТРОТРАНСПОРТ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Козакевич Олеся Миколаївна,

orcid.org/0000-0002-5528-7008

доктор філософії в галузі права,
викладач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького



Кухар Анна Ігорівна,

студентка

факультету правоохоронної діяльності
Національної академії Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького



У статті розглянуто актуальність визначення правового статусу та значення легкого персонального транспорту для забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. Дослідження цього питання полягає у визначенні адміністративної відповідальності за правопорушення вчинені з використанням легкого персонального транспорту та шляхів вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства. Обґрунтовано, що необхідність у чіткому правовому регулюванні пересування легким персональним транспортом, спричинена рядом нових проблем, що пов'язані із безпекою дорожнього руху. Недосконалість законодавства та правил дорожнього руху у результаті призводить до великої кількості адміністративних проступків, пов'язаних із легким персональним транспортом. Визначено основні види та правове регулювання щодо легкого персонального транспорту. Розглянуто нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності у контексті забезпечення безпеки дорожнього руху. Визначено сучасний стан адміністративних проступків вчинених за використання легкого персонального транспорту. Найбільш поширеними адміністративними правопорушеннями в цій сфері наразі є: пересування по проїзній частині дороги, пересування легким персональним транспортом по пішохідній частині, недотримання правил дорожнього руху (незнання правил, їзда на червоне світло, їзда по зустрічній смузі тощо), ігнорування сигналів світлофора, перевищення дозвільної швидкості, керування легким персональним транспортом у нетверезому стані, перевезення пасажирів, невикористання захисного екіпірування (шолома, наколінників, наколінників). Проаналізовано особливості адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху користувачів легкого персонального транспорту. Надано пропозиції щодо шляхів вдосконалення правового регулювання легкого персонального транспорту. Звернено увагу на те, які доопрацювання потребує адміністративно-деліктне законодавство України щодо легкого персонального транспорту.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, легкий персональний транспорт, самокат, моноколесо, сігвей, проступок, адміністративна відповідальність, КУПАП, адміністративно-деліктне законодавство.

Kozakevych Olesia, Kukhar Anna. Administrative liability and personal electric transport: realities and prospects

The article examines the relevance of determining the legal status and importance of light personal transport for ensuring road safety in Ukraine. The study of this issue is aimed at determining the administrative liability for offences involving the use of light personal vehicles and the ways to improve administrative and tort legislation. It is substantiated that the need for clear legal regulation of movement by light personal transport is caused by a number of new problems related to road safety. The imperfection of legislation and traffic rules results in a large number of administrative offences related to light personal transport. The article identifies the main types and legal regulation of light personal transport. The author examines the legal regulation of administrative liability in the context of road safety. The current state of administrative offences committed for the use of light personal transport is determined. The most common administrative offences in this area are currently: driving on the carriageway, driving light personal vehicles on the pedestrian part, non-compliance with traffic rules (ignorance of the rules, running red lights, driving on the oncoming lane, etc.), ignoring traffic signals, exceeding the permitted speed, driving light personal vehicles while intoxicated, transporting passengers, and not using protective equipment (helmet, knee pads, knee pads). The author analyses the peculiarities of administrative liability for violation of traffic rules by users of light personal vehicles. Proposals are made on ways to improve the legal regulation of light personal transport. Attention is drawn to the improvements which are required to be made to the administrative and tort legislation of Ukraine regarding light personal vehicles.

Key words: administrative offense, light personal transport, scooter, monowheel, segway, misdemeanor, administrative liability, administrative and tort legislation.

Сучасність можна охарактеризувати як світ технічного прогресу з прогресивним розвитком інформаційних технологій. Це знаходить свій прояв у всіх сферах життя людини та суспільства.

Питання безпеки дорожнього руху набуває своєї актуальності в сучасних умовах. Оскільки, з'являються новітні види транспорту, які безумовно впливають на дорожній рух. Відповідно до чинного законодавства, учасником дорожнього руху вважається особа, яка бере безпосередню участь у процесі руху на дорозі як пішохід, водій, пасажир, погонич тварин, велосипедист, а також особа, яка рухається в кріслі колісному. Проте, на вулицях зараз можна зустріти, багато осіб, які рухаються наприклад на самокаті чи моноколесі. Виникає питання, як такі види транспорту впливають на безпеку дорожнього руху та яка адміністративна відповідальність передбачається за такі адміністративні правопорушення.

Легкий персональний транспорт є важливою складовою сучасної транспортної системи. Він відрізняється від традиційних транспортних засобів тим, що використовує електроенергію для приводу, яка дозволяє зменшити викиди шкідливих речовин та сприяє більш екологічному та ефективному використанню енергії. Легкий персональний електротранспорт зга-

даний в «Стратегії підвищення безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 р.», де вказується на «необхідність правового регулювання використання персонального легкого електротранспорту (сігвеї, моноколеса, електросамокати тощо) на вулично-дорожній мережі» [1].

З активним поширенням легкого персонального транспорту з'являється необхідність у розробці та впровадженні відповідних правових норм, які б забезпечували правовий статус такого виду транспорту на найважливіше, безпеку учасників дорожнього руху. Наразі, в чинному українському законодавстві відсутнє чітке визначення легкого персонального транспорту (ЛПТ), що призводить до невизначеності, щодо їх правового статусу, правил експлуатації та відповідальності за адміністративні проступки. Така ситуація створює ризики для забезпечення безпеки дорожнього руху, небезпеку для всіх учасників та потребує вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства.

Загальновизнаний електричний колісний транспортний засіб – дво- і більше колісний транспортний засіб, оснащений виключно електричними тяговими двигунами (одним чи кількома) та системою акумулювання електричної енергії (акумуляторною батареєю), яка має технічні

можливості заряджатися від зовнішнього джерела електричної енергії. До таких транспортних засобів відносять електро-самокати, моно колеса, гіроскутери, сігвеї та гіровеї.

Легкий персональний транспорт має інші характеристики руху, порівняно з традиційним автотранспортом або пішоходами. Це може створювати небезпечні ситуації на дорогах. При цьому, спостерігається значний приріст у використанні сучасного легкого персонального транспорту, який включає в себе як особисті, так і орендовані транспортні засоби. Це ставить перед суспільством новітні виклики з погляду безпеки дорожнього руху та зумовлює вдосконалення цього правового механізму, що обумовлює актуальність дослідження.

Основного законодавчого акту, який мав би регулювати легкий персональний транспорт в Україні наразі немає. Як приклад: Закон України «Про дорожній рух» визначає основи дорожнього руху, але в цьому нормативно-правовому акті немає згадки про легкий персональний транспорт, що вказує на особливості цього виду транспорту та недосконалість законодавства.

Одним з основних аспектів правового регулювання легкого персонального транспорту є визначення його категорій та класифікація.

Правове регулювання легкого персонального транспорту має включати в себе правові норми щодо безпеки на дорозі. Водії легких персональних транспортних засобів повинні дотримуватися правил дорожнього руху, носити захисне екіпірування та мати необхідну світлосигнальну апаратуру для їзди в умовах обмеженої видимості.

З урахуванням швидкого розвитку технологій щодо поширення та розвитку легкого персонального транспорту, законодавцю, варто постійно вдосконалювати та адаптувати правове поле відповідно до сучасних реалій. Використання легкого персонального транспорту обумовлене прагненням сучасних країн до екологічності, а також тенденцією до швидкої мобільності та інноваційності. Серед таких сучасних країн можна виділити і Україну яка, нехай і у повільнішому темпі, але дедалі більше розповсюджує даний засіб пересування по всій території.

Законопроект №5479 від 11.05.2021 р. визначає велосипеди, електровелосипеди, самокати, електросамокати, сегвеї, гіроборди, самобалансуючі одноколісні пристрої, гіроскутери, електроскейти, гіроролікитощаяк«персональний транспорт»[2].

Законопроект №5731 від 05.07.2021 р. визначає засіб мікромобільності як: «самобалансуючі транспортні засоби обладнанні електродвигунами (електросамокат, сігвей, сегвіл, гіроскутер)» [3].

Законопроект №5732 від 05.07.2021 року пропонується внести певні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також до закону України «Про дорожній рух», зазначивши осіб, що використовують легкий персональний електротранспорт як: «водіїв, які рухаються за допомогою портативних транспортних засобів на електричній тязі»[4], тобто є повноправними учасниками дорожнього руху, що мають виконувати встановлені правила та враховувати встановлені обмеження.

Законопроект № 8172 від 02.11.2022 визначає внесення змін до правил дорожнього руху, а саме: визначити термін легкий персональний транспорт, визначити статус водіїв легкового персонального транспорту на проїжджій частині. Також в цьому законопроекті чітко визначено питання безпеки та відповідальність водіїв легкового персонального транспорту[5].

Необхідність у чіткому правовому регулюванні пересування легким персональним транспортом, спричинена рядом нових проблем, що пов'язані із безпекою дорожнього руху. Недосконалість законодавства та правил дорожнього руху у результаті призвели до великої кількості адміністративних проступків, пов'язаних із легким персональним транспортом.

Найбільш поширеними адміністративними правопорушеннями в цій сфері наразі є:

1. Пересування по проїзній частині дороги.
2. Пересування легким персональним транспортом по пішохідній частині.
3. Недотримання правил дорожнього руху (незнання правил, їзда на червоне світло, їзда по зустрічній смузі тощо).
4. Ігнорування сигналів світлофора.
5. Перевищення дозволеної швидкості.

6. Керування легким персональним транспортом у нетверезому стані.

7. Перевезення пасажирів.

8. Невикористання захисного екіпірування (шолома, наколінників, наколінників).

Відповідно до законодавства України, за порушення правил дорожнього руху, вчинених водіями електросамокатів, моноколес, гіроскутерів, сігвейів тощо можуть притягнути до адміністративної та навіть до кримінальної відповідальності, відповідно до змісту скоєного правопорушення.

Досліджуваний вид транспорту ставить перед адміністративно-деліктним законодавством новітні виклики. Серед підстав, у випадку яких водіїв персонального легкого транспорту можна притягнути до адміністративної відповідальності, можна виділити:

1. Порушення загальних правил дорожнього руху – правила перетину перехрестя на червоне світло, рух по тротуару, де недотримуються правила безпеки пішоходів тощо.

2. Порушення правил паркування – залишення персонального транспорту в недозволенних місцях, що також може порушувати правила паркування інших транспортних засобів.

3. Перевищення швидкості – деякі з видів легкого персонального транспорту можуть розвивати досить високу швидкість, що може спричинити порушення правил дорожнього руху.

4. Недотримання правил безпеки – навмисна відмова від застосування необхідних засобів безпеки, таких як шолом, наколінник, захисне спорядження тощо.

5. Наявність несправностей у транспорті – використання некоректно сконструйованого або підробного транспорту, що може призвести до ризику як для самого водія, так і для інших пішоходів і учасників дорожнього руху.

Відповідно до статистичних даних за 2023 рік, в Україні зареєстровані 614 справ, що пов'язані із порушенням правил користування електротранспортом. З них 614 правопорушників підпали під накладення адміністративного стягнення[6].

Подібними стягненнями за адміністративні правопорушення можуть бути:

1) Штраф від 255 до 510 грн. за перше порушення.

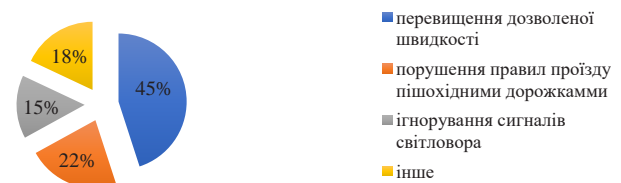
2) Штраф від 510 до 850 грн. за повторне порушення протягом року.

3) Штраф від 850 до 1360 грн. за повторне порушення протягом року.

4) Вилучення електротранспорту.

За видами правопорушень можна навести наступні дані.

За результатами, висвітленими на даній діаграмі, можна зазначити наступне. Перевищення дозволеної швидкості є найпоширенішим видом адміністративних правопорушень серед водіїв персонального легкого електротранспорту. Достатня кількість серед них пов'язана саме із тим, що водії електросамокатів, сігвейів, моноколес тощо підвищують швидкість, розуміючи свою перевагу у мобільності та маневреності транспорту.



1. Діаграма щодо адміністративних правопорушень з використанням електротранспорту (за видами правопорушень)

Менш поширеним, але також вагомим є таке адміністративне правопорушення як порушення правил проїзду на пішохідних переходах. Керуючи самокатом чи моно колесом і не відносячи себе до категорії повноправних водіїв, не достатньо усвідомлюється важливість дотримання правил безпеки на дорозі.

Ігнорування сигналів світлофора також є важливим адміністративним правопорушенням, хоча і не настільки розповсюдженим, що також може бути обумовлене недостатньою обізнаністю водіїв у правилах дорожнього руху на легкому персональному електротранспорті.

Проаналізувавши дані щодо адміністративних правопорушень, можна визначити найбільш розповсюджені види легкого персонального транспорту.



2. Дані щодо адміністративних правопорушень з використанням електротранспорту (за видами електротранспорту)

За результатами, представленими на діаграмі можемо побачити, що найбільш розповсюдженим видом транспорту, котрий є учасником ДТП в Україні в 2023 році є електросамокат, котрий найбільш швидкісний вид серед усіх видів легкого персонального транспорту.

Найбільш розповсюдженим регіоном, де скоюються правопорушення водіями легкого персонального транспорту є Київщина. Також досить великий відсоток відводиться на інші регіони, зокрема західні, такі як Львів, Івано-Франківськ, Чернівці тощо.



3. Дані щодо адміністративних правопорушень щодо використання електротранспорту (за регіонами)

Стає очевидним, про відсутність недостатнього правового регулювання питання правил дорожнього руху при використанні легкого персонального електротранспорту.

На відміну від досвіду врегулювання даного питання на території України, існує ряд країн, де використання електросамокатів, гіроскутерів, моноколів та сігвеїв або заборонено, або істотно обмежено (табл. 4).

Варто зазначити, що найбільш розповсюдженим використання персонального легкого транспорту є у країнах із більш розвинутою дорожньою інфраструктурою. Проте навіть у випадку цього, в деяких країнах використання зазначеного транспорту є суттєво обмеженим, або ж забороненим зовсім. Так, наприклад, в таких країнах як Німеччина, Франція, Іспанія, Бельгія, Італія, Велика Британія використання транспорту є досить розповсюдженим, проте законодавством встановлений дозвіл на пересування на легкому персональному електротранспорті лише на спеціалізованих доріжках, при наявності водійських прав та спеціального страхування.

При цьому такі країни як Туркменістан, Саудівська Аравія, Куба та зовсім заборонене використання такого виду транспорту, що обумовлено побоюваннями влади збільшення кількості ДТП, відсутності дорожньої інфраструктури, побоювання щодо соціального та гендерного розшарування, а також з питань релігійних упереджень [8].

Таблиця 4

Країни, що забороняють чи суттєво обмежують використання сучасних видів електротранспорту

Країни	Причин
Заборона на використання сучасних засобів електротранспорту	
1. Туркменістан	– Законодавство не містить чітких правил щодо використання електротранспорту.
2. Саудівська Аравія	– Побоювання щодо збільшення кількості нещасних випадків – Невідповідність традиційним цінностям
3. Іран	– Відсутність інфраструктури для безпечного використання електротранспорту.
4. Куба	
Обмеження у використанні сучасних засобів електротранспорту	
1. Німеччина	– Дозволені лише в рамках спеціальних пілотних проектів – Використання дозволене лише на спеціалізованих доріжках
2. Франція	
3. Велика Британія	
4. Італія	
5. Іспанія	– Дозволені при наявності водійського посвідчення та страховки.

Питання правового регулювання гостро постає не лише в Україні. Так за відсутності встановлених чітких правил дорожнього руху персонального електротранспорту було встановлено збільшення кількості смертей та травмувань на території США. За даними опублікованими Associated Press з початку 2022 р. було зафіксовано одинадцять смертельних випадків пов'язаних з використанням електросамокатів, при цьому в 9 випадках це був орендований засіб, а в трьох випадках він перебував у персональному використанні жертв [7, с. 165].

В результаті подібних випадків на території Сінгапуру, владою було прийнято ввести заборону на пересування електро-

скутерів на тротуарах. При цьому стало більш жорстким і покарання за недотримання правових норм: за проїзд на персональному легкому електротранспорті по пішохідних доріжках, передбачено штраф розміри 1472 доларів і/або тюремне ув'язнення терміном до трьох місяців [8].

Влада Франції, врегульовуючи дане питання, віднесла легкий персональний транспорт до нового виду «особистих моторизованих засобів пересування» та встановила певні обмеження на його використання. Серед таких обмежень можна виділити:

1) Досягнення позначки швидкості не більше 25 км/год;

2) Заборона використання електросмокатів, моноколес, гіроскутерів та сігвеїв дітьми до 8 років;

3) Заборона використання електросмокатів, моноколес, гіроскутерів та сігвеїв дітьми від 12 років без використання спеціальних засобів безпеки, такі як шолом, наколінники тощо;

4) Дозвіл на пересування даних видів транспорту в міських районах лише спеціалізованими доріжками, якщо вони є.

5) За межами міста рух даного виду транспорту заборонений по проїжджій частини та обмежений спеціалізованими доріжками;

6) Заборона на перевезення пасажирів на даних видах транспорту[.]

Суттєвим є положення, що недосконала система правового регулювання легкого персонального транспорту виводить їх із правового поля. Очевидним є необхідність у формування стратегії вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність щодо використання легкого персонального електротранспорту. Відповідно до цього, питання вдосконалення деліктного законодавства має розглядатися через призму особливостей сучасного виду транспорту.

Варто зазначити, що розвиток правового регулювання питань безпеки дорожнього руху при використанні персонального легкого транспорту в більшості зосереджено на розширенні кола правових ситуацій, проте не вирішує докорінно всі наявні проблеми.

Вдосконалення законодавства щодо адміністративної відповідальності з викорис-

танням легкого персонального транспорту вимагає комплексного підходу, що включатиме декілька основних факторів, серед яких можна виділити наступні стратегії:

1. Визначення чіткої термінології: в законодавстві має бути чітко дефініюваний легкий персональний електротранспорт та чітко окреслені та розмежовані його види та характеристики, такі як потужність двигуна, максимальна швидкість, габарити тощо, оскільки в Законі України «Про транспорт» відсутнє згадування легкого персонального транспорту, який наразі набуває все більшої розповсюдженості.

2. Встановлення правил дорожнього руху для легкого персонального електротранспорту: внесення змін до чинних правил дорожнього руху, де було б позначено персональний легкий транспорт як один із сучасних видів транспортних засобів, окреслено водіїв даного виду транспорту як повноправних учасників дорожнього руху та прописані дозволені норми швидкості та основні правила для різних типів транспорту.

3. Розробка спеціалізованих доріжок для пересування транспорту

4. Розробка спеціальних дорожніх знаків та розмітки, що стосуються електросмокатів, моно коліс, сігвеїв, гіроскутерів.

5. Введення адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху при використанні легкого персонального транспорту, що були б зафіксовані в Кодексі України «Про адміністративні правопорушення»: встановлення штрафів за кожне з видів правопорушень та чітку градацію цих штрафів, в залежності від тяжкості скоєного правопорушення.

Зокрема: «перша редакція Кодексу України про адміністративні правопорушення включала 172 проступки, за вчинення яких була встановлена адміністративна відповідальність. З моменту його прийняття (7 грудня 1984 року) до Кодексу більше ста шістдесяті разів вносилися відповідні зміни і доповнення, згідно з якими на сьогоднішній день його норми містять 312 складів адміністративних проступків (Особлива частина розділу 2)» [9].

6. Забезпечення безпеки користувачів персонального легкого електротран-

спорту: впровадження чітких вимог до технічного стану засобу пересування, а також встановлення обов'язкового використання захисного спорядження при використанні.

7. Проведення інформаційних кампаній – розповсюдження інформації щодо особливостей використання персонального легкого електротранспорту, висвітлення наявних спеціалізованих місць для його використання, введення навчання щодо правил користування даними видами транспорту.

8. Моніторинг та аналіз ефективності законодавства – регулярне відстеження та висвітлення статистики правопорушень при використанні легкого персонального транспорту, а саме на електросамокатах, моно колесах, гіроскутерах, сігвеях та кількості травматизму.

9. Звернення до міжнародного досвіду – висвітлення міжнародного досвіду використання легкого персонального транспорту, їх статистичних даних, відповідно до цього можливо введення кращих практик регулювання.

10. Створення сприятливих умов для розвитку легкого персонального електротранспорту: заохочення до використання даних видів транспорту, відповідно до їх зручності та екологічності. Також важливим є створення інфраструктури, що робить використання даних видів транспорту безпечним та комфортним.

За результатами проведеного дослідження визначено поняття легкого персонального транспортного засобу – як пристрою пересування, що оснащений електричними тяговими двигунами потужністю в діапазоні до 1000 Вт, з одним,

двома, трьома або чотирма колесами, та може розвивати швидкість максимум 25 км/год.

Легкий персональний транспорт є важливою складовою сучасної транспортної системи України. Він відрізняється від традиційних транспортних засобів тим, що використовує електроенергію, що дозволяє зменшити викиди шкідливих речовин та сприяє більш екологічному та ефективному використанню енергії.

До основних видів легкого персонального транспортного засобу можна віднести електросамокати, моно колеса, гіроскутери, гіровеї та сігвеї.

Недосконалість законодавства у даному випадку виводить водіїв персонального легкого транспорту з правового поля, що спричиняє кількість випадків адміністративних проступків. Визначено, що найбільш розповсюдженим видом транспорту, що є учасником ДТП є електросамокат.

Шляхи вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність щодо використання легкого персонального транспорту передбачають врахування таких важливих питань як визначення чіткої термінології, вдосконалення правил дорожнього руху для водіїв персонального легкого транспорту, розробка спеціалізованих доріжок, а також дорожніх знаків, визначення меж адміністративної відповідальності та чіткої графіці штрафів. впровадження вимог до технічного стану засобу, проведення інформаційних кампаній та інформування населення, постійний аналіз ефективності законодавства, аналіз та впровадження кращих практик врегулювання з міжнародного досвіду тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1360-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1360-2020-p#Text> (дата звернення 08.05.2024).

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо включення персонального транспорту до єдиної транспортної системи України та підвищення рівня безпеки дорожнього руху): проєкт Закону №5479 від 11.05.2021. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=71864 (дата звернення 08.05.2024).

3. Про внесення змін до Закону України "Про дорожній рух" щодо руху самобалансуючих транспортних засобів обладнаних електродвигунами (електросамокат, сігвей, сегвіл, гіроскутер): проєкт Закону №5731 від 05.07.2021. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27287> (дата звернення 08.05.2024).

4. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення правил дорожнього руху особами, які керують самобалансуючими

транспортними засобами обладнаними електродвигунами (електросамокат, сігвей, сегвіл, гіроскутер) :проект Закону №5732 від 05.07.2021. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27288> (дата звернення 08.05.2024).

5. Про деякі питання використання транспортних засобів, оснащених електричними двигунами та внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання паливної залежності і розвитку електрозарядної інфраструктури та електричних транспортних засобів: проект Закону №8172 від 02.11.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40729>(дата звернення 08.05.2024).

6. Ковалевська Є. Електросамокати на вулицях. Небезпеки і переваги їзди без правил. BBC News Україна. 2021. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-5724223>

7. Mukhtar M, Ashraf A, Frank MS, Steenburg SD. Injury incidence and patterns associated with electric scooter accidents in a major metropolitan city. Clin Imaging. 2021;(74):163–168.

8. Біла книга мікромобільності. Програма розвитку ООН в Україні.URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/environment_energy/white-paper--micromobility.html

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 No 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10Text> (дата звернення 08.05.2024).

