

КИЇВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ЦЕНТР
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

ПРАВОТВОРЧІСТЬ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ

Збірник наукових праць

За загальною редакцією
О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської



Видавничий дім
«Гельветика»
2022

УДК 340.13(477)(062.552)
П68

Рецензенти:

О. В. Петришин – доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки України, суддя Конституційного Суду України;

Н. М. Оніщенко – доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України, заслужений юрист України, заступник директора Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

*Ухвалено до друку на засіданні вченої ради
Київського регіонального центру
Національної академії правових наук України
(протокол № 8 від 29.09.2022 р.)*

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.

ISBN 978-617-554-039-8

Збірник наукових праць присвячено актуальним питанням законодавчого врегулювання правотворчої діяльності в Україні, забезпеченню якісної систематизації законодавства, зорієнтованої на потреби правозастосовної практики і здатної вирішувати перспективні та поточні завдання щодо формування належного правопорядку в державі. Особливу увагу приділено юридичній силі та ієрархії нормативно-правових актів, правовому статусу суб'єктів правотворчої діяльності в Україні, особливостям планування та прогнозування правотворчої діяльності, розробці концепції проекту нормативно-правового акта. Визначено завдання науково-правової експертизи та її вплив на розвиток і якість законодавства, особливості дії нормативно-правового акта в часі, просторі та за колом осіб, а також роль та значення правового моніторингу як дієвого інструменту забезпечення якості законодавства України. Сформульовано низку пропозицій щодо законодавчого врегулювання правотворчої діяльності в Україні.

Це видання адресоване науковим і науково-педагогічним працівникам закладів вищої освіти та наукових установ, докторантам, аспірантам, студентам, юристам-практикам та всім, хто цікавиться актуальними питаннями правотворчої діяльності.

УДК 340.13(477)(062.552)

ISBN 978-617-554-039-8

© Авторський колектив, 2022
© Київський регіональний центр НАПрН України, 2022

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
Розділ 1 • ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКІСНОЇ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	7
Розділ 2 • ЮРИДИЧНА СИЛА ТА ІЄРАРХІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ	19
Розділ 3 • ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ	50
Розділ 4 • ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	72
Розділ 5 • РОЗРОБКА КОНЦЕПЦІЇ ПРОЄКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА	89
Розділ 6 • НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ОКРЕМІ ДЕФЕКТИ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ	112
Розділ 7 • НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ: ВИМОГИ ДО ЗМІСТУ (ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ)	123
Розділ 8 • ЗНАЧЕННЯ НАУКОВО-ПРАВОВИХ ВИСНОВКІВ У СИСТЕМІ ПРАВОТВОРЧОСТІ	150
Розділ 9 • ЗАВДАННЯ НАУКОВО-ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК І ЯКІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА	165
Розділ 10 • ОСОБЛИВОСТІ ДІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА В ЧАСІ, ПРОСТОРІ ТА ЗА КОЛОМ ОСІБ	183
Розділ 11 • РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ ЯК ДІЄВОГО ІНСТРУМЕНТУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ	200
АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ	223

ПЕРЕДМОВА

Правотворчість належить до основних напрямів діяльності сучасної правової держави та здійснюється у межах реалізації як законодавчої, так і виконавчої влади. Водночас, враховуючи величезну кількість сфер суспільних відносин, які потребують правового регулювання на різних рівнях реалізації державної влади та місцевого самоврядування, правотворчість вимагає визначення єдиних, насамперед концептуальних, засад такої діяльності, спрямованих на реалізацію основних принципів правотворчості, зокрема: демократизму, верховенства права, наукової обґрунтованості, системності, компаративності, зв'язку з практикою застосування, професіоналізму тощо. Саме ці принципи утворюють концептуальну основу правового регулювання правотворчої діяльності. Неабияке значення у цьому процесі набуває також розширення кола суб'єктів, які долучаються через різноманітні механізми до участі у формуванні правотворчої ініціативи та подальшого формування й ухвалення нормативно-правових актів. Правове регулювання правотворчої діяльності має розгортатися навколо механізмів реалізації правотворчих повноважень суб'єктів правотворчої діяльності та реалізації прав інших учасників такої діяльності.