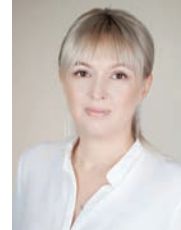
УДК 342.951:338.439-049.5

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.18>

ОСНОВОПОЛОЖНІ ІДЕЇ (ПРИНЦИПИ) АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

Пустовіт Юлія Юріївна,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Державного торговельно-економічного університету



У статті розглянуто проблемні питання сутності дефініцій «принципи», «принципи адміністративного права» та «принцип адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки», проаналізовано сучасні погляди дослідників щодо вивчення принципів загалом і у конкретній сфері відповідно, їхньої ідентифікації в системі адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки (за його складовими, видами та формами). Встановлено, що поняття «принципи адміністративного права» та «принцип адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки» є видовим поняттями від родового поняття «принцип права» та основного поняття «принцип», що проявляється через зіставлення їхніх ознак. Визначено, що поняття «принцип адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки» з притаманною йому сукупністю всіх ознак є способом трансформації основних принципів права.

Проаналізовано нормативно-правові акти сфери продовольчої безпеки, зокрема, Римська декларація з всесвітньої продовольчої безпеки. Виокремлено принципи у сфері адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки.

Встановлено, що недоліком у законодавстві України з питань адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки є недостатня узгодженість існуючих принципів, які закріплені у різних нормативно-правових актах, а також недостатність виявлення (виокремлення) науковцями нових принципів, які з'являються у зв'язку з інтеграцією у європейське середовище України та їхнього закріплення на законодавчому рівні.

Підтверджено, що принципи адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки – це науково обґрунтовані основні засади, вихідні положення, які визначають особливості виникнення, розвитку та функціонування інституту адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, є базою для розвитку науки адміністративного права у складі з інститутами, втілюють у собі цінності, що визначають правосвідомість та правову поведінку суб'єктів адміністративних відносин, а саме: адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки.

Ключові слова: принципи, принципи адміністративного права, принципи адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки.

Pustovit Yuliya. Basic ideas (principles) of administrative and legal provision of food security

The article examines problematic issues of the essence of the definitions of "principles", "principles of administrative law" and "principle of administrative-legal provision of food security", analyzes modern views of researchers regarding the study of principles in general and in a specific field, respectively, and their identification in the system of administrative-legal provision of food security security (by its components, types and forms). It has been established that the concepts of "principles of administrative law" and "principle of administrative-legal provision of food security" are specific concepts from the generic concept of "principle of law" and the basic concept of "principle", which is manifested through the comparison of their features. It was determined that the concept of "the principle of administrative and legal provision of food security" with its inherent combination of all features is a way of transforming the basic principles of law.

Normative legal acts in the field of food security, in particular, the Rome Declaration on World Food Security, are analyzed. The principles in the field of administrative and legal provision of food safety are highlighted.

It has been established that a shortcoming in the legislation of Ukraine on the issues of administrative and legal provision of food safety is the lack of consistency of the existing principles, which are enshrined in various regulatory and legal acts, as well as the lack of identification (distinguishing) by scientists of new principles that appear in connection with integration into the European environment of Ukraine and their consolidation at the legislative level. It has been confirmed that the principles of administrative-legal provision of food security are scientifically based basic principles, initial provisions that determine the specifics of the emergence, development and functioning of the institute of administrative-legal provision of food security, are the basis for the development of the science of administrative law as part of institutes, embodied in values that determine the legal awareness and legal behavior of subjects of administrative relations, namely: administrative and legal provision of food security.

Key words: *principles, principles of administrative law, principles of administrative and legal provision of food security.*

Адміністративно-правове забезпечення в будь-якій сфері повинно спиратися на певні основні ідеї (принципи), які визначають його суть, функції та напрямки. Тому при аналізі різних підходів до розуміння сутності адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки важливо враховувати принципи, на яких воно базується. Дослідження наукових робіт, присвячених визначенню принципів забезпечення продовольчої безпеки, показує, що в українській науковій літературі немає єдиної точки зору щодо їх визначення.

Зокрема, Римська декларація з всесвітньої продовольчої безпеки визначає такі основні принципи стабільної глобальної продовольчої безпеки:

Принцип 1. Інвестування коштів у реалізацію планів, що приймаються самими країнами, з метою виділення ресурсів та належним чином опрацьовані та зорієнтовані на конкретні результати плани та партнерські відносини.

Принцип 2. Посилення стратегічної координації на національному, регіональному та глобальному рівнях на цілі вдосконалення регулювання, досягнення більш ефективного розподілення ресурсів, недопущення дублювання зусиль та виявлення відсутніх відповідних засобів.

Принцип 3. Намагання забезпечити продовольчу безпеку за рахунок використання двоєдиного підходу, що включає в себе: 1) прямі засоби негайного пом'якшення проблеми голоду, в інтересах тих, хто найбільш уразливий, 2) середньострокові та довгострокові програми

у сфері стійкого сільського господарства, продовольчої безпеки та розвитку сільських територій за для усунення глибоких причин голоду та бідності, в тому числі на основі послідовної реалізації права на достатнє харчування.

Принцип 4. Забезпечення важливої ролі багатосторонньої системи за рахунок стійкого підвищення ефективності, розширення можливостей реагування, посилення координації та нарощування результативності діяльності багатосторонніх організацій.

Принцип 5. Забезпечення стійких та суттєвих обов'язків зі сторони всіх партнерів з інвестування у сфері сільського господарства, продовольчої безпеки та харчування з виділенням необхідних ресурсів на засадах своєчасності та надійності та з орієнтуванням на довгострокові плани та програми [1].

Ці принципи є основоположними для забезпечення продовольчої безпеки, і на їхній базі науковці формулюють інші принципи.

Досліджуючи принципи адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, слід зазначити, що таке принципи загалом.

Слово «принцип» має два значення з латинської мови. По-перше, воно означає «початок, основа»: а) основне положення в будь-якій системі, теорії або ідеології; б) особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось; в) переконання, норма, правило, яким керується хтось у житті та поведінці. По-друге, воно перекладається «перший» – воіни першої

лінії армії стародавнього Риму, які мали спеціальне озброєння – короткий металевий спис, меч гладіус, великий прямокутний щит і бронзовий шолом [2].

У рамках нашого дослідження перше значення є більш популярним та прийнятним, оскільки пов'язує принципи з основами, засадами та вихідними положеннями.

Принципи, як правова категорія, є фундаментальними ознаками з багатограними аспектами, які майже неможливо охопити однією загальною дефініцією. Вони є визначальними для організації та діяльності державних і громадських організацій, виявляючи їхню сутність, основи, закономірності життєдіяльності, тенденції та потреби. Принципи відіграють провідну роль в організації та діяльності всіх державних і громадських органів і організацій. У принципах розкривається зміст функціонування органів і організацій, виявляється їхня сутність, основи, закономірності життєдіяльності, тенденції та потреби.

Ми розглянемо загальні теоретичні підходи до інституту принципів та безпосередньо «принципів адміністративно-правового забезпечення». На основі цих знань буде розглянуто поняття «принципи адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки» та виокремлено групу принципів, які визначають цей напрямок адміністрування.

Для з'ясування сутності поняття «принцип» звернемося до енциклопедичних джерел. Так, в Українській радянській енциклопедії [3, с. 527], Політичному словнику [4, с. 427], Словнику іншомовних слів [5, с. 547] указано на те, що слово «принцип» (з латинської мови – «principium» – основа, начало) має такі значення: 1) вихідне, основне положення будь-якої теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації і т. д.; 2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності; 3) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеології; засада; особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось.

Ю. Битяк тлумачить принципи як основні об'єктивно зумовлені засади, які формують і відповідно до яких функціонує система [6, с.29]. В. Колпаков вважає, що

принципи – це позитивні закономірності, пізнані наукою та практикою, закріплені у правових нормах, або узагальнення чинних у державі юридичних правил [7, с. 18].

О. Бандурка стверджує, що «принципи – це вихідні, основні правила, норми діяльності для впровадження системи, управління загальними процесами» [8, с. 48].

У межах загального поняття «принцип» існує більш конкретне родове поняття – «принцип права», яке охоплює всі основні аспекти загального поняття «принцип», але з урахуванням специфіки правового регулювання. Принципи права не можна розглядати ізольовано від загального поняття «принцип», оскільки вони тісно пов'язані між собою. За В. Котюком, правові принципи є основними ідеями, які відображають основні вимоги до системи права будь-якої держави [9, с. 30-31].

Принципи права є концентрованими джерелами інформації, що дозволяють теоретично осмислити правову систему. Вони відображають як об'єктивні закономірності права, які впливають із потреб розвитку суспільства, так і об'єктивне сприйняття правової системи членами суспільства, виражене у різних доктринах, теоріях та напрямках правознавства.

А. Колодій стверджує, що принципи права є об'єктивно зумовленими історичними категоріями, що впливають із закономірностей суспільного життя. Вони також виступають як ідейно-політична категорія, що впливає на загальний характер ідеології та освіти [10].

Крім того, А. Колодій наголошує на нормативно-регулятивному характері принципів права, який проявляється у їх здатності регулювати суспільні відносини на більш високому рівні абстракції, ніж правові норми, а також у їх загальнообов'язковості, яка робить їх загальними правилами поведінки з характером державної влади [10, с. 21].

О. Скакун додає, що принципи права включають у себе світовий досвід розвитку права та цивілізації. Вони формулюються у вигляді незаперечних вимог до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових та суспільних інтересів [11, с.240].

Необхідно зауважити, що принципи права є динамічними і змінюються відпо-

відно до потреб суспільного розвитку та етапу функціонування держави. Зазвичай вони впроваджуються конституційно та мають характер програмних заяв, що передбачає можливість їх втілення та реалізації у майбутньому [12, с. 45].

Аналізуючи наведені визначення, можна виділити основні характеристики принципів права: 1) вони є головними ідеями та вихідними засадами у праві; 2) принципи виступають як керівні положення, що концентрують основний зміст права; 3) вони є основою правової системи, навколо якої групуються правові норми та інститути; 4) принципи є носіями інформації в концентрованому вигляді; 5) вони спрямовують правотворчу та правозастосовну діяльність, надаючи орієнтири та заповнюючи прогалини в праві при вирішенні різних життєвих ситуацій; 6) принципи можуть втілювати світовий досвід розвитку права та цивілізації; 7) вони формулюються у вигляді незаперечних вимог до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання суспільних інтересів; 8) принципи визначають особливості формування, розвитку та функціонування правової системи; 9) вони є об'єктивно зумовленими історичними категоріями, впливаючи із закономірностей суспільного життя; 10) принципи виступають ідейно-політичною категорією, що забезпечує інформаційно-виховний вплив на суспільство.

Зазвичай принципи права закріплюються безпосередньо у законодавчих актах або впливають зі змісту конкретних правових норм. Вони відображають систему цінностей суспільства та мають правову форму забезпечення.

Принципи адміністративного права мають особливе значення для розуміння обговорюваного терміна. У вітчизняній теорії адміністративного права ці принципи є невід'ємною складовою цієї галузі. Зокрема, в загальній частині адміністративного права закладено основні принципи, що характеризують усі складові предмети адміністративного права та регулюють суспільні відносини в цій сфері. В особливій частині ці принципи проявляються у регулюванні суспільних відносин у сферах управління економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами.

В. Авер'янов у своїй теорії адміністративного права розглядає принципи як основні ідеї та вимоги, що відображають зміст цієї галузі права та визначають напрямки та механізми її регулювання. Принципи адміністративного права можуть впливати з окремих правових норм або формулюватися на основі групи норм певної галузі права, а також пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей [13, с. 43].

Згідно з В. Галуцьком, характеристичними рисами принципів адміністративного права є: 1) спрямованість на захист прав і свобод людини та громадянина, а також нормальне функціонування громадянського суспільства та держави; 2) встановлення керівних засад, що визначають основні правила для суб'єктів адміністративного права; 3) прогресивний характер, який відображає ідеальні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, реалізація яких є досяжною в сучасних умовах [14, с. 62-68].

Варто зазначити, що система принципів, які регулюють адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки, не є сталою і постійно розвивається. Ці принципи можна розглядати як міжгалузеві, оскільки відносини у сфері продовольчої безпеки є комплексними. Важливо також відзначити існування двох основних складових, які перебувають у тісному діалектичному взаємозв'язку: соціально-економічної та правової парадигм.

Наприклад, Б. Пасхавер наводить ряд показників, дотримання мінімальної межі яких дозволяє забезпечити продовольчу безпеку країни: 1) фізичний обсяг продовольчого споживання є сумарним кількісним показником харчування за допомогою калорійності як засобу зважування; 2) продовольча доступність характеризує розмір частки витрат на харчування у видатковій частині сімейних бюджетів; 3) продовольча незалежність країни вимірюється часткою вартості продовольчих продуктів вітчизняного виробництва в загальній вартості продовольчого споживання; являє собою можливість забезпечення життєво важливих продовольчих потреб національними товаровиробниками [15].

О. Кочетков та Р. Марков розглядають такі аспекти стану продовольчої

безпеки: 1) рівень забезпеченості держави продуктами харчування національного виробництва; 2) достатня кількість продовольства на національному споживчому ринку (незалежно від місця виробництва цієї продукції); 3) достатня кількість продовольства для соціально незахщених верств населення [16, с. 43].

О. Царенко, П. Тархов, В. Щербань акцентують увагу на принципі екологічності продуктів харчування, що передбачає відповідальність за якість харчових продуктів та довкілля в усіх сферах агропромислового виробництва [17, с. 16].

О. Гойчук виділяє такі системоутворюючі принципи продовольчої безпеки України: фізична та економічна доступність до якісних продуктів харчування; пріоритетність вітчизняних товаровиробників у виробництві та постачанні на продовольчий ринок; економічна обґрунтованість загальнодержавних потреб; достатність та стабільність запасів продовольства; своєчасність та адекватність заходів реальним та потенційним, внутрішнім та зовнішнім загрозам; забезпечення інтересів України в системі міжнародної продовольчої безпеки в умовах економічної інтеграції та глобалізації; інформаційне забезпечення та узгодження дій органів державної влади щодо стану продовольчої безпеки; державний та самоврядний контроль за реалізацією усіх дій [18].

І. Манзій підкреслює, що повноцінна система продовольчої безпеки має базуватися на таких принципах:

- самозабезпеченості – здатність держави (регіону) за рахунок власних виробничих потужностей забезпечити продовольчі потреби більшої частини населення відповідної територіально-адміністративної одиниці;

- стабільності – підтримання безпечного рівня перехідних запасів продовольства, що залишаються з року в рік на зберіганні в державі;

- незалежності – відсутність залежності від імпортних продовольчих поставок (не більше 20%);

- доступності – забезпечення доступності кожної людини до продовольчих ресурсів в кількості, якості та асортименті, що відповідають науково-обґрунтованим нормам споживання;

- якості – досягнення збалансованого і повноцінного рівня харчування населення за рахунок споживання високоякісних та екологічно безпечних продуктів харчування;

- збалансованості – споживання високоякісних продуктів харчування в достатній для ведення активного й здорового життя;

- достатності – визначається доступом до продовольчих ресурсів всіх верств населення за рахунок наявного платоспроможного попиту [19].

О. Скидан визначає наступні принципи продовольчої безпеки: 1) принцип соціальності, який передбачає цільову спрямованість цієї системи та кожної її складової на задоволення харчових потреб людини; 2) принцип комплексності, що означає одночасний вплив на всі складові системи; 3) принцип системності, який передбачає всебічний підхід до вирішення економічних, соціальних, екологічних та інших аспектів проблеми продовольчої безпеки; 4) принцип адекватності у виборі регуляторів, що пов'язано з неоднозначністю їх дії на різних етапах розвитку економічної системи та в умовах зміни кон'юнктури внутрішнього і зовнішнього ринків; 5) принцип стійкості системи, що передбачає обов'язкове дотримання вищевказаних принципів незалежно від зміни зовнішнього середовища [20].

Проаналізувавши погляди вчених-економістів на визначення принципів продовольчої безпеки України, можливим є виокремлення такої системи принципів: 1) принцип достатньої кількості продовольства; 2) принцип продовольчої доступності; 3) принцип продовольчої незалежності держави; 4) принцип самозабезпечуваності; 5) принцип екологічності продуктів харчування; 6) принцип якості та безпечності продовольства.

З'ясуємо, як визначають основні засади продовольчої безпеки вчені-юристи.

Так, на думку Т. Курман, повноцінна система продовольчої безпеки України має охоплювати такі складові: стійку систему продовольчого забезпечення, що здатна постійно забезпечувати населення продуктами харчування на необхідному рівні; фізичну та економічну доступність продовольства для різних категорій насе-

лення; контроль на всіх стадіях виробництва за якістю та безпечністю продуктів харчування; систему захисту вітчизняного аграрного товаровиробника від імпоротної залежності щодо продовольства; систему створення і підтримання на необхідному рівні резервних запасів продовольства; ефективний механізм державного підтримання аграрних товаровиробників; систему контролю за раціональним використанням природних ресурсів у процесі аграрного виробництва [21, с. 94-96].

Також Т. Курман стверджує, що основними принципами забезпечення продовольчої безпеки є: 1) пріоритет прав і свобод людини і громадянина; 2) принцип самозабезпеченості, що має знаходити свій прояв у здатності аграрного сектору кожної держави самостійно забезпечувати своє населення необхідною для підтримання звичайної життєдіяльності кількістю якісних і безпечних продуктів харчування та продовольства, незалежно від зовнішніх поставок цього продовольства, в тому числі, за умови наявності будь-яких внутрішніх чи зовнішніх загроз; 3) гарантування продовольчої незалежності держави, що є одним із чинників, що забезпечують суверенітет держави; 4) органічне поєднання і взаємодія імперативності правового захисту загальносуспільного інтересу з принципами свободи особистості, автономії та непорушності права приватної власності при забезпеченні продовольчої безпеки держави; 5) принцип продовольчої доступності для всіх категорій населення України, що передбачає як фізичну, так і економічну доступність продовольства; 6) принцип якості та безпечності продовольства; 7) достатність та стабільність запасів продовольства; 8) забезпечення інтересів України у системі міжнародної продовольчої безпеки, що передбачає розвиток таких напрямків державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки, як раціоналізація співвідношення експорту та імпорту сільськогосподарської сировини та продовольства; використання інструментів митно-тарифного регулювання для цілей забезпечення продовольчої безпеки держави, оперативне використання заходів торгового захисту при демпінговому, субсидованому чи стрімко зростаючому імпорті; захист прав та під-

тримка вітчизняних аграрних товаровиробників, які виробляють продукцію для формування державного продовольчого резерву; подолання або хоча б скорочення залежності вітчизняного агропромислового комплексу від імпорту машин, обладнання, технологій, інших ресурсів; 9) інформаційне забезпечення стану продовольчої безпеки України [22].

В. Курило зазначав, що принципи забезпечення продовольчої безпеки мають базуватися на загальних принципах реалізації влади у галузі сільського господарства. Він розглядає принципи управління аграрним сектором як фундаментальні, науково обґрунтовані та в основному закріплені законом положення, які відображають закономірності у взаємодії між урядовими органами та об'єктами управління. Серед таких принципів: самозабезпечення основними продуктами харчування, економічна та фізична доступність їжі, а також незалежність від зовнішніх і внутрішніх впливів [23, с. 97].

Продовжуючи ці ідеї, А. Тригуб визначає наступні основні принципи забезпечення продовольчої безпеки: 1) принцип стабільного забезпечення доступності продовольства; 2) принцип забезпечення стійкої продовольчої незалежності держави; 3) принцип гарантування належної якості, безпечності та корисності продуктів харчування; 4) принцип забезпечення екологічного благополуччя держави; 5) принцип забезпечення ефективного та стабільного функціонування ринку продукції АПК; 6) принцип чіткого розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної продовольчої безпеки; 7) принцип пріоритетності соціального розвитку сільських територій; 8) принцип врахування обмеженості ресурсів; 9) принцип протекціонізму вітчизняних товаровиробників; 10) принцип забезпечення стійких інтеграційних зв'язків між сільським господарством і переробними галузями АПК; 11) принцип підтримки наукових розробок та впровадження передових технологій у сільськогосподарське виробництво [24, с. 152].

Отже, дослідники по-різному визначають принципи, які слід враховувати при забезпеченні продовольчої безпеки

в Україні. Тому, спираючись на аналіз наукових поглядів та законодавчих норм, спробуємо сформулювати визначення принципів адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки. Ці принципи можна розглядати як основні організаційно-правові засади функціонування системи адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки держави. Усі ці принципи регламентовані та закріплені у відповідних правових нормах.

Переходячи до класифікації принципів адміністративно-правового забезпечення, слід зазначити, що в науці адміністративного права немає єдиної думки з цього питання. Наприклад, деякі дослідники поділяють ці принципи на такі категорії: 1) конституційні, які включають у себе законність, пріоритет прав і свобод людини та громадянина, гуманізм, демократизм у нормотворчості та реалізації прав; 2) організаційно-функціональні, до яких відносяться підзвітність і підконтрольність державних органів, відкритість і прозорість, ефективність, неупередженість [25, с. 36-40].

У свою чергу, Ю. Пірожкова пропонує такий розподіл принципів: загальні, які включають принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, гласності, змагальності, стимулювання; часткові, що використовуються в різних сферах суспільства (економічній, соціально-політичній, духовній) і при аналізі різних суспільних явищ, організацій й інститутів; організаційно-технологічні, до яких відносяться принцип єдиноначальності, поєднання державного, регіонального і місцевого регулювання, конкретності, ієрархії, єдиноначальності, делегування повноважень [26, с. 70].

Д. Павлов поділяє принципи адміністративно-правового регулювання на такі групи: структурно-цільові, які відображають закономірності та взаємозв'язки раціональної будови «дерева» цілей; структурно-функціональні, що характеризують закономірності і взаємозв'язки будови функціональної структури; структурно-організаційні, пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури; структурно-процесуальні, які відображають основні (визначальні) закономірності, взаємозв'язки та умови раціонального та

ефективного проведення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [27, с. 269].

С. Ківалов класифікує ці принципи наступним чином: 1) загальносистемні принципи, які включають об'єктивність, демократизм, розподіл влади, правову впорядкованість, законність та публічність; 2) структурно-цільові принципи, що охоплюють погодженість та взаємодоповнювання цілей, підпорядкування приватних та локальних цілей загальним цілям державного регулювання; 3) структурно-функціональні принципи, які включають диференціацію та фіксацію функцій шляхом видання правових норм і їх закріплення у компетенції державних органів, концентрацію та різноманітність функцій, відповідність впливу реальним вимогам та запитам об'єктів; 4) структурно-організаційні принципи, які охоплюють єдність системи державної влади, територіально-галузевий аспект, що обумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва і послуг, а також різноманітність організаційних зв'язків у системі державного регулювання; 5) структурно-процесуальні принципи, що включають відповідність елементів регулюючої діяльності державних органів своїм функціям, конкретизацію діяльності та особистої відповідальності за її результати, а також стимулювання раціональної і ефективної діяльності [28, с. 165].

Безсумнівно, кожна з цих класифікацій має свою наукову і практичну цінність. Проте наведені позиції відображають ідею, що серед науковців відсутня загальна думка щодо основ та критеріїв класифікації принципів адміністративно-правового забезпечення, оскільки кожен дослідник створює власну систему принципів, відмінну від інших.

На нашу думку, для створення системи принципів адміністративно-правового забезпечення доцільно використувати більш простий підхід, розрізняючи загальні принципи, які є характерними для будь-якого виду такого забезпечення, та спеціальні принципи, що властиві конкретному виду адміністративно-правового забезпечення.