Важливим моментом правового регулювання правотворчої діяльності є законодавче визначення видів нормативно-правових актів через їх основні характеристики. Правового визначення потребують і питання структури правотворчої діяльності. У цьому контексті варто насамперед звернути увагу на планування правотворчої діяльності, що забезпечить передбачуваність державної політики, єдність, безперервність, гнучкість процесу підготовки й ухвалення нормативно-правових актів, координацію діяльності суб'єктів правотворчої діяльності.

Значущу роль у правотворчому процесі відіграє юридична техніка як сукупність відповідних прийомів, правил розроблення, оформлення та систематизації нормативного матеріалу. Викладення

правових норм має бути логічним, ясным, системним, юридична мова повинна відповідати вимогам, що випливають із загальнови-знаних стандартів, які забезпечують конкретність положень, їхню ясність і визначеність, сталість загальнозживаних термінів і слово-сполучень тощо.

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*. Підписання Україною 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 нас важливий обов'язок привести національне законодавство у відповідність до загальних стандартів Євросоюзу у визначених галузях.

Однією із найбільших проблем правотворчої діяльності є забезпечення зворотного зв'язку через канали оцінювання ефективності використання чи застосування нормативно-правових актів, особливо на вищих рівнях законодавства. Такий зворотний зв'язок є необхідним із точки зору визначення потреб у подоланні прогалин у правовому регулюванні або його удосконалення. Вирішити відповідне завдання можливо через використання інституту правового моніторингу. Власне, відповідні концептуальні положення вже майже стали реальністю з ухваленням Верховною Радою України у першому читанні проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність», яким будуть вдосконалені законодавча база щодо правотворчої діяльності, її планування та моніторингу результатів, механізми ухвалення та застосування нормативно-правових актів. Планування правотворчої діяльності забезпечить передбачуваність розвитку державної політики; юридичне прогнозування дасть змогу підвищити ефективність планування правотворчої діяльності, якість нормативно-правових актів; реєстрації проєктів

нормативно-правових актів передуватиме проведення публічних консультацій, обов'язковими стануть розроблення концепцій проєктів нормативно-правових актів та проведення оцінки впливу; правовий моніторинг та оцінювання ефективності застосування законодавства допоможуть зрозуміти, чи досягли ухвалені нормативно-правові акти бажаного результату тощо.

На сучасному етапі ми маємо створити чітко структуровану та логічно побудовану систему законодавства, яка має належне наукове обґрунтування, зорієнтована на потреби правозастосовної практики і здатна вирішувати всі завдання – як перспективні, так і поточні щодо формування належного правопорядку й забезпечення балансу публічних і приватних інтересів українського суспільства.

Руслан Стефанчук,
Голова Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор,
дійсний член (академік) НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України

Розділ 1

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКІСНОЇ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ¹

У процесі правотворчості формуються не лише нові нормативно-правові акти, які містять норми, що ліквідують наявні прогалини у правовому регулюванні суспільних відносин, забезпечуючи функцію їх актуальної правової регламентації, а й вносяться необхідні зміни до чинних актів, якими усуваються застарілі механізми, протиріччя між окремими правовими нормами.

Систематизація через удосконалення нормативно-правових актів, формування внутрішньо узгодженої, логічно побудованої системи законодавства, підготовка найбільш важливих законів на основі розроблених концепцій, а також формування концептуальних засад для окремих галузей законодавства – важливе завдання правотворчої діяльності.

Впорядкування нормативно-правових актів – процес складний, він має перманентний характер. Важливо визначитись як із обсягом систематизації, так і з її формами. Водночас навряд чи слід розглядати впорядкування законодавства виключно у формі інкорпорації, консолідації та кодифікації, оскільки оновлення законодавства як широке розуміння систематизації може відбуватися

¹ Цей розділ є відображенням статті Кузнєцової Н. С. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *Право України*. 2021. № 12.

залежно від конкретних умов і часткової зміни нормативно-правових актів.

Систематизація, завданням якої є забезпечення уніфікації національного законодавства і приведення його до єдиної системи через впорядкування (усунення розбіжностей, ліквідація протиріч, відміна застарілих положень тощо) постійно перебуває у полі зору науковців. Ця проблема розглядається в усіх підручниках і навчальних посібниках із курсу загальної теорії права, а також аналізується у монографіях та наукових статтях О. Петришиним, Ю. Тихомировим, Є. Гетьманом, В. Риндюком, Г. Сарibaєвою та іншими правознавцями.

Правове регулювання суспільних відносин розглядається як їх впорядкування за допомогою відповідних правових засобів. У сучасній правовій доктрині перелік цих засобів значно розширюється, насамперед завдяки тим, які спонтанно формуються у суспільстві.

Як зазначає Ю. Тихомиров, впорядкування суспільних відносин розуміється не тільки як заздалегідь продуманий процес управлінського впливу за допомогою правових приписів, що виходять від органу влади або управління (тобто процес введення в суспільство будь-яких правових регуляторів ззовні (законодавче регулювання), але в першу чергу як соціальна взаємодія членів суспільства на основі норм права, що формуються в самому суспільстві¹.

Такий концепт правового регулювання властивий передусім суспільним відносинам, що формуються у розвиненому громадянському суспільстві, для якого характерний високий рівень розвитку суспільної активності. Зокрема, це яскраво проявляється у приватноправовій сфері, де значно розширюється коло джерел правового регулювання, до яких включаються принципи, договори, локально-правові акти, подекуди – правова доктрина.

Ю. Тихомиров зауважує, що для забезпечення ефективності правового регулювання необхідно правильно визначати набори регуляторів. Неправильно або нашвидкоруч створені норми, приписи не сприяють стійкій та послідовній регуляції. Але справа не обмежується

¹ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М. : Формула права. 2010. С. 25.

виключно нормами права, які традиційно і доволі статично викладаються у літературі з теорії права та держави. Регуляторів значно більше, до них можна віднести принципи права, доктрини і концепції, неправові регулятори, які діють у загальному напрямі. І навіть більше, вони допоки залишаються поза увагою, як і співвідношення і залежність між самими регуляторами¹.

Безумовно, ці новітні тенденції слід враховувати при організації як самого процесу правового регулювання, так і його дослідження науковцями.

Водночас беззаперечним є положення, що в структурі механізму правового регулювання суспільних відносин важливе (якщо не пріоритетне!) значення посідають правові норми. Відтак процес нормотворення потребує пильної уваги.

Нормотворча діяльність як одна із форм діяльності публічної влади має бути врегульована належним чином, оскільки вона пов'язана зі створенням, зміною або скасуванням правових норм. Саме ці юридичні наслідки (результати) нормотворчої діяльності обумовлені її основними функціями, серед яких провідне місце посідає первинне регулювання суспільних відносин, тобто ухвалення нових правових норм, які спрямовані на впорядкування відносин, які раніше не були нормативно врегульовані.

До функції вторинного регулювання належить оновлення правового регулювання через внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, а в разі потреби – скасування окремих положень або ухвалення нових актів на заміну існуючим. Цілком зрозуміло, що нормативно-правовий масив має підтримуватися у стані, який відповідає сучасним умовам і тенденціям розвитку суспільства, а також підтримання законодавства в актуальному стані².

В юридичній літературі називаються також такі функції нормотворчої діяльності, як *дерегуляції* суспільних відносин (скасування нормативно-правових актів); *усунення недоліків* правового

¹ Там само. С. 29.

² Петришин О.В. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Х. : Право, 2014. С. 212.

регулювання (вдосконалення правового регулювання через усунення прогалин і колізій, дублювання тощо); впорядкування правового регулювання (систематизація нормативно-правових актів)¹.

Зазначимо, що Парламент України не вперше вдається до спроби на законодавчому рівні унормувати процес розроблення та ухвалення нормативно-правових актів. Ще у березні 1999 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про нормативно-правові акти»², однак він так і не набрав чинності унаслідок застосування Президентом України Л. Кучмою вето. Верховна Рада України також розглядала законопроект «Про закони та законодавчу діяльність»³, який був ухвалений Парламентом і підписаний Головою Верховної Ради України В. Литвином. Водночас і цей закон був ветований Президентом України, на думку якого, він не запроваджував єдиного концептуального підходу до врегулювання питань, пов'язаних із системою, видами, ієрархією нормативно-правових актів, розробленням якісних законопроектів, їх ухваленням і набуттям чинності.

Ветування цього закону в літературі було визнано обґрунтованим, ба більше, сумніву піддавалася сама ідея доцільності його ухвалення⁴. Навколо законопроекту точилися бурхливі дискусії⁵.