До загальних принципів пропонується включити такі: об'єктивність, демокра-

тизм, законність, відкритість і прозорість, соціальна спрямованість, науковість, оптимізація регулюючого впливу, комплексність, контрольованість, правова впорядкованість, розподіл влади, плановість та системність, централізація і децентралізація.

Щодо спеціальних принципів адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, ми вважаємо, що вони вже знайшли своє відображення у відповідному законодавстві (наприклад, Закон України «Про фермерське господарство», Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію», Закон України «Про племінну справу у тваринництві», Закон України «Про насіння і садивний матеріал» та інші). Також до них відносяться принципи державної служби, принципи управління персоналом, принципи інформаційного забезпечення, принципи діяльності органів виконавчої влади та принципи прийняття управлінських рішень [29, с. 38].

Недоліком у законодавстві України з питань адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки є недостатня узгодженість існуючих принципів, які закріплені у різних нормативно-правових актах, а також недостатність виявлення нових принципів та їхнього впровадження на сучасному етапі.

Зокрема, ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом 2014 року стимулює потребу у подальшій адаптації вітчизняного законодавства до норм права ЄС. Отже, майбутнє закріплення принципів адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки має відбуватися з урахуванням вимог законів ЄС. У той же час, сучасні проблеми у нормативному закріпленні зазначених принципів пов'язані з відсутністю базового законодавчого акту щодо продовольчої безпеки, в якому мають бути чітко визначені ці принципи. Подальший розвиток законодавства України у цій сфері повинен базуватися на загальних основоположних засадах, які визначаються стратегічними цілями державної продовольчої політики в контексті євроінтеграції України.

Необхідно закріпити законодавчими актами наступні принципи адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки:

1) пріоритет прав і свобод людини і громадянина. Правовою основою цього принципу є положення Конституції України: стаття 1, де Україну проголошено демократичною, соціальною і правовою державою; стаття 3, яка декларує, що людина, її життя і здоров'я, її безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави;

2) принцип самозабезпеченості, що має знаходити свій прояв у здатності держави самостійно забезпечувати своє населення необхідною для підтримання звичайної життєдіяльності кількістю якісних і безпечних продуктів харчування та продовольства, незалежно від зовнішніх поставок цього продовольства, в тому числі, за умови наявності будь-яких внутрішніх чи зовнішніх загроз;

3) гарантування продовольчої незалежності держави. Продовольча незалежність є одним із чинників, що забезпечують суверенітет держави. Відповідно до статті 17 Конституції України захист суверенітету, забезпечення економічної безпеки (складовою якої є продовольча безпека) є найважливішими функціями держави, справою усього українського народу;

4) органічне поєднання і взаємодія імперативності правового захисту загальносуспільного інтересу, притаманної публічному праву, з принципами свободи особистості, автономії та непорушності права приватної власності, притаманних приватному праву, при забезпеченні продовольчої безпеки держави;

5) принцип продовольчої доступності для всіх категорій населення України. Даний принцип передбачає як фізичну, так і економічну доступність продовольства;

6) принцип якості та безпечності продовольства. Законодавство України розрізняє поняття якості і безпечності, це не тотожні категорії. Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» безпечність харчового продукту – це стан харчового продукту, що є результатом діяльності з виробництва та обігу, яка здійснюється з дотриманням вимог, встановлених санітарними заходами та/або технічними регламентами, та забезпечує впевненість в тому, що харчовий продукт не завдає

шкоди здоров'ю людини (споживача), якщо він спожитий за призначенням. У цій же статті закріплено і поняття якості харчового продукту – це ступінь досконалості властивостей та характерних рис харчового продукту, які здатні задовольняти потреби (вимоги) та побажання тих, хто споживає або використовує цей продукт;

7) достатність та стабільність запасів продовольства. Створення стратегічних продовольчих запасів в Україні передбачено на законодавчому рівні. Зокрема, відповідно до статті 1 Закону України «Про державні резерви» від 09 серпня 2023 року державний матеріальний резерв – це запас матеріальних цінностей, що складається із запасів сировинних, паливно-енергетичних, матеріально-технічних ресурсів, промислових і продовольчих товарів, лікарських засобів та медичних виробів, призначених для використання у мирний час, а також в особливий період.

Цей Закон визначає стратегічні потреби України як потреби держави в запасах сировинних, матеріально-технічних та продовольчих ресурсів, лікарських засобів та медичних виробів, необхідних для забезпечення національної безпеки, стабілізації економіки та виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Законодавством передбачено і обсяги формування державного продовольчого резерву, які є економічно обґрунтованими та необхідними для забезпечення продовольчої безпеки нашої держави. Так, відповідно до п.п. 9.3.1. п. 9.3. статті 9 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» Аграрний фонд з метою підтримки належного рівня продовольчої безпеки формує державний продовольчий резерв, який у розрізі окремих об'єктів державного цінового регулювання не може бути меншим 20% обсягів їх річного внутрішнього споживання;

8) забезпечення інтересів України у системі міжнародної продовольчої безпеки. Даний принцип передбачає розвиток таких напрямків державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки, як раціоналізація співвідношення експорту та імпорту сільськогосподарської сировини та продовольства; використання інстру-

ментів митно-тарифного регулювання для цілей забезпечення продовольчої безпеки держави, оперативне використання заходів торгового захисту при демпінговому, субсидованому чи стрімко зростаючому імпорту; захист прав та підтримка вітчизняних аграрних товаровиробників, які виробляють продукцію для формування державного продовольчого резерву; подолання або хоча б скорочення залежності вітчизняного агропромислового комплексу від імпорту машин, обладнання, технологій, інших ресурсів тощо;

9) інформаційне забезпечення стану продовольчої безпеки України. Стаття 50 Конституції України гарантує кожному право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість та безпечність харчових продуктів. Кожен має право на поширення такої інформації, вона ніким не може бути засекречена та ін.

Відтак, принципи адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, виступаючи окремими елементами правової форми, надають останньому внутрішньої стрункості в силу того, що є його теоретичним стрижнем, неписаними правилами, дотримання яких наділяє адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки такою комплексною характеристикою, як ефективність. Принципи адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки відображають найбільш загальні стійкі риси і виступають як правові вимоги. Систему принципів адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки складають загальні принципи адміністративно-правового забезпечення як соціального явища та спеціальні принципи адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки. Лише застосування їх у системі дозволяє забезпечити належний рівень виконання соціальних функцій суб'єктами господарювання та утримання від порушень їхніх прав з боку органів владних повноважень.

Таким чином, принципи адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки – це науково обґрунтовані основні засади, вихідні положення, які визначають особливості виникнення, розвитку та функціонування інституту адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, є базою для розвитку

науки адміністративного права у складі з інститутами, втілюють у собі цінності, що визначають правосвідомість та правову поведінку суб'єктів адміністративних відносин, а саме: адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки.

Отже, з огляду на все викладене вище, вважаємо можливим зробити висновок про те, що адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки, як окремий інститут адміністративного права,

містить у собі адміністративно-правові норми, які регулюють всю діяльність держави й органів місцевого самоврядування, пов'язану з адміністративно-правовим забезпеченням продовольчої безпеки. Орієнтиром адміністративно-правової норми адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки є принципи адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, які за сферою дії поділяються на загальні та спеціальні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Декларація Всесвітнього саміта з продовольчої безпеки. Рим, 16-18 листопада 2009 г. The Food and Agriculture Organization (FAO). URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%81%D0%B5%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%BD%D1%96%D0%B9_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D1%96%D1%82_%D0%B7_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%87%D0%BE%D1%97_%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B8_\(2009\)#%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%81%D0%B5%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%BD%D1%96%D0%B9_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D1%96%D1%82_%D0%B7_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%87%D0%BE%D1%97_%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B8_(2009)#%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F) (дата звернення: 20.06.2024).
2. Словник іншомовних слів. Принцип. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%EF%F0%E8%ED%F6%E8%EF> (дата звернення: 18.06.2024).
3. Українська радянська енциклопедія : в 12 т. / заг. ред. М. П. Бажана. Київ : Рад. енцикл. літ., 1963. Т. 11. 592 с.
4. Політичний словник / заг. ред. : В. К. Врублевського, В. М. Мазура, А. В. Мяловицького. 2-ге вид. Київ : Рад. Енцикл. Літ., 1976. 592 с.
5. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ : Рад. Енцикл. Літ., 1977. 776 с.
6. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін; заг. ред. Ю.П. Битяка. Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
8. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
9. Котюк В. О. Теорія права : навчальний посібник для юрид. фак. вузів / Котюк В. О. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
10. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / Колодій А. М.. Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
11. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / Скакун О. Ф. Харків : Консум, 2000. 704 с.
12. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс. Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
13. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ. 2004. 584 с.
14. Галунько В. В., Пихтін М. П. та ін. Адміністративне право України: навчальний посібник : у 2-х т. Херсон . 2011. Т. 1 : Загальне адміністративне право. 320 с.
15. Пасхавер Б. Сучасний стан продовольчої безпеки / Б. Пасхавер. Економіка України. 2006. № 4. С. 43–50.
16. Кочетков О.В. Формування системи показників продовольчої безпеки країни / О.В. Кочетков, Р.В. Марков. Економіка АПК. 2002. № 9. С. 43-49.
17. Царенко О.М. Екологізація виробництва як основа продовольчої безпеки України / О.М. Царенко, П.В. Тархов, В.П. Щербань. Економіка АПК. 2001. № 5. С. 15–20.
18. Гойчук О.І. Продовольча безпека. Житомир : Полісся, 2004. 347 с.
19. Манзій І.Б. Продовольча безпека: структура, принципи, реальність загроз. URL: <http://lib.udau.edu.ua/bitstream/123456789.pdf>

20. Скидан О.Т. Продовольча безпека як пріоритет регіональної аграрної політики. *Економіка України*. 2004. № 3. С. 53–60.
21. Курман Т.В. Правове забезпечення продовольчої безпеки в Україні: національний та міжнародний аспект / Т.В. Курман. Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика: монографія. А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич, В.М. Корнієнко та інші; за ред. А.М. Статівки. Х.: Вид-во «ФІНІ», 2010. С. 82–101.
22. Курман Т.В. Щодо принципів забезпечення продовольчої безпеки / Т.В. Курман. Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права [текст]: Збірник матеріалів круглого столу (24 травня 2013 року) / за ред. Шульги М.В., Саннікова Д.В. 2013. Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Національна академія правових наук України. С. 94–96.
23. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. В.І. Курило. К., 2007. 487 с.
24. Тригуб А.Ю. До питання визначення принципів адміністративно-правового забезпечення національної продовольчої безпеки України. Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10-11 вересня 2010 р.): Збірник наукових праць / За заг. ред. А.М. Статівки та ін. Луцьк: РВВ ЛІТУ, 2010. С. 151–155.
25. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Вид. Паливода А.В., 2003. 212 с.
26. Пирожкова Ю.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 233 с.
27. Павлов Д.М. Мета, завдання та принципи адміністративно-правового регулювання природно-техногенної безпеки та цивільного захисту. *Митна справа*. 2015. № 4 (2). С. 267–274.
28. Ківалов С.В. Адміністративне право України: Підручник. Одеса: Юрид. літ., 2003. 896 с.
29. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.

Трибуна Молодого Вченого

УДК 347.965

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.19>

ОСОБЛИВОСТІ УКЛАДЕННЯ ДОГОВОРУ ПРО НАДАННЯ ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ ІЗ НЕПОВНОЛІТНЬОЮ ОСОБОЮ

Бакшеєв Олександр Сергійович,

orcid.org/0009-0000-9736-3710

аспірант

Академії адвокатури України



Мета: аналіз особливостей укладення договору про надання правничої допомоги із неповнолітньою особою, окреслення потенційних теоретичних та практичних проблем захисту адвокатом прав дитини, що виникають у зв'язку з неможливістю укладення договору та визначення ефективних шляхів для їх подолання. **Методика.** Методика включає комплексний аналіз та узагальнення наявного науково-теоретичного матеріалу та формулювання відповідних висновків та рекомендацій. Під час дослідження використовувались такі **методи** наукового пізнання як: порівняльно-правовий, системно-структурний, аналізу та синтезу. **Результати.** В результаті дослідження визначено особливості укладення договору про надання правничої допомоги малолітньою, неповнолітньою особою та проаналізовано судову практику в частині повноважень адвоката представляти інтереси неповнолітньої особи на підставі договору про надання правничої допомоги, який не був погоджений законними представниками дитини. Вказано, що норми Цивільного кодексу України та закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» фактично унеможливають укладення договору про надання правничої допомоги із малолітньою особою за відсутності схвалення з боку законних представників, що суперечить закону України «Про безоплатну правничу допомогу». Запропоновано внести зміни до закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» нормою, згідно якої договір про надання правничої допомоги може бути укладено будь-якою фізичною особою, яка досягла чотирнадцяти років. Договір про надання правничої допомоги із особою у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років може бути укладений виключно на безоплатній основі.

Ключові слова: захист прав дитини, договір про надання правничої допомоги, адвокат.

Baksheiev Oleksandr. Features of conclusion of a legal services contract with minor

Purpose: to analyze the features of concluding a legal services contract with a minor, to outline potential theoretical and practical problems of protection of children's rights by an attorney-at-law arising from the impossibility of concluding an agreement, and to identify effective ways to overcome them. **Methodology.** The methodology includes a comprehensive analysis and synthesis of the available scientific and theoretical material and the formulation of relevant conclusions and recommendations. The following methods of scientific cognition were used in the study: comparative legal, systemic and structural, analysis and synthesis. **Results.** The study identifies the features of concluding a legal services contract with a minor and analyzes the case law regarding the powers of an attorney-at-law to represent the interests of a minor on the basis of a legal aid agreement which was not agreed upon by the child's legal representatives. The author points out that the provisions of the Civil Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Bar and Practice of Law" make it virtually impossible to conclude a legal aid agreement with a minor in the absence of approval by the legal representatives, which contradicts the Law

of Ukraine "On Free Legal Aid". The author proposes to amend the Law of Ukraine "On the Bar and Practice of Law" with a provision according to which a legal aid agreement may be concluded by any individual who has reached the age of fourteen. A legal aid agreement with a person between the ages of fourteen and eighteen may be concluded exclusively on a pro bono basis.

Key words: protection of children's rights, legal aid agreement, lawyer.

Постановка проблеми. Із ратифікацією постановою Верховної Ради України № 789-XII від 27.02.91 Конвенції про права дитини, прийнятою 20.11.1989, Україна взяла на себе зобов'язання поважати та забезпечувати всі визначені Конвенцією права дитини, яка перебуває в межах її юрисдикції, без будь-якої дискримінації незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я і народження дитини, її батьків чи законних опікунів або яких-небудь інших обставин [1].

Безпосередня реалізація захисту прав та інтересів дитини самою дитиною обмежена в силу неповної цивільної дієздатності, з огляду на що дитина фактично не має можливості самостійно звернутись за наданням правничої допомоги адвокатом України, у зв'язку з чим такий захист здійснюється її законними представниками – батьками, усиновлювачами, прийомними батьками, батьками-вихователями, представниками органів опіки та піклування тощо. Проблемним питанням є конфлікт між інтересами та правами дитини та інтересами його законного представника, у зв'язку з чим захист прав дитини унеможливується.

Адвокатура як правовий інститут, який діє в Україні з метою реалізації норм чинного законодавства, що містять правозахисні гарантії прав людини, що у свою чергу створюються максимум можливих умов для реальної реалізації прав людини на захист своїх порушених прав. Водночас на практиці виникає проблема оформлення правовідносин між адвокатом та клієнтом – неповнолітньою особою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню правової природи договору про надання правничої допомоги присвячені праці таких вчених як С. Борисенка, Є. Васьковського, І. Гловацького, А. Джуської, В. Заборовського, В. Личко, М. Кратенка, П. Павліша, В. Попелюшка,

О. Святоцького, І. Синяка, А. Титова, І. Токмакова, В. Третякової, О. Філонова, В. Шкарупи. Водночас, питання особливостей укладення договору про надання правничої допомоги із неповнолітньою особою залишається актуальним як в доктрині, так і на практиці.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей укладення договору про надання правничої допомоги із неповнолітньою особою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адвокатура в Україні у відповідності до статті 131-2 Конституції України діє для надання професійної правничої допомоги [2].

Адвокатською діяльністю згідно п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» є незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правничої допомоги клієнту [3].

Правовою підставою для здійснення адвокатської діяльності є договір про надання правничої допомоги (ст. 26 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність») [3].

Абзацом 2 частини 1 статті 26 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» визначено чотири документи, що посвідчують повноваження адвоката на надання правничої допомоги: договір про надання правничої допомоги; довіреність, ордер, доручення органу, уповноваженого законом на надання безоплатної правничої допомоги [3].

З вищевикладеного можна зробити висновок, що основним документом, на підставі якого адвокат здійснює адвокатську діяльність є договір про надання правничої допомоги або доручення органу, уповноваженого законом на надання безоплатної правничої допомоги.

В науковій доктрині та судовій практиці договір про надання правничої допомоги за своєю правовою природою визнається договором оплатного надання послуг,

якому притаманні окремі елементи представництва. Договору властиві такі ознаки як казуальність, оплатність, консенсуальність, фидуціарність та створює права та обов'язки для обох сторін договору [4].

Враховуючи те, що договір про надання правової допомоги є правочином в розумінні Глави 16 Цивільного кодексу України, то однією з визначених ч. 2 ст. 203 Цивільного кодексу України вимог, додержання яких є необхідним для чинності правочину, є наявність у особи, яка вчиняє правочин необхідного обсягу цивільної дієздатності [5].

Дане питання набуває особливої актуальності у випадку укладення договору про надання правничої допомоги з особою, яка не досягла 18 років.

Статтю 31 Цивільного кодексу України вказується, що малолітня особа (яка не досягла 14 років) має право самостійно вчиняти дрібні побутові правочини та здійснювати особисті немайнові права на результати інтелектуальної, творчої діяльності [5].

Статтю 32 Цивільного кодексу України, визначено правочини, які має право вчиняти неповнолітня особа (у віці від 14 до 18 років), а частиною 2 вказаної статті визначається, що неповнолітня особа вчиняє інші правочини за згодою батьків (усиновлювачів) або піклувальників [5].

Таким чином, оскільки договір про надання правничої допомоги є правочином, який не є дрібним побутовим та не пов'язаний зі здійсненням особистих немайнових прав на результати інтелектуальної або творчої діяльності, то на укладення неповнолітньою особою договору має надаватись згода батьків або опікунів чи органу опіки та піклування.

Враховуючи положення статті 222 Цивільного кодексу України, договір про надання правничої допомоги, вчинений неповнолітньою особою за межами її цивільної дієздатності без згоди батьків (усиновлювачів) піклувальника, може бути згодом схвалений ними у порядку, встановленому статтею 221 Цивільного кодексу України [5].

Водночас, необхідність схвалення договору про надання правничої допомоги не є перешкодою для представництва неповнолітньої особи адвокатом в суді на підставі ордеру, на чому наголосив Верховний

Суд у постанові від 16 червня 2021 року по справі №369/13467/20 [6].

У вищевказаній постанові вказується, що суд апеляційної інстанції не врахував, що неповнолітня особа, яка досягла 14-річного віку, може укласти договір з адвокатом виключно за згодою батьків (усиновлювачів) або піклувальників. Однак, відсутність такої згоди не нівелює правових наслідків укладення такого договору та наділення адвоката повноваженнями на представництво, окрім випадків визнання такого договору недійсним у судовому порядку.

У випадку представництва у суді малолітньої особи адвокат повинен надати суду докази наявності згоди її батьків на укладення договору про надання правничої допомоги. Під час представництва особи, яка досягла 14-ти років, адвокат надає суду документи, що підтверджують повноваження на представництво (ордер, довіреність), без необхідності подання згоди батьків на укладення договору з таким адвокатом. При цьому суд не може вимагати пред'явлення договору про надання правової допомоги для підтвердження повноважень на представництво особи, яка досягла 14-ти років.

Вищевказане підтверджується положеннями Закону України «Про безоплатну правничу допомогу».

Власне процедура схвалення договору про надання правничої допомоги, укладеного адвокатом із неповнолітньою особою, яка досягла 14 років, є перешкодою для захисту прав дитини, у зв'язку з чим законні представники дитини не обмежені у можливості діяти у власних інтересах та ігнорувати інтереси дитини, фактично позбавляючи її можливості поновити свої порушені права.

Окрім того, вказані положення фактично суперечать положенням Закону України «Про безоплатну правничу допомогу», згідно частини 3 статті 18 якого звернення про надання безоплатної вторинної правничої допомоги, що стосується дітей, звернення з якими дозволяється з 14 років можуть подаватись особисто дітьми, які досягли 14 років.

Власне, порівнюючи за способом укладення доручення органу, уповноваженого на надання безоплатної правничої допомоги та договір про надання правничої

допомоги, укладений з приватним адвокатом, можна прийти до висновку про їх змістовну ідентичність.

Так, клієнт, звертаючись до приватного адвоката, укладає з ним договір про надання правничої допомоги. На підставі вказаного договору, адвокат випишує ордер на надання правничої допомоги, який є документом, що підтверджує повноваження адвоката. У випадку укладення договору про надання правничої допомоги з адвокатським бюро або адвокатським об'єднанням, ордер на надання правничої допомоги генерується таким адвокатським об'єднанням та підписується адвокатом та керуючим партнером.

З іншого боку, особа, звертаючись до центру з надання безоплатної правничої допомоги, подає звернення в письмовій формі за місцем свого фактичного проживання. За результатом розгляду звернення центр може прийняти рішення про надання безоплатної вторинної правничої допомоги або про відмову в її наданні. Після прийняття рішення про надання безоплатної правничої допомоги центр призначає адвоката, який відповідає вимогам ч. 1 ст. 21 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу». Повноваження адвоката підтверджуються дорученням центру з надання безоплатної правничої допомоги та/або довіреністю.

Фактично, наразі за чинним законодавством України неповнолітня особа, яка досягла 14 років може особисто звернутись за наданням їй правничої допомоги лише до центру безоплатної правничої допомоги, який своїм рішенням надає доручення адвокату на захист інтересів дитини, тоді як звернення такої неповнолітньої особи до приватного адвоката, адвокатського бюро або адвокатського об'єднання щодо захисту своїх прав та подальше укладення договору про надання правничої допомоги фактично унеможлиблюється у зв'язку з необхідністю погодження такого договору законними представниками дитини.

Відтак, вважаємо доцільним доповнити закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» статтею, згідно якої

договір про надання правничої допомоги може бути укладено будь-якою фізичною особою, яка досягла чотирнадцяти років. Договір про надання правничої допомоги із особою у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років може бути укладений виключно на безоплатній основі.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, договір про надання правничої допомоги щодо представництва прав та інтересів малолітньої дитини укладається із її законними представниками; щодо представництва прав та інтересів неповнолітньої дитини може укладатись дитиною особисто за умови подальшого погодження договору законними представниками.

За відсутності погодження договору про надання правничої допомоги, законні представники дитини мають право звернутись із позовом про визнання укладеного договору недійсним, що у свою чергу не унеможлиблює представництво прав та інтересів дитини на підставі ордеру на надання правничої (правової) допомоги.

Фактично, наразі за чинним законодавством України неповнолітня особа, яка досягла 14 років може особисто звернутись за наданням їй правничої допомоги лише до центру безоплатної правничої допомоги, який своїм рішенням надає доручення адвокату на захист інтересів дитини, тоді як звернення такої неповнолітньої особи до приватного адвоката, адвокатського бюро або адвокатського об'єднання щодо захисту своїх прав та подальше укладення договору про надання правничої допомоги фактично унеможлиблюється у зв'язку з необхідністю погодження такого договору законними представниками дитини.