На деякий час законодавча робота в цьому напрямі призупинилася. Відновив її лише нинішній Парламент, коли у червні 2021 р. ініціативна група депутатів запропонувала проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» (далі – Законопроект)⁶.

¹ Петришин О.В. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Х. : Право, 2014. С. 212.

² Пропозиції Президента до Закону «Про нормативно-правові акти» № 0923 від 14 лютого 2000 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0923&skl=4 (дата звернення: 20.06.2022).

³ Мірошніченко А., Попов Ю. Чи потрібний Закон України «Про нормативно-правові акти». *Форум права*. 2009. № 1. С. 362.

⁴ Пропозиції Президента до Закону «Про закони і законодавчу діяльність» № 0894 від 10 січня 2006 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=12103 (дата звернення: 20.06.2022).

⁵ Мірошніченко А., Попов Ю. Чи потрібний Закон України «Про нормативно-правові акти». *Форум права*. 2009. № 1. С. 362.

⁶ Ющик Ю. Закон про закони: необхідність і концепція. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3(15). С. 43.

Ухвалений у першому читанні Законопроект спрямований на визначення засад і порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні, зокрема принципів правотворчої діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, ухваленням (виданням) і реалізацією нормативно-правових актів.

Законопроект приділяє значну увагу системі вітчизняного законодавства як ієрархічної системи нормативно-правових актів та міжнародних договорів України. Ця система розглядається як взаємопов'язана сукупність нормативно-правових актів, ієрархічно структурованої від актів вищої юридичної сили до актів нижчої, і складається з двох сегментів – законодавчого, до якого входять Конституція України¹, кодекси та закони. Другий сегмент наповнюється підзаконними нормативно-правовими актами: постановами Верховної Ради України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, а також актами центральних органів державної влади, актами голів місцевих державних адміністрацій, актами органів місцевого та професійного самоврядування. Ці акти формують масив підзаконних нормативних актів за умови, що містять норми права.

Саме норма права є тим основним «будівельним матеріалом», який лежить в основі кожного нормативного акта, зокрема і законодавства загалом. У правовій доктрині різних періодів суспільного розвитку (дожовтневої доби, радянської епохи, сучасного етапу) вченню про правову норму приділялася і приділяється значна увага. Загалом норму права визначають як загальнообов'язкове, формально визначене, встановлене чи санкціоноване державою (народом) правило поведінки, що забезпечує регулятивний вплив держави на суспільство через надання суб'єктам певних прав і покладання обов'язків, охороняється та гарантується державою можливістю примусового впливу².

¹ Проект Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 року № 5707. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 20.06.2022).

² Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.06.2022).

Фіксація (закріплення) на нормативному рівні основних стандартів побудови системи законодавства, визначення її основних складових, місце кожного нормативного елемента у цілісній, логічно побудованій системі, а також функціональне та регулятивне навантаження цих складових є надзвичайно важливою передумовою формування якісного вітчизняного законодавства.

Вбачається, що законодавчу регламентацію як кола учасників правотворчого процесу, його основних засад і принципів можна беззаперечно розглядати як певну стадію щодо впорядкування законодавства загалом. Невипадково в літературі зазначається, що систематизація (впорядкування) нормативно-правових актів повинна починатися із складання модельної схеми.

Можна також погодитися з тим, що процес впорядкування нормативного масиву має відповідати певним вимогам. Зокрема, робота з систематизації має бути всеохоплюючою, повною, забезпечувати детальність і зрозумілість регулювання, зручність користування системою нормативних правових актів і окремих правових норм, єдність усього нормативного масиву, відсутність у ньому протиріч. Систематизація має також відповідати засадам плановості, організаційної забезпеченості, проводиться одночасно, щоб створювати цілісне, нормативно впорядковане правове поле. У літературі обґрунтовано зазначається, що названі принципи систематизації законодавства тісно пов'язані між собою, у процесі реалізації обумовлюють один одного¹.

Додатково можна підкреслити, що серед цих вимог-принципів систематизації особливе місце належить нормативній закріпленості усього процесу створення, ухвалення і введення в дію нормативно-правових актів.