Відтак, вважаємо доцільним доповнити закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» нормою, згідно якої договір про надання правничої допомоги може бути укладено будь-якою фізичною особою, яка досягла чотирнадцяти років. Договір про надання правничої допомоги із особою у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років може бути укладений виключно на безоплатній основі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конвенція про права дитини. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 44/25 від 20.11.1989, ратифікована Постановою ВР № 789-XII від 27.02.91. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text

2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

3. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України. 5 липня 2012 року № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2013, № 27, ст.282. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>

4. Люльчук Наталія. Особливості укладення договору про надання правничої допомоги. *Цивільне право і процес* 2/2020. С.48–52. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/2/9.pdf>

5. Цивільний кодекс України: Закон України 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2003, №№ 40-44, ст.356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

6. Постанова Верховного Суду від 16 червня 2021 року по справі № 369/13467/20, провадження № 61-18623св20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98267310>

УДК 346.93

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.20>

ДОДАТКОВА ГРОШОВА ВИНАГОРОДА ЯК ІНСТРУМЕНТ СТИМУЛЮВАННЯ АРБІТРАЖНОГО КЕРУЮЧОГО ДО ПРОВЕДЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО АУКЦІОНУ

Зимненко Євгеній Віталійович,

здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії
за спеціальністю «Право»

Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва
імені академіка Ф.Г. Бурчака
Національної академії правових наук України



У статті досліджується значення додаткової грошової винагороди арбітражного керуючого як важливого чинника забезпечення незалежності, прозорості та ефективності аукціонів у процедурах банкрутства. Арбітражний керуючий виконує ключову роль у проведенні аукціонів з продажу майна боржника, що вимагає високого рівня професіоналізму та неупередженості. Проте, існує негативна практика коли арбітражні керуючі з метою отримання фінансової вигоди починають співпрацювати з конкретними учасниками справи про банкрутства і, на жаль, така співпраця не завжди направлена на досягнення основної мети банкрутства – отримання якнайбільшого задоволення вимог кредиторів.

В більшості випадків така негативна практика обумовлена тим, що арбітражні керуючі у справах про банкрутство за звичайних умов позбавлені мотивації діяти незалежно та неупереджено з метою погашення якомога більшої кількості вимог кредиторів. Ця проблема знайшла своє вираження в діяльності арбітражних керуючих на стадіях підготовки та проведення аукціону. Як виявляється, на практиці в більшості випадків арбітражний керуючий жодним чином не сприяє активному продажу майна з прилюдних торгів покладаючись на гарантії законодавства щодо отримання винагороди в результаті його продажу в незалежності від активних дій.

Автор статті аналізує вплив способу отримання розміру додаткової винагороди на якість роботи арбітражного керуючого щодо підготовки та проведення аукціону у банкрутстві.

У зазначеній статті автор надає правову оцінку нормам чинного законодавства, що гарантують право арбітражного керуючого на отримання додаткової грошової винагороди. В статті проаналізовані ситуації, коли арбітражний керуючий може мати право на додаткову винагороду згідно з вимогами Кодексу. Автор статті аналізує вплив розміру додаткової грошової винагороди та спосіб її призначення на якість роботи арбітражного керуючого щодо підготовки та проведення аукціону у банкрутстві. Робота має значний практичний інтерес для адвокатів, арбітражних керуючих, суддів та інших зацікавлених учасників процедур банкрутства в Україні.

В статті наголошено на необхідності формування нових підходів до виплати додаткової грошової винагороди арбітражному керуючому з метою його стимулювання до розвитку професійної етики, неупередженості та незалежності. Автором проаналізовано правові підходи країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки до порядку та умов виплати арбітражному керуючому додаткової винагороди з метою використання цих підходів у вітчизняному законодавстві. У зазначеній статті автор пропонує механізми створення балансу інтересів між арбітражними керуючими та кредиторами при реалізації права арбітражного керуючого на додаткову винагороду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій: На сьогоднішній день тема додаткової грошової винагороди арбітражного керуючого, як гарантії незалежного аукціону, не є широко дослідженою в українській науковій літературі. Однак, деякі аспекти цієї теми були висвітлені у роботах вчених, що займаються питаннями правового регулювання процедур банкрутства та ролі арбітражних керуючих: О. Беяневич, О. Васьковський, Л. Грабован, В. Джунь, Ю. Кабенюк, Б. Поляков, В. Радзивілюк, А. Бутирський, Л. Ніколенко.

Ключові слова: додаткова грошова винагорода, арбітражний керуючий, незалежність, арбітражний керуючий, додаткова винагорода, процедури банкрутства, кодекс України з процедур банкрутства, правове регулювання, законодавчі гарантії, правові аспекти, порівняльний аналіз, ризики та виклики.

Zymnenko Yevhenii. Additional monetary reward as an tool to incentive the arbitration manager to conduct an efficient auction

The article examines the importance of additional monetary remuneration of the arbitration manager as an important factor in ensuring the independence, transparency and efficiency of auctions in bankruptcy procedures. The receiver plays a key role in conducting auctions for the sale of the debtor's property, which requires a high level of professionalism and impartiality. However, there is a negative practice when arbitration managers for the purpose of obtaining financial benefits begin to cooperate with specific participants in the bankruptcy case and, unfortunately, such cooperation is not always aimed at achieving the main goal of bankruptcy – obtaining the greatest possible satisfaction of creditors' demands.

In most cases, such a negative practice is due to the fact that arbitration administrators in bankruptcy cases under normal conditions lack the motivation to act independently and impartially in order to repay as many creditors' claims as possible. This problem found its expression in the activity of arbitration administrators at the stages of preparation and conducting of the auction. As it turns out, in practice, in most cases, the arbitration manager does not in any way contribute to the active sale of property from public auctions, relying on the guarantees of the law regarding the receipt of remuneration as a result of its sale, regardless of active actions.

The author of the article analyzes the influence of the method of obtaining the amount of the additional reward on the quality of the work of the arbitration manager in preparing and conducting the auction in bankruptcy.

In the mentioned article, the author provides a legal assessment of the norms of the current legislation, which guarantee the right of the arbitration manager to receive additional monetary compensation. The article analyzes the situations when the arbitration administrator may be entitled to additional remuneration in accordance with the requirements of the Code. The author of the article analyzes the influence of the size of the additional monetary reward and the method of its appointment on the quality of the work of the arbitration manager in preparing and conducting the auction in bankruptcy. The work has significant practical interest for lawyers, arbitration managers, judges and other interested participants in bankruptcy procedures in Ukraine.

The article emphasizes the need to develop new approaches to the payment of additional monetary compensation to the arbitration manager in order to stimulate him to develop professional ethics, impartiality and independence. The author analyzed the legal approaches of the countries of the European Union and the United States of America to the procedure and conditions of payment of additional remuneration to the arbitration administrator with the aim of using these approaches in domestic legislation. In the mentioned article, the author proposes mechanisms for creating a balance of interests between arbitration administrators and creditors when exercising the arbitration administrator's right to additional remuneration.

Analysis of recent research and publications: To date, the topic of additional monetary compensation of the arbitration manager, as a guarantee of an independent auction, is not widely researched in the Ukrainian scientific literature. However, some aspects of this topic were highlighted in the works of scientists dealing with issues of legal regulation of bankruptcy procedures and the role of arbitration managers: O. Belyanovich, O. Vaskovskyi, L. Grabovan, V. Jun, Y. Kabenok, B. Polyakov, V. Radziviluk, A. Butyrskyi, L. Nikolenko.

Key words: additional monetary reward, arbitration trustee, independence, arbitration trustee, additional remuneration, bankruptcy procedures, the Code of Ukraine on bankruptcy procedures, legal regulation, legal guarantees, legal aspects, comparative analysis, risks and challenges.

У зв'язку зі вступом в силу у 2019 році Кодексу України з процедур банкрутства було врегульовано більшість прогалин діючого до цього Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», щодо питань організації та проведення аукціонів. Приймаючи кодекс України з процедур банкрутства законодавець закладав в нього стимулюючі норми для арбітражного керуючого у вигляді гарантій отримання

додаткової винагороди в разі погашення вимог кредиторів, сподіваючись, що такі зміни призведуть до підвищення якості роботи арбітражних керуючих та стимулюють їх до активних дій, в тому числі й щодо реалізації активів боржника.

Однак, на практиці в умовах обмежених фінансових ресурсів і значного навантаження на арбітражних керуючих виникають ризики зниження якості їхньої роботи та порушення принципу незалежності.

Як зазначають А.А. Бутирський та Л.М. Ніколенко, арбітражний керуючий є суб'єктом незалежної професійної діяльності (ч. 1 ст. 10 КУзПБ). Визначення незалежної професійної діяльності дається у абз. 2 підп. 14.1.226 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України, який визначає її як участь фізичної особи у науковій, літературній, артистичній, художній, освітній або викладацькій діяльності, діяльність лікарів, приватних нотаріусів, приватних виконавців, адвокатів, арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів), аудиторів, бухгалтерів, оцінщиків, інженерів чи архітекторів, особи, зайнятої релігійною (місіонерською) діяльністю, іншою подібною діяльністю за умови, що така особа не є працівником або фізичною особою-підприємцем та використовує найману працю не більше чотирьох фізичних осіб [1].

А.І. Данілов звертає увагу на те, що «Незалежність арбітражного керуючого є центральним елементом його правового статусу та водночас принципом арбітражного управління. Незалежність безпосередньо впливає на ефективність діяльності арбітражного керуючого та здатність досягати мети арбітражного управління – забезпечення балансу інтересів осіб, що беруть участь у справі про банкрутство» [2].

Як зазначав Д.В. Мандичев, значну частину корупційних ризиків містять повноваження ліквідатора у ліквідаційній процедурі. Так, ліквідатор формує ліквідаційну масу, визначає початкову вартість майна банкрута [3].

Прозорість та справедливість аукціонів з продажу майна банкрутів є ключовими факторами успішного завершення процедури банкрутства. Арбітражний керуючий відіграє вирішальну роль у цьому процесі, оскільки він відповідає за організацію та проведення аукціонів, а також за розподіл виручених коштів між кредиторами.

Важливим кроком для мінімізації цих ризиків і забезпечення належного виконання обов'язків арбітражних керуючих стало впровадження додаткової грошової винагороди як фінансового стимулу до дотримання арбітражними керуючими принципів незалежності, неупередженості та вмотивованості до максимально ефективного виконання своїх функцій на етапі

підготовки та проведення публічних аукціонів.

Згідно з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 12 та ч. 1 ст. 30 Кодексу України з процедур банкрутства (КУзПБ), арбітражний керуючий має право на отримання основної грошової винагороди. Це положення визначає основні принципи нарахування та виплати винагороди за виконання обов'язків арбітражного керуючого.

Частина 3 статті 30 КУзПБ встановлює розміри додаткової грошової винагороди:

- 5% від вартості стягнутого на користь боржника майна, яке на день відкриття провадження у справі перебувало у третіх осіб;
- 3% від суми погашених вимог кредиторів [4].

Право вимоги додаткової грошової винагороди виникає в арбітражного керуючого з дня фактичного надходження до боржника стягнутого на його користь майна, яке на день відкриття провадження у справі перебувало у третіх осіб, або з дня фактичного надходження коштів на рахунок боржника, які спрямовуються на погашення вимог кредиторів [5].

З аналізу вказаної норми вбачається, що арбітражний керуючий вправі розраховувати на отримання 3 відсотків від суми погашених вимог кредиторів, погашення яких відбулось в результаті організації та проведення ним аукціону. Тобто, правове регулювання додаткової винагороди арбітражного керуючого має важливе значення для забезпечення ефективності процедур банкрутства та захисту прав кредиторів, а чітке визначення умов та розмірів винагороди повинно сприяти підвищенню мотивації арбітражних керуючих і зменшенню корупційних ризиків.

Узагальнюючи вказане можемо сформулювати думку про те, що встановлення додаткової грошової винагороди арбітражному керуючому є своєрідним механізмом стимулювання його дій у процесі банкрутства, в тому числі й щодо дотримання законності всіх етапів аукціону з продажу майна банкрута. Однак, важливо врахувати, що стимулювання арбітражного керуючого не повинно призводити до конфлікту інтересів та втрати об'єктивності в прийнятті рішень.

Проте, в правовій науці та юридичній практиці існує думка, що додаткова

винагорода повинна бути прив'язана до результатів роботи арбітражного керуючого.

Наприклад, доволі часто кредитори у справах про банкрутство виступають з позицією, що додаткова винагорода арбітражному керуючому не повинна сплачуватись, тому що він не вчиняв активних дій щодо продажу майна, кошти від реалізації якого були направлені на погашення вимог кредиторів.

В.Е. Белянєвич та О.А. Белянєвич зазначають, що відмова від здійснення оплати послуг арбітражного керуючого за відсутності майна у боржника або ж відсутність інших джерел для покриття витрат на виплату оплати послуг арбітражному керуючому може розцінюватись як відмова в можливості отримання гарантованої Законом оплати послуг і тим самим примушення його виконувати повноваження за відсутності оплати праці, що суперечить ст. 43 Конституції України та ст. 4 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (постанова ВС від 09.10.2019 р. у справі № 226/5014/2595/2012(12/836) [6].

Разом із тим, згідно методичних рекомендацій щодо організації матеріального стимулювання праці працівників підприємств і організацій, затвердженого Наказом Міністерством праці та соціальної політики України № 23 від 29.01.2003 року, премія – основний вид додаткової, понад основну заробітну плату, винагороди, яка виплачується працівникам за результатами їх трудової діяльності та виробництва в цілому за показниками та умовами оцінки цих результатів, визначеними підприємством [7].

Преміювання використовується як засіб мотивації на додаток до заробітної плати [8].

А.О. Гордеюк висунув пропозицію сформувати термін премія як грошове (матеріальне) заохочення, що виплачується за успіхи в роботі працівникам або трудовим колективам.[9]

Зазначене вказує на те, що додаткова винагорода арбітражного керуючого є формою премії, яка виплачується за результатами його роботи, зокрема за успішність у вирішенні завдань щодо реалізації майна боржника та розподілу коштів між кредиторами.

Такий підхід має сприяти підвищенню мотивації арбітражного керуючого до досягнення кращих результатів та стимулювати його до ефективного процесу реалізації майна боржника на прилюдних торгах за якомога більшою вартістю, тим самим збільшуючи свою «премію» у відсотковому співвідношенні до суми погашення вимог кредиторів.

Своєю чергою, встановлення єдиного відсотку додаткової винагороди арбітражного керуючого в незалежності від обсягу його роботи може мати негативні наслідки. Наприклад, якщо арбітражний керуючий гарантовано отримує 3% від вартості реалізованого майна, у нього може не бути жодних стимулів займатися поверненням і реалізацією «складного» активу.

Тобто, встановлення відсоткової винагороди від погашення вимог кредиторів в результаті продажу майна банкрута без визначення більш жорстких критеріїв може призвести до ситуації, коли арбітражний керуючий не буде докладати достатньо зусиль для ефективного управління активами, а замість цього буде зосереджуватися на швидкому та легкому продажу майна без пошуку потенційного покупця (інвестора) для формування найвищої ціни, у зв'язку із чим в деяких випадках діяльність арбітражного керуючого на стадії підготовки та проведення аукціону зводиться до формальних дій.

Такий підхід може негативно позначитися на результативності процедури банкрутства та на очікуваннях кредиторів щодо погашення їх вимог.

Аналіз міжнародного законодавства дозволяє побачити інші підходи до отримання винагороди арбітражними керуючими, які забезпечують найвищу ефективність процедур банкрутства. У багатьох країнах розроблені механізми, які стимулюють арбітражних керуючих до максимально ефективного управління активами та максимізації повернення коштів кредиторам. Наприклад, деякі юрисдикції встановлюють фіксовані винагороди або винагороди, які залежать від досягнення певних результатів, що мотивує арбітражних керуючих до більш активних дій для забезпечення інтересів кредиторів. Важливо враховувати ці міжнародні практики для удосконалення вітчизняного законодавства про неплатоспроможність.

Так, у Сполучених Штатах Америки винагорода арбітражного керуючого (trustee) у справах про банкрутство регулюється розділом 11 Кодексу США про банкрутство (Bankruptcy Code). Винагорода арбітражного керуючого визначається як відсоток від погашених кредиторських вимог:

- 25 відсотків від перших 5000 доларів США або менше;

- 10 відсотків від будь-якої суми, що перевищує 5000 доларів США, але не перевищує 50 000 доларів США;

- 5 відсотків від будь-якої суми, що перевищує 50 000 доларів США, але не перевищує 1 000 000 доларів США;

- 3 відсотки від будь-якої суми, що перевищує 1 000 000 доларів США [11].

Цей підхід спрямований на стимулювання арбітражного керуючого до максимальної ефективності, але також передбачає певні обмеження для запобігання зловживань.

У Великій Британії арбітражні керуючі отримують винагороду відповідно до Insolvency Act 1986 та Insolvency Rules 2016. Винагорода може бути визначена як фіксована сума, відсоток від вартості активів або на основі погодинної ставки. Це дозволяє більш гнучко підходити до винагороди, враховуючи конкретні обставини кожної справи про банкрутство.

Згідно з Insolvency (England and Wales) Rules 2016, рішення про розмір винагороди арбітражного керуючого приймається комітетом кредиторів або кредиторами. Якщо комітет кредиторів або кредитори не погоджують розмір винагороди, то її може визначити суд. Цей підхід дозволяє уникнути конфліктів інтересів і забезпечує справедливість у визначенні винагороди.

У Німеччині винагорода арбітражного керуючого (Insolvenzverwalter) визначається відповідно до Insolvenzordnung (Insolvency Act). Винагорода складається з основної фіксованої суми, яка залежить від розміру активів боржника, та додаткової винагороди, що може бути виплачена за особливі досягнення у відновленні активів чи задоволенні вимог кредиторів.

Зокрема, основна винагорода встановлюється на основі вартості активів, які знаходяться під управлінням арбітражного керуючого. Додаткова винагорода може

бути виплачена за виконання спеціальних завдань або досягнення значних результатів у поверненні активів. Це стимулює арбітражних керуючих до більш активної роботи та забезпечення максимальної ефективності у процедурах банкрутства.

Досвід інших країн демонструє різноманітні підходи до визначення винагороди арбітражних керуючих, які враховують специфіку національних правових систем та економічних умов. Використання комбінованих моделей, що включають фіксовані суми, відсотки від активів та погодинні ставки, дозволяє більш гнучко підходити до стимулювання арбітражних керуючих і забезпечення об'єктивності та незалежності їх діяльності.

Висновки: додаткова грошова винагорода має розглядатись як інструмент для покращення ефективності процедур банкрутства, підвищення довіри до арбітражного керуючого та стимулювання у нього інтересу до активної участі в процесі реалізації майна боржника.

Для України важливо враховувати міжнародний досвід при вдосконаленні системи винагороди арбітражних керуючих, щоб забезпечити їх ефективну роботу та запобігти можливим зловживанням. На думку автора, законодавство має передбачати механізми контролю з боку суду для забезпечення прозорості та справедливості в процесі визначення та виплати додаткової винагороди арбітражним керуючим, а також обов'язково враховувати інтереси самого арбітражного керуючого щодо отримання додаткової винагороди від суми погашених вимог кредиторів у зв'язку з реалізацією активів боржника на аукціоні. Такий баланс може бути досягнутий шляхом формування додаткових мотивацій для арбітражного керуючого, зокрема шляхом збільшення його винагороди залежно від активності. Це сприятиме не лише підвищенню ефективності процедур банкрутства, але й максимізації повернення коштів кредиторам.

Автор статті пропонує при визначенні розміру додаткової винагороди арбітражного керуючого взяти за основу американську модель, де додаткова винагорода арбітражного керуючого формується як відсоток від суми погашених вимог кредиторів, із встановленням певних меж

залежно від загального розміру погашених вимог кредиторів. Проте, змінивши формування відсоткової ставки винагороди з урахуванням Українських реалій, що дозволить одночасно стимулювати арбітражного керуючого до активної реалізації майна боржника та гарантувати йому фінансову незалежність від кредиторів.

З метою досягнення поставлених цілей та задля формування об'єктивного підходу до порушеного питання автором статті пропонується здійснювати визначення додаткової грошової винагороди за моделлю коефіцієнту результативності, за яким у разі досягнення арбітражним керуючим показника продуктивності він буде

отримувати більший розмір винагороди в порівнянні з тим, який він міг би отримати у разі пасивної позиції при погашенні вимог кредиторів.

Висловлені пропозиції є лише вказівкою для майбутніх наукових досліджень, які мають спрямовуватися на знаходження справедливого балансу між інтересами боржника, кредиторів та арбітражного керуючого в контексті обчислення та виплати останньому додаткової грошової винагороди. Такі дослідження можуть допомогти розробити більш точні та справедливі принципи визначення додаткової винагороди, що тільки сприятиме прозорості аукціонів з продажу майна боржника.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бутирський А. А., Ніколенко Л. М. Виплата винагороди арбітражному керуючому у справі про банкрутство: теоретичні і практичні проблеми. *Економіка та право*. 2021, № 2 с. 27.
2. Данілов А. І. Незалежність як принцип діяльності арбітражного керуючого. *Право України*. 2018, №5, С. 252–267.
3. Мандичев Д. В. Правове регулювання запобігання корупції у діяльності арбітражного керуючого. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021 №9/2021. С. 99.
4. Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18.10.2018 № 2597-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#n172>
5. Бакай Ю. Ю., Курман Т. В., Меше О. П., Панченко В. В., Покальчук М. Ю., Тищенко Н. П., Станіславський В. П., Туєва О. М. Науково практичний коментар кодексу України з процедур банкрутства. Київ: Видавництво ТОВ «Сігматрейд». 2022. С. 114.
6. Беяневич В. Е., Беяневич О. А. *Науковий висновок щодо визнання основної винагороди приватного виконавця грошовим зобов'язанням у розумінні статті 1 Кодексу України з процедур банкрутства* URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/nauk_visn/Nauk_visn_916_1456_21.pdf
7. Методичні рекомендації щодо організації матеріального стимулювання праці працівників підприємств і організацій. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 29.01.2003. № 23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0023203-03/conv#Text>.
8. Мельниченко А., Юрик Я. Дослідження стану та шляхи підвищення ефективності преміювання персоналу підприємства. URL: <https://dspace.nuft.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/18790/1/115.pdf>.
9. Гордеюк А. О. Преміювання працівників у системі оплати праці: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Харків. нац. пед. ун-т ім. Г.С. Сковороди. Харків, 2009. 196 с
10. U.S. Bankruptcy Code, URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/326>

УДК 347.9

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.21>

ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ЕЛЕКТРОННЕ ПРАВОСУДДЯ», «ЕЛЕКТРОННЕ СУДОЧИНСТВО» ТА «ЕЛЕКТРОННИЙ СУД» В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Зубашков Максим,

orcid.org/0009-0001-2678-2923

аспірант кафедри цивільного права та процесу
Державного вищого навчального закладу
«Ужгородський національний університет»

Розвиток інформаційних технологій та повсюдна цифровізація не полишають осторонь і правову систему України, в тому числі й національний цивільний процес.

Таким чином актуальною темою для здійснення досліджень є впровадження та використання електронних інструментів для у процесі здійснення правосуддя.

Статтю присвячено аналізу співвідношення понять "електронне правосуддя", "електронне судочинство" та "електронний суд", що широко використовуються в наукових дослідженнях та різних нормативно-правових актах, однак їх правовий зміст та взаємозв'язок залишаються предметом дискусій серед науковців, як і питання їх функціонування в рамках цивільного процесу України.