¹ Коркунов Н.М. Указ и закон. С.-Пб., 1984; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. С.-Пб., 1908; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1911; Советские социалистические правовые нормы / Недбайло П.Е. Львов : Изд-во Львов. ун-та, 1959; Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М. : Госюриздат, 1955; Алексеев С. Советское право как система: методологические принципы исследования. *Советское государство и право*. 1974. № 7. С. 11; Давыдова М. Нормативно-правовое предписание. Природа. Типология, технико-юридическое оформление. С.-Пб, 2009; Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков. Саратов : САП, 2001.

Говорячи про необхідність формування модельної схеми законодавства, слід перш за все звернути увагу на те, що в Законопроекті така модель нормативно закріплена у вигляді ієрархічно побудованої системи нормативно-правових актів із визначенням функціонального призначення кожного з них у цій системі.

Важливим у контексті забезпечення належної якості правотворчої діяльності є осмислення усього процесу систематизації нормативного матеріалу, яке доцільно розпочати з аналізу сутності цього явища.

Систематизація законодавства як важлива ланка правового регулювання тісно пов'язана з поняттям самої системи права, яке на сучасному етапі є доволі дискусійним. На нашу думку, це обумовлено насамперед зміною парадигми праворозуміння загалом.

Якщо вдатися до аналізу доктринальних поглядів щодо поняття системи права, то вони мають доволі широкий діапазон.

Так, систему права розглядають як інтегровану принципами права, зумовлену сполученням приватних і публічних інтересів сукупність правових норм, внутрішня організація якої характеризується їх єдністю, узгодженістю, диференціацією та групуванням у відносно самостійні структурні утворення¹.

Висловлена й думка, що система права – це сукупність впорядкованих і взаємоузгоджених між собою норм права, які характеризують його внутрішню будову як складової правової системи².

О. Чашин, який доволі детально дослідив доктринальні визначення поняття системи права³, розглядає її як такий, що історично склався на певний момент часу, набір взаємопов'язаних і взаємозалежних галузей, інститутів і норм права, складених у такому порядку, який дає змогу відтворити суцільну картину сукупності юридично закріплених правил поведінки у конкретному суспільстві⁴.

¹ Теорія держави та права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2006. С. 367.

² Систематизация законодательства как способ его развития / отв. ред. В.А. Свицкий. М. : Издательский Дом Гос Ун-та ВШЭ, 2010. С. 28.

³ Там само. С. 24.

⁴ Петришин О.В. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Х. : Право, 2014. С. 174.

Таким чином, незважаючи на певні розбіжності текстуального характеру, у більшості визначень містяться вказівки на основні ознаки системи права, такі як: 1) сукупність правових приписів; 2) їхня внутрішня структурованість; 3) взаємоузгодженість і взаємозалежність; 4) об'єктивний характер.

Водночас у сучасних правових дослідженнях загальнотеоретичного характеру справедливо акцентується увага на тому, що існування («буття») права має ментально-діяльнісний характер: право існує передусім в уявленні про належну, бажану поведінку, яке реалізується у масовій поведінці широких кіл населення. Ці уявлення (ментальні образи) фіксуються у нормах права, які є знаково-символічними формами цих ментальних образів¹.

Вбачається, що таке сучасне бачення сутності права як суспільного феномена дає можливість більш рельєфно побачити співвідношення між двома важливими правовими категоріями – системою права і системою законодавства.

Система права – це насамперед прояв нашого ментального бачення права як належного: внутрішньо впорядкованої сукупності приписів, які відповідають належному правопорядку у різних сферах суспільного життя. Але «зовні» ця система проявляється в іншому форматі – системі законодавства як сукупності нормативно-правових актів, об'єднаних у певні групи на предметній основі, які побудовані за ієрархічним принципом.

На практиці ми оперуємо саме елементами системи законодавства – нормативно-правовими актами, які складаються із численних правових норм. За таких умов надзвичайно важливо, щоб ця система як впорядкована ієрархічно побудована сукупність нормативно-правових актів та її складові (правові норми) відповідала цілям правового регулювання і була здатна забезпечувати правопорядок у відповідних сферах суспільного життя на належному рівні.

Впорядкування (систематизація) чинного законодавства є важливим завданням органів державної влади як на рівні нормо-

¹ Теорія держави та права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2006. С. 387.

творення, так і на рівні правозастосування. Водночас не можна зводити зміст і сутність систематизації лише до її здійснення у загальноновизнаних формах – інкорпорації, консолідації, кодифікації. Систематизація законодавства як правовий процес є більш складним і етапним, різним за обсягом і завданнями.