У статті досліджуються базові поняття "суд", "судочинство" та "правосуддя", з метою визначення їхніх основних функцій та місця в «традиційній» судовій системі. Правосуддя таким чином розглядається як діяльність судів, спрямована на розгляд і вирішення судових справ, судочинство - як процесуальна форма діяльності судів, а суд - як орган, уповноважений на здійснення правосуддя у спеціальній, встановленій процесуальним законом формі.

Розглянуто та проаналізовано положення Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2009)1 в контексті вказаного в них визначення електронного правосуддя. Аналізується нормативно-правове регулювання електронного правосуддя в цивільному процесі України, включаючи впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) та її підсистеми "Електронний суд", а також питання відмінності її назви, закріпленої у ЦПК України (ЄСІКС) від запропонованої (ЄСІТС) досліджуваними Концепцією галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи та Положенням про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Важливою частиною дослідження у цій статті є формулювання на основі «традиційних» понять «правосуддя», «судочинство» та «суд» визначень та аналіз співвідношення понять «електронне правосуддя», «електронне судочинство» та «електронний суд» з урахуванням використання ІКТ для здійснення правосуддя.

Дослідження вказує на той висновок, що в рамках цивільного процесу України електронне правосуддя реалізується у формі електронного судочинства, котре здійснюється за допомогою використання ІКТ «ЄСІТС (ЄСІКС)» та її підсистеми «Електронний суд» як засобів здійснення електронного правосуддя.

Визначення чітких меж між цими поняттями сприятиме розробці ефективних правових механізмів, що відповідають сучасним викликам і потребам суспільства, забезпечуючи прозорість та доступність правосуддя.

Ключові слова: цифровізація, нормативно-правове регулювання, інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ), визначення понять, процесуальна форма.

Zubashkov Maksym. The problem of the correlation between the concepts of "electronic justice", "electronic proceeding" and "electronic court" in the civil process of Ukraine

The development of information technologies and widespread digitization do not leave aside the legal system of Ukraine, including the national civil process.

Thus, the introduction and use of electronic tools in the process of justice administration is a relevant topic for a research.

The article is devoted to the analysis of the relationship between the concepts of "electronic justice", "electronic proceeding" and "electronic court", which are widely used in scientific researches and various legal acts, but still their legal content and correlation remain the subject of debate among scientists, as well as the question their functioning within the framework of the civil process of Ukraine.

The article examines basic concepts of "court", "proceeding" and "justice", in order to determine their main functions and place in the "traditional" judicial system. In this way, justice is considered as the activity of courts, aimed at the consideration and resolution of court cases, proceeding - as a procedural form of court activity, and the court - as a governmental body authorized to administer justice in a special procedural form established by law.

The provisions of the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM/Rec (2009) were considered and analyzed in the context of electronic justice definition specified in them. The legal regulation of electronic justice in the civil process of Ukraine was analyzed, including the implementation of the Unified Judicial Information and Telecommunication System (ESTIS) and its subsystem "Electronic Court", as well as the issue of the difference between its name, fixed in the Civil Code of Ukraine (ESIKS) and the proposed (ESITS) in a researched Concept of the branch program for informatization of courts of general jurisdiction and other institutions of the judicial system and Regulations on the procedure for the functioning of individual subsystems of the Unified Judicial Information and Telecommunication System.

An important part of the research in this article is the formulation of definitions based on the "traditional" concepts of "justice", "procedure" and "court" and the analysis of correlation between the concepts of "electronic justice", "electronic procedure" and "electronic court" taking into account the use of ICT for justice implementation.

The study points to the conclusion that in the framework of the civil process of Ukraine, electronic justice is implemented in the form of electronic procedure, which is carried out using the ICT "ESITS (ESICS)" and its subsystem "Electronic court" as a mean of electronic justice implementation.

Determination of clear boundaries between these concepts will contribute to the development of effective legal mechanisms that meet modern challenges and needs of society, ensuring transparency and accessibility of justice.

Key words: *digitalization, regulatory and legal regulation, information and communication technologies (ICT), definition of concepts, procedural form.*

Постановка проблеми. Цифровізація та інтенсивний розвиток інформаційних технологій у всіх сферах суспільного життя не полишають осторонь і правову систему України.

Одна з актуальних тем у цій сфері – впровадження електронних інструментів у цивільне судочинство з метою підвищення ефективності, прозорості та доступності правосуддя для громадян.

У цьому контексті на особливу увагу заслуговують такі поняття, як "електронне правосуддя", "електронне судочинство" та "електронний суд", котрі є широко використовуваними в правничих дослідженнях, деяких національних та міжнародних нормативно-правових актах, проте їх зміст

та взаємозв'язок залишаються предметом дискусій та аналізу.

Аналіз суті та співвідношення цих понять є важливим не лише для теоретичного їх розуміння, але й для практичного застосування у реформуванні судової системи України. Визначення чітких меж та взаємозв'язків між "електронним правосуддям", "електронним судочинством" та "електронним судом" сприятиме розробці ефективних правових механізмів, які відповідатимуть сучасним викликам і потребам суспільства. У цій статті буде розглянуто сутність цих понять, їх нормативно-правове регулювання та практичні аспекти впровадження в цивільному процесі України.

Стан дослідження. Питанням визначення та співвідношення понять «суд», «судочинство» та «правосуддя» присвячені наукові праці, зокрема дослідження В.Т. Комзюк, Я. Богів (Олійник), Л. Ватаманюк, В.Б. Татаренка, В.В. Решоти та інших.

Питання ж визначення понять «електронне правосуддя», «електронне судочинство» та «електронний суд», а також їх імплементації в цивільний процес України досліджуються у працях Н.В. Іванюти, О.О. Берназюк, Л.М. Ніколенко, А.В. Кошман та інших, які використовують різні підходи щодо визначення та розмежування цих понять.

Мета дослідження у цій статті зумовлена необхідністю формулювання на основі «традиційних» понять «правосуддя», «судочинство» та «суд» визначень та здійснення аналізу співвідношення понять «електронне правосуддя», «електронне судочинство» та «електронний суд» з урахуванням використання ІКТ для здійснення правосуддя в рамках цивільного процесу України.

Виклад основного матеріалу. Для здійснення ефективного аналізу понять "електронне судочинство", "електронне правосуддя" та "електронний суд" щодо аналізу їх співвідношення необхідно спочатку розглянути базові поняття: "суд", "судочинство" та "правосуддя", на яких ґрунтуються досліджувані поняття.

Аналіз понять "суд", "судочинство" та "правосуддя" та їх співвідношення дозволяє зрозуміти основні функції та систему традиційної судової системи, що є фундаментом для впровадження цифрових технологій. Вказане дозволяє правильно оцінити досліджувані поняття "електронне правосуддя", "електронне судочинство" та "електронний суд", забезпечуючи можливість простежити їх існування у рамках традиційної судової системи та цивільного процесуального регулювання.

Так, Ярина Богів (Олійник) вважає, що під поняттям «правосуддя» в контексті його принципів слід розуміти як діяльність судів, спрямовану на розгляд та вирішення правових спорів на основі принципів верховенства права, законності, гуманізму та дотримання розумних строків [12, с. 32-33].

У статті В.Т. Комзюк вказує на необхідність чіткого визначення правосуддя у законодавстві, щоб забезпечити його належну реалізацію і дотримання у судовій практиці [14, с. 89].

Як підкреслюють вказані автори, хоча й не існує нормативно закріпленого визначення поняття «правосуддя», доцільним є послуговуватися визначенням, що міститься в Ухвалі Конституційного суду України у справі № 016/1241-97 від 14 жовтня 1997 року № 44-з, де на основі тлумачення положень ст. 124 Конституції України суд вказав, що «правосуддя - це самостійна галузь державної діяльності, яку суди здійснюють шляхом розгляду і вирішення в судових засіданнях в особливій, встановленій законом процесуальній формі цивільних, кримінальних та інших справ» [9].

Щодо визначення поняття "судочинство" науковці пропонують декілька підходів для його тлумачення, котрі, однак, об'єднує їх спільна позиція щодо факту «процедурності» судочинства як форми діяльності суду.

Зокрема слід звернути увагу на думку В.Б. Татаренка, котрий описує судочинство як «сукупність процесуальних (процедурних норм), які визначають порядок діяльності при відправленні правосуддя, права учасників процесу, гарантії їхніх прав тощо» [8].

Схожу думку висловлює й Л. Ватаманюк, котра у власному дослідженні робить висновок про те, що правосуддя здійснюється через судочинство як форму діяльності [20, с. 45].

Також слід звернути увагу на позицію В.В. Решоти, котрий здійснюючи порівняльний аналіз понять «правосуддя» та «судочинство» дійшов до висновку про те, що «правосуддя реалізується завдяки його процесуальній формі – судочинству, яке здійснюється судами під час розгляду і вирішення зокрема й цивільних справ» [7, с. 124].

Таким чином поняття «судочинство» за своєю суттю означає саме процесуальну форму реалізації правосуддя, що може здійснюватися шляхом розгляду та вирішення різних категорій справ, зокрема й цивільних (цивільне судочинство).

Що ж до визначення поняття «суд», на думку автора, доцільним буде звернутися

до тих визначень, що їх у власній діяльності та судовій практиці використовує Європейський суд з прав людини в контексті сутності його рішень як джерела права в контексті положень Законів України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» [2, 6].

Так, ЄСПЛ у власній практиці розкриває поняття «суд» через тлумачення положень ст. 6 Європейської конвенції з прав людини, яка гарантує право на справедливий судовий розгляд.

Зокрема, у справі "Zand v. Austria" (1978) ЄСПЛ вказує на те, що визначення поняття "суд" включає вимогу, щоб суд був створений і функціонував на основі законодавства, а у справі "Ringelsen v. Austria" (1971) ЄСПЛ наголосив, що суд має бути уповноважений вирішувати справу в рамках своєї компетенції відповідно до встановлених процедур [18, 19].

Таким чином можна дійти до висновку про те, що «суд» є спеціальним органом державної влади, котрий створюється відповідною державою в порядку та за правилами, встановленими законом цієї держави, та уповноважений здійснювати правосуддя за правилами, встановленими відповідним законом.

Результатом вказаного є захист та/або поновлення порушеного законного права чи інтересу аж до етапу завершення виконання того чи іншого судового рішення, на що окремо вказує ЄСПЛ зокрема у справі "Горнсбі проти Греції" (рішення від 19 березня 1997 року) [1, с. 42].

Врешті, проаналізувавши вказане вище можна стверджувати, що поняття «суд», «судочинство» та «правосуддя» тісно пов'язані між собою, оскільки суд як орган державної влади здійснює правосуддя у формі судочинства з метою реалізації судової влади.

Таким чином, поняття «правосуддя» за його суттю можна вважати ширшим за поняття «судочинство», оскільки будучи формою здійснення правосуддя судочинство реалізується виключно в рамках здійснення правосуддя спеціально уповноваженим на це суб'єктом-судом.

Що ж до питання співвідношення понять «електронне судочинство», «електронне правосуддя» та «електронний суд», їх визначень слід звернути окрему увагу на вже використовуване серед правників визначення поняття «електронне правосуддя»

Так, як зазначає Н.В. Іванюта, відповідно до положень Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2009)1 державам – учасникам Ради Європи з електронної демократії від 18 лютого 2009 року електронне правосуддя розуміється як використання інформаційно-комунікаційних технологій у реалізації правосуддя усіма сторонами в юридичній сфері з метою підвищення ефективності та якості державних служб, зокрема для приватних осіб і підприємств. Відповідно до Рекомендацій до нього також входить «електронне спілкування» та обмін даними, а також доступ до інформації судового характеру. Основною ж метою його впровадження є підвищення ефективності судової системи та якості правосуддя, в контексті реалізації права на доступ до суду [13, с. 74].

Положення вказаної рекомендації широко імплементуються в цивільний процес України від здійснення розгляду справ у режимі відеоконференції (ст. 7 ЦПК України) до запровадження та використання Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ст. 14 ЦПК України) та реалізації концепції «Електронного суду» [10].

Таким чином, саме вказане вище визначення поняття «електронне правосуддя» є загальноприйнятим для науковців та широко використовується в науковому диспуті.

Однак, враховуючи попередньо здійснений аналіз суті та співвідношення понять «суд», «судочинство» та «правосуддя» слід зазначити, що згадане вище визначення поняття електронного правосуддя частково суперечить національному доктринальному поняттю «правосуддя» як галузі державної діяльності, яку суди здійснюють шляхом розгляду і вирішення справ у судових засіданнях в особливій, встановленій законом процесуальній формі.

Визначення, запропоноване у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2009)1 вказує на елементи непро-

цесуальної діяльності учасників справи («електронне спілкування», «обмін інформацією») та позасудових засобів доступу до суду (доступ до інформації судового характеру), що, фактично, робить його ширшим за своїм значенням за «класичне» поняття правосуддя [17].

Так, до прикладу, цивільним процесуальним законом не визначене коло осіб чи порядок їх доступу до судових рішень у Єдиному державному реєстрі судових рішень (ЄДРСР), котрі, без сумніву, можна віднести до «інформації судового характеру».

Судові рішення у ЄДРСР можуть використовуватися як учасниками цивільної справи для формування їх правової позиції чи встановлення та підтвердження обставин справи, що не підлягають доказуванню за ч.4 ст.82 ЦПК України, так і невизначеним колом осіб, котрі учасниками справи не є відповідно до положень ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про доступ до судових рішень» [3].

Вказане зумовлює наявність різних підходів науковців щодо тлумачення співвідношення понять «електронне судочинство» та «електронне правосуддя».

Так, до прикладу А.В. Кошман розглядає електронне правосуддя в аспекті використання інформаційних технологій в ході здійснення судочинства як «загальне поняття, що містить у собі різні елементи здійснення правосуддя та функціонування судової системи із застосуванням цифрових технологій» [15, с. 73].

О.О. Берназюк у власній праці використовує поняття змішане поняття «електронне судочинство(правосуддя) в контексті як «сукупності різних інформаційних систем» що використовуються в діяльності суду, так і як «можливість суду та інших учасників судового процесу здійснювати передбачені нормативними правовими актами дії, що безпосередньо впливають на початок і хід судового процесу (наприклад, такі дії, як подача до суду документів в електронній формі або участь у судовому засіданні за допомогою системи відеоконференцзв'язку)» [11, с. 18].

Окремо слід звернути увагу на позицію Л.М. Ніколенко, котра вказує, що електронне правосуддя є «новою самостійною, унікальною формою судового процесу, що ґрунтується на інформаційних технологіях, які забезпечують повний цикл роз-

гляду судової справи в електронному форматі» [16, с. 340].

На думку автора, враховуючи попередньо проведений аналіз співвідношення понять "судочинство" та "правосуддя" дозволяє зробити висновок, що такі поняття хоч і пов'язані, але не є тотожними.

Судочинство визначається як процес здійснення судової діяльності, а, правосуддя, у свою чергу, охоплює ширший спектр аспектів, включаючи в себе судочинство як процесуально визначену форму здійснення правосуддя.

Так правосуддя, зокрема, як було вказано вище, включає в себе, зокрема, і етап виконання судового рішення, а судочинство за допомогою процесуального закону лише визначає форму та спосіб тих дій, які суд і учасники справи мають здійснити для того, аби розгляд справи завершився прийняттям судового рішення по суті справи.

Таке розрізнення є важливим, оскільки судочинство і правосуддя, хоча й пов'язані між собою, але мають різне значення для правової системи. Судочинство визначається як конкретна діяльність учасників справи та суду в рамках, визначених процесуальним законом, в той час як правосуддя включає в себе ширше коло способів та механізмів забезпечення справедливості як універсальної вимоги до діяльності суду в розрізі положень ст. 2 ЦПК України.

Таким чином **електронне правосуддя є реалізацією судової влади у формі електронного судочинства.** Його визначальним фактором є використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та електронних засобів в процесі здійснення судочинства, а також прийняття судових рішень та їх виконання в аспекті правосуддя.

Що ж до питання визначення поняття «Електронного суду» слід вказати, що сама його правова суть унеможливує використання загальнотеоретичних підходів для здійснення його визначення.

Відповідно до «Концепції галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи» Електронний суд є однією з підсистем Єдиної судової інформаційної системи (ЄСІТС) [4] .

В рамках цивільного процесу України порядок використання ЄСІТС закріплено в ст. 14 ЦПК України, а визначення поняття ЄСІТС міститься у «Положенні про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи»(надалі-Положення) [5, 10].

Так, відповідно до Положення ЄСІТС визначається як сукупність інформаційних та телекомунікаційних підсистем (модулів), які забезпечують автоматизацію визначених законодавством та цим Положенням процесів діяльності судів, органів та установ в системі правосуддя, включаючи документообіг, автоматизований розподіл справ, обмін документами між судом та учасниками судового процесу, фіксування судового процесу та участь учасників судового процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції, складання оперативної та аналітичної звітності, надання інформаційної допомоги суддям, а також автоматизацію процесів, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби користувачів ЄСІТС.

Відповідно п.1 Розділу II згаданого вище Положення підсистема «Електронний суд» (Електронний суд) – підсистема ЄСІТС, що забезпечує можливість обміну (надсилання та отримання) документами (в тому числі процесуальними документами, письмовими та електронними доказами тощо) між судом та учасниками судового процесу, між користувачем цієї підсистеми та Вищою радою правосуддя, а також отримувати інформацію про стан і результати розгляду таких документів чи інші документи.

Таким чином, на відміну від попередніх понять «електронне правосуддя» та «електронне судочинство» законодавцем чітко визначено поняття «електронний суд» який за своєю суттю є саме програмним продуктом, що виконує функції, передбачені відповідним Положенням в контексті національної правової системи.

Саме ЄСІТС та її підсистема «Електронний суд», безсумнівно, наразі є головними засобами здійснення електронного правосуддя в цивільному процесі України, про що, зокрема, свідчить зокрема, факт прийняття Закону № 3200-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих

актів України щодо обов'язкової реєстрації та використання електронних кабінетів в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами» щодо обов'язковості реєстрації в підсистемі «Електронний суд» ЄСІТС адвокатів, нотаріусів, державних та приватних виконавців, арбітражних керуючих, судових експертів, органів державної влади та інших державних органів, органів місцевого самоврядування, тощо.

Окремо слід вказати на те, що відповідно до коментованих вище положень ст. 14 ЦПК України впроваджена в цивільний процес України електронна система наразі має відмінну від ЄСІТС назву- Єдина судова інформаційно-комунікаційна система (ЄСІКС) [10].

Вказана термінологічна невизначеність не змінює того практичного факту, що в судах наразі функціонує саме система ЄСІТС та її підсистеми (модулі), що, однак, на думку автора, потенційно може спричинити неоднаковість застосування процесуального закону судом чи зловживання учасниками справи їх процесуальними правами чи невиконання ними їх процесуальних обов'язків.

До прикладу, ч. 3 ст. 14 ЦПК України визначає електронний кабінет учасника справи як ... «персональний кабінет (веб-сервіс чи інший користувацький інтерфейс) у підсистемі (модулі) *Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи*»..., на противагу чому п. 5.4¹ Розділу I коментованого вище Положення декларує, що електронний кабінет учасника справи це ... «персональний кабінет (вебсервіс чи інший користувацький інтерфейс) у підсистемі (модулі) *ЄСІТС*»... [5, 10].

Вказаний приклад чітко демонструє необхідність здійснюваного у цьому дослідженні розмежування понять «електронне правосуддя», «електронне судочинство» та «електронний суд» в тому числі й в практичному аспекті імплементації електронного правосуддя у цивільний процес України.

На думку автора, фактичне існування в рамках цивільного процесу двох назв однієї й тієї ж інформаційно-комунікаційної системи (ЄСІТС та ЄСІКС) та, як наслідок, різних визначень її модулів зумовлено

недоліки законодавчої техніки законодавця та неадаптованим використанням визначення інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), запропонованим у попередньо згаданій Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2009), що, однак, не має прямого впливу на питання теоретичного розмежування понять «електронне правосуддя», «електронне судочинство» та «електронний суд».

Таким чином, в аспекті цивільного процесу України співвідношення понять «електронне правосуддя», «електронне судочинство» та «електронний суд» зводиться до того, що електронне правосуддя реалізується у формі електронного судочинства, котре здійснюється за допомогою використання ІКТ «ЄСІТС (ЄСІКС)» та її підсистеми «Електронний суд» як засобів здійснення електронного правосуддя.

Висновки. Здійснений аналіз понять "суд", "судочинство" та "правосуддя" вказує на те, що ці поняття є основними елементами функціонування «традиційної» судової системи.

Так, правосуддя є самостійною галуззю державної діяльності, яку суди, як спеціальні органи державної влади, здійснюють у формі судочинства шляхом розгляду і вирішення в особливій, встановленій законом процесуальній формі цивільних, кримінальних та інших справ, кінцевим результатом чого є виконання судового рішення.

Вказаний аналіз дозволяє визначити основні риси електронного правосуддя, електронного судочинства та електронного суду в контексті їх визначення та співвідношення в рамках цивільного процесу України.

Вказане полягає у тому, що електронне правосуддя реалізується у формі електронного судочинства, котре здійснюється за допомогою використання ІКТ «ЄСІТС (ЄСІКС)» та її підсистеми «Електронний суд» як засобів здійснення електронного правосуддя.

Тобто співвідношення між поняттями «електронне судочинство», «електронне правосуддя» та «електронний суд» полягає в тому, що електронне судочинство є частиною електронного правосуддя, а електронний суд є конкретним інструментом, програмним продуктом, що забезпечує функціонування електронного судочинства.

Таким чином, правильне розуміння та розмежування понять «електронне судочинство», «електронне правосуддя» та «електронний суд» є актуальними для впровадження електронного правосуддя в цивільному процесі України як в контексті усунення неточностей процесуального закону, так і в контексті здійснення подальшого аналізу та дослідження «електронного правосуддя» як процесуально-правового явища в національному цивільному процесі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: науково-методичний посібник для суддів : практ. посіб. Київ : Координатор проектів ОБСЄ в Україні, 2015. 212 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/232716.pdf> (дата звернення: 22.06.2024).
2. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV : станом на 2 груд. 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення: 22.06.2024).
3. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 р. № 3262-IV : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15#Text> (дата звернення: 22.06.2024).
4. Про затвердження галузевої Програми інформатизації місцевих та апеляційних судів і проекту побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи на 2022-2024 роки : Наказ від 14.06.2024 р. № № 178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0178750-22#Text>.
5. Про затвердження Положення про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Наказ від 17.08.2021 р. № 1845/0/15-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1845910-21#Text>.

6. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР : станом на 13 берез. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр#Text> (дата звернення: 22.06.2024).

7. Решота В. Проблеми визначення основних понять у сфері здійснення правосуддя. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2016. Вип. 62. С. 119–127. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2015_62_16 (дата звернення: 22.06.2024).

8. Татаренко В. Аналіз діючої системи здійснення судочинства та шляхи її регулювання державою. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 10. URL: <http://www.dyu.nauka.com.ua/?or=1&z=202> (дата звернення: 22.06.2024).

9. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням державного зовнішньоекономічного підприємства "Славутич-Сталь" щодо тлумачення статті 124 Конституції України і Закону України "Про міжнародний комерційний арбітраж" : Ухвала Конституц. Суду України від 14.10.1997 р. № 44-з. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vz44u710-97#Text> (дата звернення: 22.06.2024).

10. Цивільний процесуальний кодекс України : Кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV : станом на 21 черв. 2024 р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 22.06.2024).

11. Bernaziuk O. O. Concepts and features of electronic judiciary in ukraine. *Law and society*. 2019. Vol. 3, no. 2. P. 15–20. URL: <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-3> (date of access: 22.06.2024).

12. Bohiv Y. Principles of justice as the basis of the functioning of the court system. *Visnik Nacional'nogo universitetu «Lvivska politehnika»*. Seria: uridicni nauki. 2022. Vol. 9, no. 36. URL: <https://doi.org/10.23939/law2022.36.030> (date of access: 22.06.2024).

13. Ivaniuta N. V. Electronic justice in civil cases: national and european experience. *Law and society*. 2020. No. 4. P. 72–76. URL: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.4.10> (date of access: 22.06.2024).

14. Komziuk V. T. Regarding the normative definition of the concept and essence of justice. *Analytical and comparative jurisprudence*. 2023. No. 1. P. 88–92. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.14> (date of access: 22.06.2024).

15. Koshman A. Perspectives for the application of remote justice after COVID-19 pandemic. *NaUKMA research papers. law*. 2023. No. 9-10. P. 71–76. URL: <https://doi.org/10.18523/2617-2607.2022.9-10.71-76> (date of access: 22.06.2024).

16. Nikolenko L. Electronic justice as a way to increase the efficiency of judicial proceedings. *Uzhhorod national university herald. series: law*. 2022. No. 71. P. 338–341. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.57> (date of access: 22.06.2024).

17. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) : recommendation of 18.02.2024 no. CM/Rec(2009)1. URL: https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf (date of access: 22.06.2024).

18. Report of ECHR of 12.10.1978 in no. 7360/76. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng%7B"itemid":\["001-158239"\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng%7B).

19. Report of ECHR of 19.03.1970 in no. 2614/65. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/en%7B"itemid":\["001-73431"\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/en%7B).

20. Vatamanyuk L. Correlation of scientific approaches to the definition of justice. *Visnik Nacional'nogo universitetu «Lvivska politehnika»*. Seria: uridicni nauki. 2020. Vol. 7, no. 26. P. 42–47. URL: <https://doi.org/10.23939/law2020.26.042> (date of access: 22.06.2024).

УДК 343.31

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.22>

АКТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ОБ'ЄКТА СКЛАДІВ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ТА ГРОМАДСЬКИХ ДІЯЧІВ

Федишин Ілона Мар'янівна,

orcid.org/0009-0005-5546-7139

ад'юнкт кафедри кримінального права і кримінології
Львівського державного університету внутрішніх справ



Стаття висвітлює комплексне дослідження актуальних питань щодо об'єкта складів кримінальних правопорушень, що посягають на діяльність державних та громадських діячів в Україні. В статті загально згадано проблему визначення об'єкта складу кримінального правопорушення в українському кримінальному праві. Аналізуючи різні концепції до визначення об'єкта кримінального правопорушення, автор вказує на відсутність єдиного підходу до цього питання в законодавстві. Зазначено, що поки що в Кримінальному кодексі України не закріплено поняття «об'єкт складу кримінального правопорушення», хоча у проекті нового КК України таке положення передбачено. В статті аналітично та критично узагальнено напрацювання науки кримінального права щодо об'єкта складів кримінальних правопорушень передбачених ст. 112, ч. 2 ст. 163, ст. 344, ст. 346, ст. 351, ст. 351-1, ст. 351-2 КК України. Наголошено на значущості концепції національної безпеки в умовах реального злочину агресії та зазначено позицію автора на визначення поняття «національна безпека». Особлива увага приділяється законодавчим ініціативам щодо вдосконалення кримінального законодавства з охорони державної та громадської діяльності. Вперше обґрунтовану характеристику об'єкта (загального, родового і безпосереднього) складів кримінальних правопорушень, що посягають на діяльність державних та громадських діячів подано комплексно, а не щодо окремої статті КК України. Автор вказує також на недоліки в положеннях кримінального законодавства (в контексті кримінальних правопорушень проти державного та громадського діяча), пропонує шляхи їх вирішення. Підкреслено важливість правового захисту діяльності державних та громадських діячів у контексті сучасних викликів і загроз. Висновки автора підкріплені науковими джерелами. Висновки статті є внеском у сучасну теорію кримінального права та застосування їх в практичній діяльності.

Ключові слова: об'єкт складу кримінального правопорушення, державний діяч, громадський діяч, національна безпека, кримінальне правопорушення.

Fedyshyn Ilona. Actual approaches to understanding the object of criminal offenses encroaching on the activities of state and public figures

The article covers a comprehensive study of topical issues related to the object of criminal offenses encroaching on the activities of state and public figures in Ukraine. In the article, the author makes a general reference to the problem of determining the object of a criminal offense in Ukrainian criminal law. Analyzing various concepts to define the object of a criminal offense, the author points out that there is no single approach to this issue in legislation. It is noted that the Criminal Code of Ukraine does not yet enshrine the concept of "object of a criminal offense", although the draft of the new Criminal Code of Ukraine provides for such a provision. The article analytically and critically summarizes the developments of criminal law science regarding the object of criminal offenses according to Art. 112, Part 2 of Art. 163, Art. 344, Art. 346, Art. 351, Art. 351-1, Art. 351-2 of the Criminal Code of Ukraine. The author emphasizes the importance of the concept of national security in the context of a real crime of aggression and states the author's position on the definition of the concept of "national security". Particular attention is paid to legislative initiatives to improve criminal legislation on the protection of state

and public activities. For the first time, a substantiated characterization of the objects (general, generic and direct) of criminal offenses encroaching on the activities of state and public figures is presented in a comprehensive manner, and not in relation to a separate article of the Criminal Code of Ukraine. The author also points out the shortcomings in the provisions of criminal law (in the context of criminal offenses against statesmen and public figures) and suggests ways to address them. The author emphasizes the importance of legal protection of the activities of state and public figures in the context of current challenges and threats. The author's conclusions are supported by scientific sources. The conclusions of the article are the contribution to the modern theory of criminal law and their application in practice.

Key words: object of a criminal offense, statesman, public figure, national security, criminal offense.

Вступ. Об'єкт кримінального правопорушення: дехто вважає, що все із цією категорією зрозуміло та подальших досліджень не потребується, інші – досі сперечаються щодо поняття і змісту та шукають авторські рішення. Також, сучасна юридична практика та наукові праці свідчать про відсутність комплексного дослідження проблематики об'єкта кримінальних правопорушень, що посягають на державних та громадських діячів (дана дефініція вживається так як це вказано у відповідних статтях Кримінального кодексу України (далі – КК України) і не є позицією автора, аргументація якої є предметом окремого дослідження). Це свідчить про зацікавленість наукової спільноти і потребу комплексного дослідження. Причому, в реаліях повномасштабної війни це набуває особливої значущості. Оскільки, загроза даним особам посягає також на функціонування демократичного устрою та збереження соціальної стабільності загалом. У таких умовах ефективна кримінально-правова охорона їх діяльності є необхідною для забезпечення повного захисту прав та інтересів громадян, а також збереження нормального функціонування державних інститутів. Наука кримінального права не може стояти осторонь цих процесів.

Виклад основного матеріалу. Проблема загального визначення об'єкта складу кримінального правопорушення існує у науці кримінального права досі, особливо коли йдеться про кримінальні правопорушення, пов'язані з охороною діяльності державних та громадських діячів. Підґрунтя для наукових роздумів щодо об'єкта науковці знаходили в чинному КК України, де є задекларовано правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки,

довкілля, конституційного устрою України від кримінально-протиправних посягань, забезпечення миру і безпеки людства (ч. 1 ст. 1 КК України) [1].

Об'єктом кримінального правопорушення може бути тільки те, що потерпає внаслідок вчинення кримінального правопорушення. Водночас, думки як назвати те «щось», що страждає від кримінально-протиправного посягання, розділились. Простим рішенням даного питання є закріплення в кримінальному законі поняття «об'єкт складу кримінального правопорушення». Проте, поки цього не сталося. Однак, в тексті проекту нового КК України це передбачено так: об'єктом складу кримінального правопорушення є соціальна цінність, якій спричинюється шкода (стаття 2.2.1.) [2].

Незважаючи на це, досі найпопулярнішою та загальноновизнаною є інша концепція – «об'єкт кримінального правопорушення – суспільні відносини». Так, зокрема, вважають В. Тацій [3, с. 35], Ю. Пономаренко [4, с. 207], М. Коржанський [5, с. 147], В. Навроцький [6, с. 529], В. Гришук [7, с. 194], В. Горбачевський [8, с. 51], Ю. Александров [9, с.78], В. Сташис [10, с. 96], В. Конопельський, В. Меркулова [11, с. 105], В. Туляков, Н. Мирошниченко, Д. Балабанова [12, с. 43], В. Борисов, О. Пащенко [13], В. Тихий [14; с. 15, с. 26] та інші. Професор О. Литвинов таке бачення на об'єкт називає «радянським підходом» [16, с. 86]. Це справедливо, оскільки воно було сформоване та домінуюче в радянський період. Водночас, автор не критикує цей підхід і визнає, що найбільш виваженою й апробованою практикою залишається концепція суспільних відносин як об'єкта злочину [16, с. 87].

Докази цієї концепції також можна знайти в положеннях чинного кримінального

законодавства (ст. ст. 1, 2, 11 КК України). Наприклад, вказівку в ч. 2 ст. 1 та ст. 11 КК України про суспільну небезпеку діяння як ознаку кримінального правопорушення, положення ч. 1 ст. 2 КК України про суспільну небезпечність як підставу кримінальної відповідальності.

Під об'єктом кримінального правопорушення в науковій літературі також розуміють: цінності, інтереси, соціальні блага (С. Б. Гавриш [17], П. С. Матишевський [18], Є. В. Фесенко [19], Ю. В. Баулін [20, с. 14], П. Л. Фріс [21, с. 119]); захищений законом інтерес (І. В. Самощенко [22, с. 114]); правовідносини (С. Я. Лихова [23, с. 17-79]); правопорядок (О. М. Костенко [24, с. 27]); соціальна оболонка особистості – сукупність суспільних відносин, сформована як єдність і взаємодія особистості та середовища (В. М. Трубников [25, с. 87]); конкретні фізичні особи або соціальні спільноти осіб (В. О. Туляков [26, с. 237]); права й свободи (Т. А. Павленко [27, с. 99]); сфери життєдіяльності людей (В. П. Ємельянов [28, с. 181]).

Розмірковую, що немає підстав відмовлятися від апробованої десятиліттями концепції об'єкта складу кримінального правопорушення як суспільних відносин.

Опираючись на триступеневу класифікацію об'єкта кримінального правопорушення, проаналізуємо кримінальні правопорушення, що передбачають відповідальність за посягання на діяльність державних та громадських діячів. Предметом даного аналізу є кримінальні правопорушення передбачені ст. 112, ч. 2 ст. 163, ст. 344, ст. 346, ст. 351, ст. 351-1, ст. 351-2 КК України. Аналітика вказаних кримінально-правових заборон свідчить про те, що у цих статтях криміналізовані різні форми суспільно небезпечного впливу (посягання на життя, порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, втручання, перешкоджання, погроза, насильство) на державного чи громадського діяча. Ці кримінальні правопорушення вчиняються під час виконання ними державної або громадської діяльності чи у зв'язку з нею. Однак, саме формулювання узагальнюючої назви предмета цього дослідження як «кримінальні правопорушення, що посягають на діяльність державних та

громадських діячів» спонукає на висновок щодо міжродового характеру об'єкта, оскільки він об'єднує кримінальні правопорушення, що містяться в різних розділах Особливої частини КК України. Поняття міжродовий об'єкт колись виокремлювався радянськими вченими, однак зараз є неактуальним та не підтримується доктринальним українським правом. В цьому випадку питання як називати кримінальні правопорушення, що об'єднуються за принципом кримінально-правової охорони підгрупи схожих суспільних правових відносин, наприклад, суспільних відносин, що забезпечують захист від посягань на порядок здійснення законної державної чи громадської діяльності, залишається відкритим. З одного боку, це ширше за родовий об'єкт, бо такі правовідносини виходять за межі одного родового об'єкту, а з іншого боку, очевидно, що вони є вужче ніж суспільні відносини одного розділу КК України і це вже більш схоже на видовий об'єкт (згідно з чотириступеневою класифікацією об'єкта складу кримінального правопорушення).

Загальний об'єкт кримінального правопорушення не виступає в якості розмежувальної ознаки, тому не зосереджуватимось на його характеристиці окремо щодо досліджуваних складів кримінальних правопорушень.

Розуміння родового об'єкта складу кримінального правопорушення (сукупність суспільних відносин, на які посягає однорідна група кримінальних правопорушень) є більш цінним в правозастосовній діяльності та має важливіше практичне значення. Загальноприйнятим (однак, не без критики) є положення про те, що родовий об'єкт слід шукати в назві розділу Особливої частини КК України, де та чи інша стаття знаходиться.

Якщо об'єкт це те на що посягає кримінальне правопорушення, то чи можна резюмувати, що при посяганні на законну діяльність державних та громадських діячів дані кримінальні правопорушення можуть мати спільний родовий об'єкт? Чи може бути єдиний родовий об'єкт для кримінальних норм, що забезпечують кримінально-правову охорону діяльності державних та громадських діячів в Україні? Як, наприклад, прослідковується

у випадку із кримінальними правопорушеннями, пов'язаними з кримінально-правовою охороною діяльності суддів, які здебільшого згруповані в окремому розділі XVIII Особливої частини КК України «Кримінальні правопорушення проти правосуддя» (зокрема, ст. ст. 376, 377, 378, 379 КК України). Щодо державного та громадського діяча – відповідь на даний час видається негативною. Адже, по-перше, досліджувані кримінальні правопорушення, знаходяться в різних розділах Особливої частини КК України. По-друге, особа потерпілого або його законна діяльність не є принципом класифікації об'єкта складів кримінальних правопорушень.

Відповідальність за посягання на життя державного та громадського діяча міститься у розділі I Особливої частини КК України – «Злочини проти основ національної безпеки України» в ст. 112 КК України. Родовим об'єктом цього кримінального правопорушення виступають суспільні відносини з охорони основ національної безпеки України [29, с. 29; 30, с. 7; 31, с. 29; 32, с. 166; 33, с. 157; 34, с. 26; 35, с. 19]. Науковці О. Дудоров, Є. Письменський [36, с. 26] та О. Плужник [37, с. 19] зазначають, що родовим об'єктом є національна безпека України в різних її сферах, ігноруючи слово «основи», яке передбачено в назві розділу. Тому, зупинімось на цьому детальніше. Зважаючи на назву розділу, кримінальне законодавство захищає не національну безпеку загалом, а її основи. Є два варіанти чому: 1) так було задумано законодавцем і це цілком відповідає завданням кримінального законодавства; 2) це пов'язано із застарілою термінологією, оскільки попередник чинного Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року [38] носив назву Закон України «Про основи національної безпеки України» (від 19 червня 2003 року) [39]. О. Кияшко в своєму дослідженні пропонує у зв'язку із цієї причиною змінити назву розділу I Особливої частини КК України на «Злочини проти національної безпеки України» [40, с.78]. В. Боровенко також звертає увагу: «назву розділу бажано взаємоузгодити із Законом України «Про національну безпеку», оскільки «основ» вже немає» [41, с. 210]. Видається, що переймену-

вання цього розділу може не виявитися доцільним, оскільки збереження терміну «основи національної безпеки України» краще відповідає конкретним потребам і контексту кримінальних правопорушень, що в ньому передбачені. Оскільки, ймовірною ідеєю законодавця є наголос на те, що положення цього розділу зорієнтовані саме на базові засади і не окреслюють всіх аспектів безумовно складного явища «національна безпека», в яку також входить захист інтересів людини, безпечні умови життєдіяльності, добробут громадян тощо (а ці суспільні цінності регулюються іншими розділами Особливої частини відповідно).

Аналізуючи далі, саме використання поняття «основи», дає підказку шукати відповіді, насамперед, в Конституції України [42]. Так, ст. 1 Конституції України закріплює ознаки України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Відповідно кримінальні правопорушення розділу I Особливої частини КК України посягають на існування України як такої. Проте, визначення поняття «основи національної безпеки» в Конституції України відсутнє. Натомість Конституція України відсилає до законів, а саме в ст. 92 вказано: «Виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку» [42]. Звернемо увагу, що в Конституції України також оперують поняттям «основи національної безпеки». Доцільно також звернутись до ст. 17 Конституції України, де вказано, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [42]. Розцінюємо це як основний зміст і те підґрунтя, що стало базою для формування поняття «основи національної безпеки».

Американський дипломат та науковець Кім Голмс заявив, що перш ніж аналізувати різні визначення явища національної безпеки є важливо зрозуміти деякі поняття, які включає в себе цей термін. Перше – це поняття сили. Передбачається певний ступінь контролю над тим, до якої міри зовнішні сили можуть зашкодити

країні. Друге важливе поняття – військова потужність. Це сукупність всього військового потенціалу і можливостей збройних сил, водночас, це потенціал, який може бути фактично і не використаний. Третій аспект – це національна оборона. Виступає як здатності збройних сил держави захищати суверенітет держави і життя її громадян [43, с. 18].

Вважаю, є необхідність діалектичного підходу до розуміння національної безпеки. Такий підхід дозволяє розуміти національну безпеку як результат постійної боротьби, взаємодії та трансформації протилежних сил й інтересів. Оскільки, зараз в контексті повномасштабного вторгнення Російської Федерації концепція національної безпеки України зазнала значних змін, виникли проблеми і були необхідні подальші рішення. До таких аспектів можна віднести: появу реальної загрози злочину агресії і нових викликів пов'язаних із нею; підсилення важливості міжнародного співробітництва; підвищення військового потенціалу Збройних Сил України тощо. Професор О. Чуваков в своєму дослідженні висновує, що «національна безпека» є конкретно історичною категорією, що видозмінюється в залежності від існуючих соціально-політичних, економічних, духовно-ідеологічних й інших умов, які склались на певному етапі розвитку держави [44, с. 40]. Солідарних поглядів є науковиця З. Чуйко, яка наголошує на динамічності політико-правового режиму (розуміючи під цим словосполученням національну безпеку) [45, с. 139].

Також аргументом на користь цього підходу є трансформація національного законодавства. Так, Закон України «Про національну безпеку України» прийнятий 21 червня 2018 року прийшов на зміну Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року. На етапі визначення основних понять вже можна замітити різницю ставлення законодавців до концепту національної безпеки. Так, відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» національною безпекою України визнається захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реаль-

них та потенційних загроз [38]. В чинній редакції, якщо порівнювати, дана дефініція зазнала суттєвих змін. Оскільки, в ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» зазначалось, що національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, охорони дитинства, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, кібербезпеки та кіберзахисту, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [39].

Обидва поняття відображають його як захищеність національних інтересів, але Закон України «Про основи національної безпеки України» значно ширше описував це поняття, включаючи також захист інтересів людини і громадянина, сталий розвиток суспільства, правоохоронну діяльність, боротьбу з корупцією, охорону здоров'я, освіту та науку, культурний розвиток, захист екології тощо. Натомість, в чинному нормативно-правовому акті законодавець обмежився лаконічнішим, узагальненим формулюванням, а «націо-

нальна безпека» у цьому визначенні сто-сується захисту національних (державних) інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз. В Законі України «Про національну безпеку України» законодавець поряд із категорією «національна безпека» також виокремлює поняття «державна безпека» і «воєнна безпека», які співвідносяться між собою як ширше («національна безпека») та вузьчі («державна безпека», «воєнна безпека»). Так, державна безпека відрізняється від національної умовою, що перша включає лише загрози «невоєнного характеру». А воєнна безпека, навпаки, включає захищеність тільки від воєнних загроз. Це свідчить про те, що національна безпека за своїм змістом є більш ширшим поняттям порівняно з державною та воєнною безпекою, включаючи їх у себе.

Дослідник питання глобальної безпеки, зокрема в контексті воєнних конфліктів у Африці, Семюель Макінда визначав безпеку як «збереження норм, правил, інститутів і цінностей суспільства ... включаючи всіх його людей ... від воєнних і невоєнних загроз» [46, с. 281]. Водночас, французький юрист Ж. Ведель розглядав безпеку через призму діяльності: «безпека – це діяльність, спрямована на упередження небезпеки, яка загрожує колективу чи приватним особам, починаючи від запобігання змов проти безпеки держави і закінчуючи запобіганням нещасних випадків» [47, с. 152].

Можна зробити висновок, що національна безпека – це одночасно і стан захищеності і діяльність із забезпечення цього стану.

У монографічному дослідженні з проблем національної безпеки О. Бодрука, О. Гончаренка, Е. Лисицина вона розуміється як «ступінь захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави» [48, с. 6]. Однак, ступінь – це порівняльна величина, що характеризує розмір, інтенсивність чогонебудь [49, с. 807] і вважаю таку характеристику не доречною для пояснення змісту концепту національної безпеки. В. Антонов дає майже аналогічне визначення, однак доречніше замінює слово «ступінь захищеності» на «стан захищеності» [50, с. 33]. Професори О. Бантишев та О. Шамара мають інтегральний підхід

до визначення національної безпеки і розглядають національну безпеку як цілісну систему, що включає у себе суспільні відносини, суспільну свідомість, інститути суспільства та їхню діяльність, які сприяють або заважають реалізації національних інтересів [51, с. 6].

Висновуючи із вищенаведеного, національну безпеку окреслимо як стан, досягнутий в результаті цілеспрямованих заходів держави із забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки, а також підвищення загальної здатності і готовності до виявлення, запобігання та подолання загроз національним інтересам. А також пропонуємо таке формулювання родового об'єкту складу кримінального правопорушення передбаченого ст. 112 КК України: суспільні відносини, які забезпечують захищеність основних національних інтересів України: державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших від реальних та потенційних загроз воєнного чи невоєнного характеру.

Злочин передбачений ст. 112 КК України належить до так званих двооб'єктних кримінальних правопорушень, тобто таких, де суспільно-небезпечне діяння завжди посягає одразу на два безпосередні об'єкти (безпосередній об'єкт – частина родового об'єкта, що являє собою конкретне, охоронюване кримінальним законом суспільне відношення, на яке прямо і безпосередньо посягає суб'єкт кримінального правопорушення [52, с. 222]). Основним безпосереднім об'єктом цього кримінального правопорушення за думкою одних науковців є відносини, що забезпечують нормальну діяльність усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), а також політичних партій [30, с. 13; 29, с. 37; 53, с. 15; 54, с. 45; 55, с. 15; 56, с. 31]. Інші ж правники розглядають основний безпосередній об'єкт ст. 112 КК України із погляду «безпеки» (що більш співвідноситься з родовим об'єктом розділу I Особливої частини КК України в якому ця стаття знаходиться). Так, основним безпосереднім об'єктом вважають безпеку (національну безпеку) держави у політичній сфері [57, с. 116; 58, с. 273; 36, с. 26-31; 59, с. 102; 60, с. 151]. А політичну сферу розкривають як здійснення

вищої державної влади, яка забезпечує для держави нормальне функціонування, а також у сфері діяльності політичних партій [58, с. 273].

Водночас, всі автори погоджуються, що обов'язковим додатковим безпосереднім об'єктом складу кримінального правопорушення передбаченого ст. 112 КК України є суспільні відносини у сфері забезпечення охорони життя людини [61, с. 279; 57, с. 116; 58, с. 273; 62, с. 215; 43, с. 175; 29, с. 37; 36, с. 31; 54, с. 45; 53, с. 15; 59, с. 102; 56, с. 31; 64, с. 213]. Важливим є те, що додатковий безпосередній об'єкт цього кримінального правопорушення – життя осіб, що зазначені в ст. 112 КК України не можна вважати другорядним та ніби «обслуговуючою» ланкою для основного безпосереднього об'єкта. Адже, державна чи громадська діяльність з однієї сторони та власне життя суб'єкта такої законної діяльності з іншої, є взаємопов'язаними та рівноцінними для кримінально-правової охорони.