Його слід розглядати як спосіб оптимізації законодавства, який допускає (або, точніше, передбачає) можливість впорядкування правового масиву за межами тільки цих форм. Таке тлумачення систематизації обумовлюється передовсім цілями систематизації, зокрема, серед інших: забезпечення повноти законодавства, видалення застарілих і неефективних норм права, виявлення та вирішення юридичних конфліктів (колізій); виявлення і ліквідація прогалин, оновлення законодавства¹.

Таким чином, є всі підстави розглядати систематизацію як широкий процес впорядкування законодавства через як внесення змін і доповнень в окремі норми, доповнення чинних нормативно-правових актів новими нормами без скасування цих актів, вилучення окремих норм тощо. Така діяльність охоплюється загальним терміном «удосконалення» законодавства. Вбачається, що таке удосконалення, зокрема і його оновлення, повністю вписується в ідею впорядкування законодавства, відповідає його цілям.

Водночас такі узагальнюючі (всеохоплюючі) види систематизації, як інкорпорація, консолідація та кодифікація, зберігають ключове значення. Особливу роль у проведенні систематизації відіграє кодифікація.

Кодифікація належить до найбільш складних і досконалих форм систематизації, яка являє собою діяльність, спрямовану на докорінну (зовнішню і внутрішню) переробку чинного законодавства через підготовку й ухвалення нового кодифікованого акта².

Хоча, з погляду юридичної сили, кодекс не відрізняється від інших законів. Не можна ігнорувати того, що в системі законодавства кодифіковані нормативні акти посідають особливе місце.

¹ Чашин А.Н. Теория юридической систематизации : учебное пособие. М. : ДиС, 2010. С. 8–12.

² Там само. С. 12.

Насамперед кодекс відіграє роль стрижневого елемента у системі галузевого законодавства, у якому віддзеркалюється і система відповідної галузі права. Таким чином, такий кодифікований акт можна розглядати як додатковий «ідентифікатор» (поряд із предметом і методом) самостійності галузі права.

Однак це положення буде релевантним при дотриманні певних умов: до кодифікованого акта включаються переважно норми однієї галузі права, тобто такі, які відповідають принципу єдності предмету і методу правового регулювання.

Останнім часом процес законотворення охоплений явищем, яке умовно можна назвати «кодексоманією». Повсякчас спостерігаються спроби пролобіювати ухвалення чергового кодексу, обґрунтованість чи практична потреба в якому виглядає доволі сумнівною. Так, неодноразово пропонувалося ухвалити Інвестиційний кодекс, Інноваційний кодекс, Кодекс інтелектуальної власності, Інформаційний кодекс тощо. Перелік цих актів може бути продовжений. Як правило, зміст цих кодифікованих актів формується завдяки об'єднанню вже ухвалених законів, інших нормативно-правових актів, доповнених новими нормами. І за таких обставин об'єктивно виникає небезпека визначення співвідношення такого кодексу з іншими спеціальними законами, у яких містяться схожі норми. Така ситуація спричиняє колізії у правовому регулюванні, провокує правову невизначеність та інші проблеми юридико-технічного характеру.

Вбачається за доцільне на нормативному рівні визначити статус кодексу в системі чинного законодавства. Відтак, можливо, є необхідність уточнити зміст ст. 11 Законопроекту і зазначити, що кодекс – це стрижневий акт галузевого законодавства, який має розроблятися на основі підготовленої концепції, формуватися за допомогою включення до нього переважно норм однієї галузі права.

При такому підході буде зрозумілим включення до цієї статті ч. 3, яка передбачає, що в разі, коли суб'єкт права законодавчої ініціативи до Верховної Ради України подав проєкт закону, який регулює суспільні відносини інакше, ніж кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проєкт закону про внесення змін до кодексу. Поданий проєкт розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним

проектом закону про внесення змін до кодексу. Таке правило, як певний запобіжник, спрямоване на забезпечення стабільності законодавства, може розглядатись як дієвий юридико-технічний інструмент тільки тоді, коли кодекс має певну змістовну перевагу над іншими законами, що регулюють відповідну сферу суспільних відносин. До слова, подібний механізм вже був застосований у юридичній техніці законотворення. Так, абзац третій ч. 2 ст. 4 Цивільного кодексу України¹ містить аналогічне правило.