Однак, не все однозначно в юридичній літературі у зв'язку із визначенням основного і додаткового безпосередніх об'єктів посягання на життя державного чи громадського діяча. В дослідників постає справедливе питання, чи правильним є те, що життя і здоров'я людини стоїть на нижчому щаблі. Враховуючи світогляд гуманізму про людину як найвищу соціальну цінність, що власне задекларовано в Конституції України, науковці вважають, що основним безпосереднім об'єктом такого кримінального правопорушення повинні бути суспільні відносини, що забезпечують охорону життя людини. Так, Т. Луцький підкреслює, що виокремлення основного блага людини та громадянина (життя) як додаткового об'єкта нівелює цінність цього блага та виводить його з переліку пріоритетних об'єктів кримінально-правової охорони [65, с. 61]. Професор В. Смітєнко запропонував зарахувати вбивство державного чи громадського діяча до умисних вбивств з обтяжуючими обставинами. В цьому випадку додатковий безпосередній об'єкт посягання на життя державного або громадського діяча перетворюється на основний, що призводить до втрати специфічності цієї норми [66, с. 9]. Однак, при такій позиції відбувається зміна не тільки

об'єкта складу кримінального правопорушення, а також об'єктивної сторони, оскільки «умисне вбивство» та «посягання на життя» не є тотожними діяннями. Таку пропозицію рахуємо все таки недосконалою, оскільки двоїстий характер об'єкту даного кримінального правопорушення та приналежність до розділу I Особливої частини КК України («Злочини проти основ національної безпеки України») вказує на те, що кримінально-правова охорона державних діячів чи керівників політичних партій здійснюється саме через важливість їх діяльності. Посягання на їх життя – це ніби метод досягти інших цілей: загроза національній безпеці Україні, прагнення вплинути на державну владу, ослабити державу загалом. Це зокрема допомагає зрозуміти логіку законодавця та розмежувати соціально-політичні оцінки і кримінально-правову кваліфікацію посягань на життя державного чи громадського діяча від подібних до них за об'єктивною стороною загальних складів кримінальних правопорушень.

Це не єдиний випадок в КК України, коли законодавець ставить інші суспільні відносини у ієрархії прав вище права людини на життя. І мало не єдиним (і достатньо радикальним) рішенням такої правової «ситуації» є виключення всіх спеціальних норм із інших розділів Особливої частини КК України, окрім розділу II «Злочини проти життя та здоров'я особи».

Імпонуючою для мене є позиція науковців О. Сотули та О. Кияшка про те, що безпосереднім об'єктом посягання на життя державного чи громадського діяча є «політична система України...» [67, с. 63; 40, с. 94]. З огляду на те, що політична система є комплексним явищем і включає в себе: 1) політичну (державну) владу; 2) політичні інститути; 3) політичну діяльність; 4) політичні відносини; 5) людину (як носія всіх видів політичної діяльності); 6) політичну культуру та ідеологію; 7) політико-правові норми.

Формуючи власну позицію з даного приводу вважаємо необхідним підкреслити зв'язок між державною і громадською діяльностями та національною безпекою держави. Пропонуємо внести зміни до ст. 112 КК України, а саме після слів «...вчинене у зв'язку з їх державною чи громадською

діяльністю» додати «щодо забезпечення національної безпеки України».

Підсумуємо, що при посяганні на життя державного чи громадського діяча основним безпосереднім об'єктом є суспільні відносини, що забезпечують безпеку політичної системи України зокрема через законну державну та громадську діяльність із гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України. Додатковим безпосереднім об'єктом є життя осіб, що вичерпно визначені в ст. 112 КК України.

Родовий об'єкт кримінального правопорушення, що передбачає відповідальність за порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер вчинене щодо державного чи громадського діяча (ч. 2 ст. 163 КК України), що міститься в розділі V Особливої частини КК України «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина» в юридичній літературі досить одноставно окреслюють як «суспільні відносини, що забезпечують конституційні права та свободи людини і громадянина» [32, с. 200; 34, с. 112; 68, с. 103; 37, с. 97]. Позиція зрозуміла, зупинятись детальніше не потрібно. Водночас, дещо необґрунтованим видається виділення саме цих декількох потерпілих (державний діяч, громадський діяч, журналіст) у кваліфікованих складах ст. 163 КК України, відсутня певна системність кримінально-правової охорони інших категорії так званих спеціальних потерпілих (судді, працівника правоохоронного органу тощо). Однак, це може виступати предметом окремого дослідження.

Також недоліком є відсутність посилення на зв'язок державного та громадського діяча з його законною діяльністю, яку власне покликано захищати таке положення кримінального закону. Не державного чи громадського діяча як будь-якого громадянина України, а саме порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції з метою яким-небудь способом вплинути на виконання їх повноважень. Такий зв'язок повинен бути окреслений (бо

інакше ця норма немає значення). Тому, вважаю необхідним викласти ч. 2 ст. 163 КК України в такій редакції: «...щодо державного чи громадського діяча у зв'язку з його державною чи громадською діяльністю...».

Водночас, можливим видається рішення прибрати даний кваліфікований склад із ст. 163 КК України та віднести це посягання на державного чи громадського діяча (порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер у зв'язку з його державною чи громадською діяльністю) як окрему спеціальну норму в розділі XV Особливої частини КК України.

Основним безпосереднім об'єктом кримінального правопорушення передбаченого ч. 2 ст. 163 КК України є суспільні відносини, що забезпечують загальне право людини на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції [32, с. 200; 34, с. 112; 68, с. 130; 37, с. 97; 69, с. 301]. Посперечатись у даному визначенні причин немає, позиція в юридичній літературі доволі одноставна. Додатковим безпосереднім об'єктом кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 163 КК України, водночас, потрібно виокремлювати охоронювані кримінальним законом суспільні відносини, що забезпечують здійснення державним чи громадським діячем своєї державної чи громадської діяльності.

Що стосується наступних досліджуваних кримінальних правопорушень, а це: ст. 344 КК України – «Втручання у діяльність державного діяча», ст. 346 КК України – «Погроза або насильство щодо державного чи громадського діяча», ст. 351 КК України «Перешкоджання діяльності народного депутата України та депутата місцевої ради», ст. 351-1 КК України «Перешкоджання діяльності органу державного фінансового контролю, Рахункової палати, члена Рахункової палати», ст. 351-2 КК України «Перешкоджання діяльності Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України», то родовий об'єкт цього переліку кримінальних правопорушень в науковій літературі викликає більше суперечок. Це, в тому числі, пов'язано з тим, що назва розділу

XV «Кримінальні правопорушення проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та кримінальні правопорушення проти журналістів» змінилась в 2001 році з прийняттям чинного КК України. Бо в КК України 1960 року аналогічний розділ носив назву «Злочини проти порядку управління». Тому, є науковці, що відстоюють ідею, що родовим об'єктом слід вважати саме «порядок управління», інші ж автори – «авторитет органів державної влади, місцевого самоврядування та об'єднань громадян».

Прихильниками першої концепції («родовим об'єктом виступають суспільні відносини щодо забезпечення порядку управління») є зокрема А. Савченко і Ю. Шуляк [32, с. 266], В. Осадчий [70, с. 47], Ю. Дзюба [71, с. 440]. У той час, В. Кондратов [72, с. 148], Є. Стрельцов [73, с. 528-529] відстоюють другу позицію. Наголошуючи, що родовим об'єктом даної категорії кримінальних правопорушень є «група суспільних відносин, що формуються у сфері охорони авторитету й нормальної регламентованої законом діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян» [72, с. 148]. В. Кондратов аргументує це тим, що при вчиненні кримінальних правопорушень передбачених нормами розділу XV Особливої частини КК України, відбувається посягання на авторитет владних органів, а через авторитет – і на діяльність цих структур. Бо «управлінська діяльність неможлива без авторитету владних структур» [72, с. 148].

Популярним в юридичній літературі є також уявлення про родовий об'єкт даних кримінальних правопорушень як суспільних відносин між фізичними особами з одного боку та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян з іншого, які виникають у зв'язку зі здійсненням останніми своїх адміністративно-розпорядчих функцій [37, с. 226; 56, с. 447]. Таке роз'яснення по суті є визначенням поняття «управлінські відносини» і не підходить для визначення родового об'єкта даних кримінальних правопорушень.

Вважаємо, родовим об'єктом кримінальних правопорушень передбачених ст. ст. 344,

346, 351, 351-1, 351-2 КК України є суспільні відносини, що забезпечують авторитет органів державної влади та об'єднань громадян (в частині ст. 346 КК України) в процесі їх законної діяльності. Оскільки, авторитетом органів державної влади визначаємо їхню здатність забезпечувати законність, справедливість і ефективність у вирішенні питань, що стосуються життєво важливих аспектів функціонування держави.

Якщо звертати увагу на безпосередні об'єкти складів кримінальних правопорушень передбачених ст. ст. 344, 346, 351, 351-1, 351-2 КК України то ними є суспільні відносини, що забезпечують нормальну законну діяльність виокремлених в статтях органів чи посадових осіб (ст. 344 КК України – державного діяча, ст. 346 КК України – державного та громадського діяча, ст. 351 КК України – народного депутата України, ст. 351-1 КК України – Рахункової палати України та її членів, ст. 351-2 КК України – Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх членів). Виникають сумніви про доречність вживання терміну «нормальна діяльність» в контексті розуміння безпосереднього об'єкта. Тлумачний словник дає підказку, що «нормальний» – «який не має відхилення від норми; який відповідає загальноприйнятим нормам, установленим вимогам та ін.» [49, с. 443]. З цього висновуємо, що можна використовувати в окресленні безпосереднього об'єкта ст. ст. 344, 346, 351, 351-1, 351-2 КК України словосполучення «нормальна діяльність», бо воно несе саме те змістове навантаження, що закладав законодавець.

Повертаючись до питання, яке було поставлене в статті раніше. Звісно, із позиції системного підходу ідеальним видається упорядкування кримінальних правопорушень пов'язаних із охороною діяльності державних і громадських діячів в межах одного розділу Особливої частини КК України з визначенням об'єкту спільного для всіх складів цих кримінальних правопорушень. Це давало би повне та комплексне уявлення про кримінально-правову охорону державної та громадської діяльності в Україні, просте для розуміння. Однак, це суперечить існуючим уявленням про об'єкт складу кримінального правопорушення, принципам його поділу на види

і організацію КК України загалом. Тому, на даний час, це не є доцільним.

Висновки. Проаналізовано кримінальні правопорушення, що передбачають відповідальність за посягання на діяльність державних та громадських діячів в Україні, а саме виокремлено ст. 112, ч. 2 ст. 163, ст. 344, ст. 346, ст. 351, ст. 351-1, ст. 351-2 КК України, в розрізі дослідження об'єктів складів цих правопорушень. В результаті узагальнення літератури та авторських ідей запропоноване таке. Родовим об'єктом кримінального правопорушення передбаченого ст. 112 КК України є суспільні відносини, які забезпечують захищеність основних національних інтересів України: державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших від реальних та потенційних загроз воєнного чи невоєнного характеру. Основним безпосереднім об'єктом вказаного злочину є суспільні відносини, що забезпечують безпеку політичної системи України, зокрема, через законну державну та громадську діяльність із гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України. Додатковим безпосереднім об'єктом є життя осіб, що вичерпно визначені в ст. 112 КК України. Дослідженням встановлено, що національна безпека як стан, досягнутий в результаті цілеспрямованих заходів держави із забезпечення поліпшення внутрішньої і зовнішньої безпеки, а також підвищення загальної здатності та готовності до виявлення, запобігання, подолання загроз національним інтересам. Її слід розцінювати одночасно як так званий стан захищеності і як діяльність із забезпечення цього стану. Родовим об'єктом складу кримінального право-

порушення передбаченого ч. 2 ст. 163 КК України виступають суспільні відносини, що забезпечують конституційні права та свободи людини і громадянина. Основним безпосереднім об'єктом складу вказаного кримінального правопорушення є суспільні відносини, що забезпечують загальне право людини на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Додатковим безпосереднім об'єктом – охоронювані кримінальним законом суспільні відносини, що забезпечують здійснення державним чи громадськими діячами своєї державної чи громадської діяльності. Підсумовано, що родовим об'єктом кримінальних правопорушень передбачених ст. ст. 344, 346, 351, 351-1, 351-2 КК України є суспільні відносини, що забезпечують авторитет органів державної влади та об'єднань громадян (щодо громадського діяча в ст. 346 КК України) в процесі здійснення їх законної діяльності, а їх безпосередні об'єкти полягають в суспільних відносинах, що забезпечують нормальну законну діяльність виокремлених в статтях органів чи посадових осіб (ст. 344 КК України – державного діяча, ст. 346 КК України – державного та громадського діяча, ст. 351 КК України – народного депутата України, ст. 351-1 КК України – Рахункової палати України та її членів, ст. 351-2 КК України – Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх членів). Окрім цього, запропоновано внести зміни до статті 112 КК України, а саме після слів «...вчинене у зв'язку з їх державною чи громадською діяльністю» додати «щодо забезпечення національної безпеки України». А також викласти ч. 2 ст. 163 КК України в такій редакції: «...щодо державних чи політичних діячів у зв'язку з їх державною чи політичною діяльністю...».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. №2341-III / *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 24.06.2024).
2. Текст нового Кримінального кодексу України : проект станом на 16.06.2024. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2024/06/17/kontrolnyj-tekst-proyektu-kk-16-06-2024.pdf> (дата звернення 24.06.2024).
3. Тацій В. Я. Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві : монографія. Харків, 2016. 256 с.
4. Тацій В., Пономаренко Ю. Об'єкт кримінального правопорушення. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2022. № 2 (18). С. 207–210.

5. Коржанський М. Й. Кримінальне право і законодавство України. Частина Загальна : курс лекцій. Київ, 2001. 432 с.
6. Навроцький В. О. Кримінальне право України. Особлива частина : курс лекцій. Київ, 2000. 771 с.
7. Гришук В. К. Кримінальне право України: Загальна частина : навчальний посібник. Київ, 2006. 568 с.
8. Горбачевський В. Я. Кримінальне право України: теоретичний курс та практикум : навчальний посібник. Київ, 2005. 378 с.
9. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / Ю.В. Александров та ін. ; за ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка. Київ, 2004. 352 с.
10. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / Ю.В. Баулін та ін. ; за ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. 4-те вид., переробл. і допов. Харків, 2010. 456 с.
11. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / підготовлено колективом авторів ; за ред. В.Я. Конопельського, В.О. Меркулової. Одеса, 2021. 452 с.
12. Туляков В. О., Мирошниченко Н. А., Балобанова Д. О. Кримінальне право України. Загальна частина: текст лекцій: Закон. Злочин. Відповідальність : навчальний посібник. Одеса, 2014. 128 с.
13. Борисов В. І., Пащенко О. О. Злочини проти безпеки виробництва: Поняття та види. Кримінальна відповідальність за порушення правил ядерної та радіаційної безпеки : монографія. Харків, 2006. 224 с.
14. Кримінальна відповідальність за порушення виборчих і референдних прав : монографія / за заг. ред. В.П. Тихого. Харків, 2008. 344 с.
15. Тихий В. П. Актуальні питання застосування і вдосконалення кримінально-правових норм про відповідальність за злочини проти громадської безпеки. *Право України*. 2010. № 9. С. 25–30.
16. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / А. А. Васильєв та ін. ; за заг. ред. О. М. Литвинова; Харків. 2020. 428 с.
17. Гавриш С. Б. Уголовно-правовая охрана природной среды Украины. Проблемы теории и развитие законодательства. Харків, 1994. 640 с.
18. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник для студентів юрид. вузів і фак. / Г.В. Андрусів та ін. ; за заг. ред. П.С. Матишевського та ін. Київ, 1997. 512 с.
19. Фесенко Є. В. Проблеми структури об'єкта як елемент складу злочину. *Вісник Академії адвокатури України*. 2009. № 1. С. 234–236.
20. Баулін Ю. В. Загальні підходи до побудови Особливої частини проекту КК України. *Особлива частина Кримінального кодексу України : система та зміст* : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 20–23 жовтня 2021 р. Харків, 2022. С. 11–15.
21. Фріс П. Л. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник ; вид. 3-те, доп. і перероб. Одеса, 2017. 468 с.
22. Самощенко І. В. Кримінальна відповідальність за погрозу в кримінальному праві України (поняття, види, спірні питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 1997, 222 с.
23. Лихова С. Я. Злочини у сфері реалізації громадянських, політичних та соціальних прав і свобод людини і громадянина (розділ V Особливої частини КК України) : монографія. Київ, 2006. 573 с.
24. Костенко О. М. Роль доктрини в кримінальному праві. *Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку (Випуск 1)* : матеріали міжвузівської наукової студентської конференції, м. Косів, 30 січня – 2 лютого 2000 р. Косів, 2000.
25. Трубников В. М. Новый взгляд на объект преступления. *Право і Безпека*. 2002. № 1. С. 81–88. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2002_1_20 (дата звернення: 20.06.2024).
26. Туляков В. О. Виктемологические проблемы применения нового Уголовного кодекса. *Новий Кримінальний кодекс України: питання застосування і вивчення* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. м. Харків, 25 - 26 жовтня 2001 р. Харків, 2002. С. 234–237.
27. Павленко Т. А. Об'єкт злочину в доктрині кримінального права. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2018. Вип. 3. С. 92–102.

28. Ємельянов В. П. Дискусійні питання щодо визначення об'єкту злочину у кримінально-правовій науці. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2007. Вип. 16. С. 172–182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2007_16_17 (дата звернення: 20.06.2024).
29. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник / В.Я. Тацій та ін. ; за ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 6-те вид., перероб. і допов. Харків, 2020. 768 с.
30. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 5-те вид., допов. Харків, 2013. Т. 2. 1040 с.
31. Кузнецов В. В., Савченко А. В. Кримінальне право України: питання та задачі для підготовки до вступних, семестрових та державних екзаменів : навчальний посібник ; за заг. ред. О.М. Джужи. вид. 2-ге доп. та перероб. Київ, 2011. 392 с.
32. Савченко А. В., Шуляк Ю. Л. Кримінальне право України. Загальна та особлива частини (у схематичних діаграмах) : навчальний посібник. Київ, 2015. 312 с.
33. Кримінальне право України: теоретичний курс та практикум : навчальний посібник / за заг. ред. В.Я. Горбачевського. Київ, 2005. 378 с.
34. Кримінальне право України. Особлива частина : підручник / Сухонос В. В та ін. ; за заг. ред. В.В. Сухоноса. Суми, 2020. 672 с.
35. Кримінальне право України. Особлива частина : навчальний посібник / за заг. ред. В.В. Топчія, Ірпінь, 2021. 411 с.
36. Кримінальне право (Особлива частина) : підручник / за ред. О. О. Дудорова, Є. О. Письменського. Київ, 2013. 786 с.
37. Плужнік О. І. Кримінальне право України. Особлива частина (конспект лекцій) : навчальний посібник. Одеса, 2013. 336 с.
38. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 20.06.2024).
39. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text> (дата звернення: 20.06.2024).
40. Кияшко О. О. Посягання на життя державного чи громадського діяча: кримінально-правові та компаративістські аспекти : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.08. Одеса, 2019. 289 с.
41. Боровенко В. М. Злочини, що посягають на національну безпеку України. *Особлива частина Кримінального кодексу України : система та зміст* : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 20–23 жовтня 2021 р. Харків, 2022. С. 209–211.
42. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.06.2024).
43. Kim R. Holmes. What Is National Security? *2015 Index of U.S. military strength. The heritage foundation*. 2015. P. 17–26.
44. Чуваков О. А. Національна безпека як об'єкт кримінально-правової охорони. *Актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики* : матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф., м. Одеса, 18 грудня 2015 р. Одеса, 2015. С. 39–43.
45. Чуйко З. Д. Питання конституційних засад національної безпеки в Україні. *Вісник Акад. правових наук України*. 2008. № 3 (54). С. 137–139.
46. Makinda, Samuel M. Sovereignty and Global Security, *Security Dialogue. Sage Publications*. 1998, Vol. 29(3). P. 281–292.
47. Мельник О. В. Розуміння категорії "національна безпека" у вітчизняному та зарубіжному правознавстві. *Держава і право*. 2007. № 38. С. 147–153.
48. Національна безпека України: історія і сучасність : монографія / О. С. Бодрук та ін. Київ, 1993. 244 с.
49. Словник української мови: в 11 т. Київ, 1978. URL: <https://sum11.com.ua/> (дата звернення: 20.06.2024).
50. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія / за ред. Ю.С. Шемшученко. Київ, 2017. 576 с.

51. Бантишев О. Ф., Шамара О. В. Кримінальна відповідальність за злочини проти основ національної безпеки України (проблеми кваліфікації) : монографія. Луганськ, 2014. 240 с.
52. Грищук В. К. Кримінальне право України: Загальна частина : навчальний посібник. Київ, 2006. 568 с.
53. Селецький С. І. Кримінальне право України. Особлива частина : навчальний посібник. Київ, 2012. 330 с.
54. Хохлова І. В., Шем'яков О. П. Кримінальне право України (Особлива частина) : навчальний посібник. Київ, 2006. 688 с.
55. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник / за заг. ред. Є.Л. Стрельцова. Харків, 2009. 496 с.
56. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник / Ю. В. Баулін та ін. ; за ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. 3-є вид., перероб. і допов. Київ, 2007. 624 с.
57. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за заг. ред. О.М. Литвинова. Київ, 2016. 528 с.
58. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 9-те вид., переробл. та допов. Київ, 2012. 1316 с.
59. Кузнецов В.О., Стрельбицький М.П., Гіжевський В.К. Кримінальне право України : Загальна та Особлива частини : навчальний посібник. Київ, 2005. 380 с.
60. Ліпкан В.А., Діордіца І.В. Національна безпека України : кримінально-правова охорона : навчальний посібник. Київ, 2007. 292 с.
61. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д.С. Азаров та ін. ; за заг. ред. О.М. Джужі, А.В. Савченка, В.В. Чернея. Київ, 2017. 1104 с.
62. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / за заг. ред. С.С. Яценка. Київ, 2005. 848 с.
63. Коржанський М.Й. *Науковий* коментар Кримінального кодексу України. Київ, 2001. 656 с.
64. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України станом на 18 січня 2022 року / за заг. ред. І.М. Копотуна. Київ, 2022. 932 с.
65. Луцький Т.М. Кримінальна відповідальність за необережне заподіяння смерті іншій особі : дис. ... докт. філос. : 081 «Право». Львів, 2021. 385 с.
66. Проект Кримінального кодексу України (підготовлений авторським колективом на чолі з заслуженим юристом України, доктором юридичних наук, професором В. М. Смітєнком, який був підготовлений за завданням Комісії (тепер Комітету) Верховної Ради України з питань правопорядку і законності та внесений народним депутатом О. Б. Матковським на розгляд Верховної Ради в першому читанні). *Іменем закону*. 16 травня 1997 року. № 20. С. 1–16.
67. Сотула О.С. Кримінальна відповідальність за посягання на життя державного чи громадського діяча : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2003. 201 с.
68. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник / Ю. В. Баулін та ін. ; за ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. 4-те вид., переробл. і допов. Харків, 2010. 608 с.
69. Кондратов Д. Ю. Об'єкт злочину, передбаченого ст. 163 КК України. *Право і суспільство*. 2013. № 6.2. С. 298–302. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2013_6 (дата звернення: 23.06.2024).
70. Осадчий В. І. Кримінально-правовий захист правоохоронної діяльності : монографія. Київ, 2004. 336 с.
71. Дзюба Ю. В. Система злочинів проти авторитету державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян у чинному Кримінальному кодексі України: шляхи реформування. *Концептуальні засади нової редакції Кримінального кодексу України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 17-19 жовтня 2019 р. Харків, 2019. С. 440–442.
72. Кондратов В. Г. Об'єкт злочинів проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. №1. С. 146–151.
73. Кримінальне право України. Загальна і Особлива частини : підручник / під ред. Є.Л. Стрельцова. Харків, 2002. 672 с.

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Хоркавий Сергій Васильович,

аспірант кафедри конституційного та адміністративного права
Державного університету інфраструктури та технологій



У статті наголошується, що побудова європейської моделі організації та діяльності Національної поліції є важливим напрямком діяльності держави та актуальним аспектом забезпечення цілісності усієї правоохоронної системи в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції та імплементації до українського законодавства європейських правових стандартів юридичного змісту.

Проаналізовано сучасні загальноєвропейські стандарти організації роботи поліції. Аналіз показує, що нормативно-правові акти які визначають ключові стандарти діяльності поліції доцільно згрупувати у три групи. До першої групи, слід віднести нормативно правові акти які визначають вимоги до кандидатів та організацію проходження служби поліцейських (етичні вимоги до поліцейських, його права та обов'язки, умови проходження служби в поліції тощо). До другої групи – акти які визначають стандарти роботи поліції (захист прав людини і основних свобод, заборону катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведіння і покарання, дотримання принципи поведіння з в'язнями тощо). До третьої групи входять звіди науково-методологічного характеру, ініційовані органами Європейського Союзу. Показані функції та повноваження поліції у відповідності до європейських правових стандартів.

Автор приділяє увагу окремим працям і документам які зосереджені на демократичній поліції. Наголошується, що теорія та практика спирається на три важливі складові демократичної поліції: законність, професіоналізм і підконтрольність. Показується єдність демократичної поліції й демократичного суспільства. Вказуються на можливість ризиків демократичної поліції.

У контексті сучасних умов, під демократичною поліцією у демократичній державі пропонується розуміти структуру яка у своїй діяльності втілює демократичні принципи напрацьовані досвідом демократичних країн з метою захисту прав громадян і незахищених верств населення, має прозору управлінську структуру і прихильна принципам належного урядування.

З урахуванням положень статті 1 Конституції України зроблені пропозиції до Закону України «Про Національну поліцію».

Ключові слова: поліція, демократична поліція, європейські стандарти, євроінтеграція, правоохоронні органи, реформа поліції, стандарти організації роботи поліції.

Khorkavii Serhii. European standards of police activity: experience for Ukraine

The article emphasizes that the construction of a European model of the organization and activity of the National Police is an important direction of the state's activity and a relevant aspect of ensuring the integrity of the entire law enforcement system in modern conditions of European interstate integration and implementation of European legal standards of legal content into Ukrainian legislation.

Modern all-European standards of organization of police work are analyzed. The analysis shows that the normative legal acts defining the key standards of police activity should be grouped into three groups. The first group should include normative legal acts that determine the requirements for candidates and the organization of police service (ethical requirements for police officers, their rights and obligations, conditions of police service, etc.). The second group includes acts that determine the standards of police work (protection of human rights

and fundamental freedoms, prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment and punishment, compliance with the principles of treatment of prisoners, etc.). The third group includes summaries of a scientific and methodological nature, initiated by the bodies of the European Union. The functions and powers of the police are shown in accordance with European legal standards.

The author pays attention to individual works and documents that focus on democratic police. It is emphasized that the theory and practice is based on three important components of democratic police: legality, professionalism and controllability. The unity of democratic police and democratic society is shown. The possible risks of democratic police are pointed out.

In the context of modern conditions, a democratic police in a democratic state is proposed to be understood as a structure that in its activities embodies democratic principles developed by the experience of democratic countries in order to protect the rights of citizens and vulnerable sections of the population, has a transparent management structure and adheres to the principles of good governance.

Taking into account the provisions of article 1 of the Constitution of Ukraine, proposals were made to the Law of Ukraine «On the National Police».

Key words: police, democratic police, European standards, European integration, law enforcement agencies, police reform, standards of police work organization.

Постановка проблеми. Україна поступово виконує свої євроінтеграційні завдання: імплементує Угоду про асоціацію з ЄС та наближає українське законодавство до актуального права ЄС, продовжує секторальну інтеграцію, розширює свою участь у європейських програмах та ініціативах. Реформування всієї системи правоохоронних органів, у тому числі й поліції, потребує поєднання вітчизняної та міжнародної науки, а також відповідного досвіду реформування поліції. Крім того подальший розвиток національної поліції також неможливий без залучення досвіду реформування поліцейських інститутів інших країн. Не дивлячись на спроби постійного реформування (9 спроб станом на 2015 рік) [1, с. 5], згодом реформування правоохоронної системи у рамках Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [2], і нині за словами міністра МВС продовжується і є не завершеною [3]. Враховуючи європейський досвід, Україна реформує свої правоохоронні інституції. Ратифікація документів міжнародної спільноти та їх імплементація у правозастосовну практику є першочерговим завданням для України. Нині це є головним національним пріоритетом.

Стан опрацювання проблематики. Окремі питання впровадження європейських стандартів та компаративне дослідження з цієї проблематики проведені О. С. Проневич, І. М. Чуб, В. А. Орловим, К. Г. Городенською, І. В. Зозулею, Х. В. Солнцевою, І. Е. Щеглаковим, В. В. Майоровим та ін. Незважаючи на важ-

ливість і актуальність вивчення досвіду зарубіжних країн, що містяться у працях цих, та багатьох інших вчених, сучасні реалії реформування органів поліції потребують переосмислення саме сучасного законодавства ЄС в сфері поліцейської діяльності та можливостей його впровадження для Національної поліції України.

Мета статті. Метою цієї статті є комплексний аналіз сучасних загальноєвропейських стандартів організації роботи поліції; визначення можливості імплементації відповідних доктринальних і правових положень, сформульованих органами Європейського Союзу, а також з'ясування того, як вони можуть бути реалізовані в національній практиці.

Виклад основного матеріалу. Основні європейські стандарти діяльності поліції закріплені в Резолюції № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію», Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів держав-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» від 19.09.2000, а також у відповідних документах ООН – Резолюції 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку» від 17.12.1979, Основних принципах застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, прийняті восьмим Конгресом ООН 07.09.1990 та ін.

Розглянемо основні. Так Кодекс поведінки службовців органів правопорядку,

затверджений резолюцією № 34/169 від 17 грудня 1979 року містить поняття «службовці органів правопорядку», що включає в себе всіх офіцерів правопорядку, призначених або обраних, які мають поліцейські повноваження, особливо повноваження на затримання або взяття під варту. Серед іншого Кодекс визначає, що : службовці органів правопорядку повинні завжди виконувати обов'язки, покладені на них законом, служачи суспільству та захищаючи всіх людей від протиправних діянь, відповідно до високого рівня відповідальності, якої вимагає їх професія (ст. 1); при виконанні своїх обов'язків службовці органів правопорядку повинні поважати і захищати людську гідність, підтримувати та захищати права людини стосовно всіх осіб (ст. 2); службовці органів правопорядку можуть застосовувати силу тільки у разі суворой необхідності і в обсязі, необхідному для виконання їх обов'язків (ст. 3); відомості конфіденційного характеру, якими володіють службовці органів правопорядку, повинні зберігатися в таємниці, за винятком випадків, коли виконання обов'язків або вимоги правосуддя суворо вимагають іншого (ст. 4); жоден службовець органів правопорядку не повинен чинити, підбурювати або терпимо ставитися до будь-якої форми катування або іншого жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження або покарання, а також жоден службовець органів правопорядку не повинен посилатися на розпорядження керівництва чи такі виняткові обставини, як військовий стан чи загроза війни, загроза національній безпеці, внутрішня політична нестабільність чи будь-яке інше надзвичайне становище для виправдання катувань або іншого жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність поводження чи покарання (ст. 5); службовці органів правопорядку повинні забезпечувати цілковитий захист здоров'я затриманих ними осіб і, зокрема, повинні вживати негайних заходів, щоб забезпечити надання медичної допомоги у разі необхідності (ст. 6); службовці органів правопорядку не повинні вчиняти жодних корупційних дій (ст. 7); службовці органів правопорядку повинні поважати право і Кодекс. Вони також

повинні докладати всі свої зусилля, щоб запобігати і всіляко перешкоджати всім їх порушенням. Службовці органів правопорядку, які мають підстави вважати, що сталося або може статися порушення Кодексу, повинні повідомити про це своє керівництво, і, в разі потреби, інші відповідні органи або органи, наділені повноваженнями з контролю або вжиття заходів правового захисту (ст. 8) [4, с. 8-11].

Рекомендація Rec(2001)10 Комітету міністрів державам-членам щодо Європейського кодексу поліцейської етики застосовується до традиційних публічних сил поліції або поліцейських служб, або інших владно уповноважених та/або контрольованих органів з основними завданнями забезпечення правопорядку в громадянському суспільстві, і уповноважених державою застосовувати силу та/або спеціальні повноваження для цих цілей. Основними цілями поліції в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, є: підтримка публічного спокою, забезпечення правопорядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод людини, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції з прав людини; запобігання та протидія злочинності; виявлення злочинів; надання допомоги і послуг громадянам [5, с. 6].

Наступним документом є Декларація про поліцію. Вона була прийнята 8 травня 1979 року Парламентською Асамблеєю Ради Європи. З того часу вона широко публікувалася. Хоча вона не має юридичної чинності, поліцейські в багатьох країнах поклали її в основу своїх професійних стандартів [6]. Частина А і Б декларації стосуються всіх співробітників та організацій, включаючи такі органи, як секретні служби, військова поліція, збройні сили або воєнізовані загони, які виконують функції поліції, що зобов'язані охороняти закон, розслідувати злочини і підтримувати громадський порядок і державну безпеку). Зокрема у частині Б яка визначає статус поліції йдеться мова про те, що : 1) поліцейські органи – це державні органи, створені за законом, що відповідають за дотримання закону; 2) будь-який громадянин може стати співробітником поліції, якщо він відповідає певним вимогам; 3) поліцейський проходить

ретельну загальну підготовку, професійну підготовку і підготовку на робочому місці, а також необхідні інструкції щодо соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини й особливо Європейської Конвенції по правам людини; 4) професійні, психологічні і матеріальні умови, у яких поліцейський повинен виконувати свій обов'язок, такі, що вони захищають його чесність, неупередженість і гідність; 5) поліцейський має право на справедливу платню з урахуванням особливих факторів, наприклад, більший ризик і відповідальність, і менш регулярні години роботи; 6) поліцейський має можливість організувати професійні організації, вступати в них і відігравати в них активну роль; 7) професійна організація поліції, якщо вона є представницькою, має право брати участь у переговорах про професійний статус поліцейських; давати консультації про управління поліцейськими структурами; вести юридичні справи від імені групи поліцейських або одного поліцейського; 8) членство у професійній поліцейській організації й активна участь у ній не приносять поліцейському шкоди; 9) у випадку дисциплінарного або кримінального розслідування проти нього поліцейський має право на розмову і захист адвоката. Рішення приймається в розумний період часу. Він також має право на допомогу професійної організації, в якій він перебуває; 10) поліцейський, проти якого були прийняті дисциплінарні заходи або карні санкції, має право апеляції до незалежного і безстороннього органу або суду; 11) перед будь-яким судом або трибуналом поліцейський має такі ж права, що й інші громадяни [6].

Основоположні принципи застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку (прийняті восьмим Конгресом ООН з попередження злочинності та поведження з порушниками, Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року) визначають, що службовці органів правопорядку не повинні застосовувати вогнепальну зброю проти людей, за винятком самозахисту або захисту інших осіб від неминучої загрози смерті або серйозного травмування, для запобігання вчиненню особливо серйозного злочину, пов'язаного з серйозною загрозою життю,

для арешту особи, яка становить таку загрозу та чинить опір їх наказам, або для запобігання їй втечі, і тільки тоді, коли менш рішучі заходи недостатні для досягнення цих цілей. За будь-яких обставин умисне застосування сили, що має смертельний наслідок, допустиме лише тоді, коли цього абсолютно неможливо уникнути з метою захисту життя.

В окремих випадках, службовці органів правопорядку повинні представитися такими і зробити чітке попередження про намір використати вогнепальну зброю, надаючи достатньо часу для виконання їх попередження, якщо тільки це не поставить службовців органів правопорядку під надмірну загрозу або призведе до виникнення ризику смерті або заподіяння серйозної шкоди іншим особам, або це буде очевидно недоречно або марно за обставин цієї ситуації.

Правила та норми про застосування вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку повинні включати керівні принципи, які: (а) визначають обставини, за яких службовці органів правопорядку уповноважені носити вогнепальну зброю та визначають види дозволеної вогнепальної зброї та спорядження; (b) забезпечують, щоб вогнепальна зброя застосовувалася лише за належних обставин і у такий спосіб, що знижує ризик непотрібної шкоди; (b) забороняють застосування таких видів вогнепальної зброї та спорядження, які завдають надмірні поранення або становлять надмірну загрозу; (d) регулюють контроль, зберігання і надання вогнепальної зброї, у тому числі процедури забезпечення того, щоб службовці органів правопорядку несли відповідальність за вогнепальну зброю та спорядження, видане їм; (e) встановлюють обов'язок зробити попередження, якщо це доцільно, коли вогнепальна зброя має бути застосована; (f) передбачають систему сповіщення про випадки застосування вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку при виконанні службових обов'язків [7].

Важливу групу міжнародних нормативно-правових актів утворюють: Загальна декларація прав людини (1948); Конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950), ратифікована Верхо-

вною Радою України 17.07.1997; Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984), ратифікована Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 26.01.1987; Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання (2002 року), ратифікований Верховною Радою України 21.07.2006; Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (1987), ратифікована Верховною Радою України 24.01.1997; Європейські пенітенціарні правила (2006); Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями (ООН, 1957 року); Конвенція про права дитини (1989); Конвенція про права інвалідів (2006); Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966), ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР 19.10.1973; Стандарти Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (КЗК); Звід принципів захисту всіх осіб, затриманих чи ув'язнених у будь-якій формі (Резолюція 43/173 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1988 року); Основні принципи поводження з в'язнями (Резолюція 45/111 Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1990 року); Дванадцята загальна доповідь СРТ/Inf (2002)15 [8, с. 50-51].

Відзначаючи важливу роль поліції, представники відповідних міжнародних організацій та високопосадові співробітники поліції, незалежні експерти та представники неурядових організацій, що працюють у цій сфері розробляють документи рекомендаційного характеру. Зокрема, такими є Рекомендації з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві. У них закріплені загальні принципи які зводяться до того, що держави повинні прийняти політику, що чітко визнає важливість впливу поліцейської діяльності на міжнародні відносини. Вона повинна бути частиною більш широкомасштабної стратегії і програм, спрямованих на інтеграцію меншин на загальнодержавному

та місцевому рівнях. Вони також повинні координуватися з ширшими заходами підвищення професіоналізму поліції та якості надання нею послуг і забезпечення здійснення усієї поліцейської діяльності відповідно до міжнародних стандартів у галузі прав людини, у тому числі прав осіб, які належать до меншин. Держави повинні забезпечити розуміння поліцією, а також суспільством у цілому, включаючи меншини, її ролі в зміцненні гармонійних міжнародних відносин, а також переконатися у тому, що поліція має відповідні завдання і інструменти для виконання цієї ролі. Політичні лідери і керівництво поліції повинні публічно висловити підтримку такій ролі поліції та сприяти розумінню цієї ролі з боку громадськості. Державній владі та поліції в тісному співробітництві з представниками меншин необхідно розробити плани дій з реалізації цієї політики, а також забезпечити моніторинг їх виконання на регулярній основі [9, с. 5].

Дану групу доречно доповнити звідом про просування принципів демократичної поліцейської діяльності. Ідейним ініціатором створення і узагальнення науково-практичних розробок у питанні демократичної поліції є ОБСЄ. Нині організація робить усе можливе щоб створити умови для ефективної поліцейської діяльності, і одночасно прорахувати де вона може бути не дієвою. Основний акцент у цій діяльності робиться на обміні передовою поліцейською практикою з державами-учасницями, яка згодом об'єднується в ряді керівних документів такого характеру [10]. У Рекомендаціях які були розроблені на запит Комітету із громадянських свобод, юстиції та внутрішніх справ зокрема відзначається у необхідності підвищення довіри громадян до поліцейського – що є найбільш вагомою складовою діяльності поліції в демократичній державі, збору даних а також відкритого контролю громадян за діяльністю поліції; освіта поліцейських з прав людини; поступове впровадження ініціатив щодо розширення повноважень поліції; поєднання теорії та практики в роботі поліції; вироблення нових форм взаємодії і комунікації поліції з громадою для формування довіри до поліції [11, с. 58-60]. Михайло Д. Вятровський та Джек А. Голдстоун

у своїй праці зазначають, що «міжнародні поліцейські місії у постконфліктних і нестабільних державах були фрагментованими, специфічними та рідко зосереджувались на принципах демократичної поліцейської діяльності» [12]. Вважається, що у демократичних державах, відповідно до звітів, поліції необхідно надати достатні повноваження для виконання роботи, але обсяг цих повноважень не повинен ставити під загрозу добробут суспільства і громадян. При вирішенні цього завдання теорія та практика спирається на три важливі складові: законність, професіоналізм і підконтрольність. Наявність цих трьох умов обов'язкова для визнання демократичного характеру поліцейської організації, при цьому всі ці три поняття мають бути гармонізовані. «Професійна поведінка» та «відповідальність» підтримують «законність». У свою чергу «відповідальність» допомагає зробити поліцію «професійною». А «законність» обумовлює наявність у поліції широких повноважень.

Акти третьої групи, у більшій мірі вирішують комплекс питань і дають рекомендації, пов'язаних з постійною адаптацією поліцейських структур до соціальних процесів, що відбуваються у конкретних умовах місця і часу тієї чи іншої країни (регіону). На нашу думку адаптація у сфері поліцейської діяльності є багатоаспектною. В Україні вона охоплює: адаптацію функцій поліції до нових стандартів і пріоритетів, зумовлених змінами політичного курсу, зовнішньополітичної ситуації; адаптацію структури поліції до виконуваних нею функцій; адаптацію працівників поліції до професійної служби, нових критеріїв оцінки роботи, стресових та екстремальних навантажень; змін в усіх системах та підсистемах суспільства; постійних зв'язках і партнерстві поліції з інститутами громадянського суспільства. Вважаємо, що цей перелік може бути доповнений.

Висновок. Отже, аналіз сучасних загальноєвропейських стандартів організації роботи поліції показує, що нормативно-правові акти можна згрупувати у три групи. До першої групи, слід віднести нормативно-правові акти які визначають вимоги до кандидатів та організацію проходження служби поліцейських. Зокрема, етичні вимоги до поліцейських, його права

та обов'язки, умови проходження служби в поліції тощо. Це правові положення, що стосуються деталізації певних принципів закріплених у міжнародних актах обов'язкового характеру та є центральною частиною системи європейських стандартів поліцейської діяльності. Друга група, узагальнює акти які визначають стандарти роботи поліції. Вони стосуються захисту прав людини і основних свобод, заборону катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведіння і покарання, визначають принципи поведіння з в'язнями тощо. Третя група характеризує звіди науково-методологічного характеру, ініційовані органами Європейського Союзу, що є прямим відбиттям практичної реалізації поліцією своєї діяльності. Практика показує, що демократична поліція й демократичне суспільство існують у єдності. Демократична держава за своєю суттю є певним типом суспільної самоорганізації. Однак, варто задати питання – чи є наше суспільство демократичним? Чи готове воно до демократичної поліції? Базовими цінностями демократичного суспільства є правова культура, правова поведінка, свідомість, норми життя, утвердження і розвиток яких мають найбільше значення у демократичній державі. Якщо їх рівень дуже низький то демократична поліція не зможе справлятися зі своїми обов'язками і, – примус буде єдиним дієвим способом протидії антигромадській поведінці. У іншому випадку ж, така «м'яка» поліція постійно ризикує бути нефункціональною.

Не дивлячись на такі, суто суб'єктивні авторські роздуми, положення документів, що входять до третьої групи, можуть бути реалізовані в національній практиці України. Зокрема враховуючи те, що відповідно до ст. 1. Конституції України – Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава у Законі України «Про Національну поліцію» Розділ II «Принципи діяльності поліції» може бути доповнений двома важливими складовими як: професіоналізм і підконтрольність. Третя складова – законність, закріплена у ст.8 Закону. Загалом вважаючи, що не існує загальноприйнятого визначення демократичної поліції, у контексті сучасних умов, під демократичною полі-

цією у демократичній державі слід розуміти структуру яка у своїй діяльності втілює демократичні принципи напрацьовані досвідом демократичних країн з метою

захисту прав громадян і незахищених верств населення, має прозору управлінську структуру і прихильна принципам належного урядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кіщенко С. Реформа системи органів внутрішніх справ: аналіз державних рішень. Міжнародний центр перспективних досліджень. URL: https://www.icps.com.ua/assets/uploads/images/files/17_11_reforma_mvs_s.pdf (дата звернення: 08.06.24).

2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 08.06.24).

3. Ігор Клименко розповів, які реформи чекають на МВС найближчим часом. 01.11.2023. Департамент комунікації МВС України. URL: <https://mvs.gov.ua/news/igor-klimenko-rozpoviv-iaki-reformi-sekaiut-na-mvs-naiblizcim-casom> (дата звернення: 08.06.24).

4. Кодекс поведінки службовців органів правопорядку (затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 року). URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/old/files/Criminal%20justice/PS_05__4_2_001.pdf (дата звернення: 08.06.24).

5. Європейський Кодекс поліцейської етики. Рекомендація (2001) 10, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р. Та Пояснювальний меморандум. URL: https://hrea.org/wp-content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110_European-Code-of-Police-Ethics_Ukrainian.pdf (дата звернення: 09.06.24).

6. Декларація про поліцію 1979. URL: https://constituanta.blogspot.com/2011/12/1979_24.html (дата звернення: 13.06.24).

7. Основоположні принципи застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку¹ (прийняті восьмим Конгресом ООН з попередження злочинності та поводження з порушниками, Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року). URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/old/files/Criminal%20justice/FileName_001.pdf (дата звернення: 10.06.24).

8. Методичні рекомендації щодо проведення моніторингового візиту національного превентивного механізму до ізолятора тимчасового тримання Національної поліції України. Віктор Чупров. Видавництво «К.І.С». Київ, 2019. 87 с.

9. Рекомендації з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві. Лютий 2006 р. Публікується та поширюється Верховним комісаром ОБСЄ у справах національних меншин. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/4/32236.pdf> (дата звернення: 08.06.24).

10. Democratic policing practices and guidelines. Organization for Security and Co-operation in Europe. URL: <https://www.osce.org/secretariat/107817> (дата звернення: 18.06.24).

11. Democratic Oversight of the Police. Emmanuel-Pierre GUITTET, Niovi VAVOULA, Anastassia TSOUKALA, Monika BAYLIS. Manuscript completed in May 2022. P.71. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703590/IPOL_STU\(2022\)703590_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703590/IPOL_STU(2022)703590_EN.pdf) (дата звернення: 22.06.24).

12. The Ballot and the Badge: Democratic Policing. Michael D. Wiatrowski, Jack A. Goldstone Journal of Democracy. Johns Hopkins University Press. Volume 21, Number 2, April 2010, pp. 79–92 10.1353/jod.0.0168. URL: <https://muse.jhu.edu/article/379579> (дата звернення: 23.06.24).

НОТАТКИ

НОВЕ УКРАЇНСЬКЕ ПРАВО

Випуск 3

Коректура • Ірина Миколаївна Чудеснова

Комп'ютерна верстка • Наталія Сергіївна Кузнєцова

Підписано до друку: 26.07.2024.

Формат 60×84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсет. Цифровий друк. Ум. друк. арк. 22,55. Замов. № 0824/562. Наклад 300 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

вул. Інглєзі, 6/1, м. Одеса, 65101

Тел. +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.