Крім того, ознайомлення із Законопроектом дає підстави для висновку про те, що в ньому містяться надзвичайно важливі і цікаві новели стосовно розроблення та ухвалення найбільш важливих нормативно-правових актів.

Це, зокрема, стосується положень розробок наукових концепцій розвитку законодавства як актів законодавчого прогнозування, у яких на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне передбачення розвитку законодавства, його галузей, сфер і напрямів (ст. 19 Законопроекту), зокрема: Наукова концепція розвитку законодавства України – документ рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне передбачення розвитку законодавства України, його окремих галузей, сфер та напрямів. Розробка Наукової концепції розвитку законодавства України здійснюється один раз на п'ять років Національною академією правових наук України².

Також можна позитивно оцінити і пропозицію розробляти концепції окремих законопроектів (ст. 21 Законопроекту): Концепція проекту закону розробляється для найважливіших за змістом та значних за обсягом проектів законів (проектів кодексів, законів у новій редакції, великих за змістом проектів законів із очікуваною кількістю статей не менше ста, проектів законів із значними за ступенем важливості регульованими суспільними відносинами, проектів законів, якими здійснюється систематизація законодавства тощо).

¹ Постклассическая теория права : монография / Честнов И.Л. С.-Пб. : ИД «Алеф-Пресс», 2012. С. 379–380.

² Чашин А.Н. Теория юридической систематизации : учебное пособие. М. : ДиС, 2010. С. 25.

Такий фундаментальний підхід до формування як законодавчої моделі галузі законодавства, так і наукового обґрунтування її складових (окремих актів), безумовно, сприятиме підвищенню якості як вітчизняного законодавства загалом, так і окремих законів зокрема.

Отже, законодавство є важливим елементом у системі засобів правового регулювання. Його ефективність і дієвість безпосередньо залежать від якості нормативно-правових актів, що входять до складу законодавства.

Кодифіковані нормативні акти посідають у системі законодавства особливе місце. Кодекс відіграє роль стрижневого елемента у системі галузевого законодавства, у якому віддзеркалюється і система відповідної галузі права.

Зважаючи на це, кодифікація важлива не тільки для удосконалення законодавчого регулювання суспільних відносин, а й для розвитку всієї системи права. Завдяки такому способу систематизації законодавства галузь права здатна повноцінно існувати і функціонувати.

Значну роль у вирішенні проблеми підвищення якості й ефективності чинного законодавства має відіграти унормування на рівні законодавчого акта правотворчої діяльності. Певно, що опрацювання та ухвалення такого закону потребує узгодженого концептуального підходу, виробленню якого сприятиме спільна робота парламентарів із вітчизняними науковцями-правознавцями.

Розділ 2

ЮРИДИЧНА СИЛА ТА ІЄРАРХІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Система нормативно-правових актів України існує як цілісна і взаємопов'язана сукупність нормативно-правових актів, яка ієрархічно структурована від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили. Відтак, юридична сила акту лежить в основі побудови цієї системи. При цьому нормативно-правові акти прийнято поділяти на дві великі групи: закони та підзаконні. Метою цієї роботи є дослідження змісту поняття юридичної сили та ієрархічної структури нормативно-правових актів України, їх співвідношення між собою, передусім, у контексті вирішення можливих колізій у правозастосуванні. Також окрема увага буде зосереджена на питанні делегування повноважень, що набуває особливої актуальності в умовах воєнного стану в Україні.

Передусім необхідно окреслити зміст поняття «юридична сила нормативно-правового акта». За загальним правилом це поняття прийнято розкривати як основну властивість правових актів діяти та породжувати правові наслідки (виникнення, зміну чи припинення правовідносин), яка має два аспекти: співвідношення правових актів між собою та обов'язковість до виконання¹.

В юридичній науці та практиці поняття «юридична сила» вживається у кількох семантичних значеннях. Зокрема, юридична сила отожднюється з чинністю нормативно-правового акта. Наприклад, в ухвалі Конституційного Суду України від 04.12.1997 у справі № 03/2600–97 поняття «втратив чинність» і «втратив

¹ Юридична сила нормативно-правового акта // Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / О.В. Петришин (відп. ред.) та ін., 2017. Т. 3: Загальна теорія права. С. 889; Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 6: Т–Я. К. : Укр. енцикл., 2004. С. 446.

юридичну силу» вживаються як взаємозамінні. З іншого боку, досліджуване поняття також вживається у аспекті дії нормативно-правового акта у просторі, часі чи за колом осіб. Наприклад, така ситуація існує у випадку відтермінування застосування закону. Як зазначає з цього приводу А. Шуліма, лише тоді, коли закон є і чинним, і діючим, він має юридичну силу в загальному її розумінні¹. Зрештою, останнє значення, яке на сьогодні все більше набуває ваги, стосується співвідношення нормативно-правових актів між собою. Тобто йдеться про їх юридичну силу по відношенню один до одного.

Треба зауважити, що на сьогодні в юридичній науці загальноприйнятим є підхід, за яким поняття чинності нормативно-правового акта та його дії об'єднуються в поняття обов'язковості виконання такого акта, яка і забезпечує можливість його реалізації. Цікавою є пропозиція А. Шуліми виділяти дві складові юридичної сили нормативно-правового акта: «вертикальну» та «горизонтальну». Перша складова полягає у визначенні місця нормативно-правового акта в системі правових актів, тоді як друга – характеризує як існування нормативно-правового акта, так і його здатність впливати на дії певних суб'єктів та на правовідносини, які він регулює². Власне, як би не йменувалися такі складові юридичної сили нормативно-правового акта, очевидним є наявність двох його аспектів: ієрархічності та обов'язковості.

Ієрархія нормативно-правових актів як елемент їх юридичної сили визначається місцем суб'єктів, які приймають такі акти, в системі органів влади. Власне ієрархія нормативно-правових актів відображає ієрархію цих суб'єктів. Як зазначає О. Мурашин, ієрархія всіх правових актів означає встановлення суворого порядку чи відповідності актів нижчестоящих суб'єктів актам вищестоящих

¹ Ухвала Конституційного Суду України від 04.12.1997 у справі № 03/2600–97 за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення статей 42 і 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 18 листопада 1993 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=vz62u710-97#Text> (дата звернення: 24.06.2022).

² Шуліма А.О. Темпоральні аспекти юридичної сили закону. *Наукові записки*. Т. 168. Юридичні науки. 2015. С. 46.

суб'єктів. Правові акти розміщуються у цій ієрархії відповідно до ступеня їх юридичної сили. Акт більшої юридичної сили підкоряє собі акт меншої юридичної сили. Тільки актом більшої юридичної сили можна скасувати чи призупинити дію акта меншої юридичної сили. Таким чином, зі ступенем юридичної сили акта пов'язане вирішення питання про те, які органи держави вправі скасовувати чи призупиняти дію того чи іншого акта¹.

Водночас це доволі спрощена і загальна схема. Юридична сила нормативно-правових актів за існуючої системи не може бути охарактеризована лише за допомогою понять вищого і нижчого суб'єктів. Створюється складний комплекс різних організаційних зв'язків, за якого вся сукупність актів не може чітко поділятися залежно лише від їх співвідношення. Це співвідношення не завжди має простий і однозначний характер. Питання про юридичну силу виникає і при зіставленні актів одного й того ж уповноваженого суб'єкта. Суб'єкти приймають акти різної форми, під якою маються на увазі встановлені законодавством найменування актів цього суб'єкта. Якщо врахувати той факт, що в певні форми акта втілюють рішення нормативного та ненормативного характеру, то, зрозуміло, акти одного і того ж суб'єкта можуть мати різну юридичну силу².

У статті 16 проекту закону України «Про правотворчу діяльність»³ (далі також – Законопроект про правотворчість) юридична сила визначається як властивість нормативно-правових актів, що визначає їх ієрархічну підпорядкованість та співвідношення обов'язковості між ними. Майже дослівне визначення міститься у статті 1 проекту закону України «Про нормативно-правові акти»⁴ (далі також – Законопроект про НПА). Тобто в цих законопроектах зміст досліджуваного поняття фактично обмежено лише елементом ієрархічності. Натомість елемент обов'язковості виконання

¹ Там само. С. 47.

² Мурашин О.Г. До проблеми сутності та природи правових (нормативно-правових) актів. *Інформація і право*. 2014. № 2(11). С. 13.

³ Там само. С. 14.

⁴ Проект закону України «Про правотворчу діяльність». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 24.06.2022).

нормативно-правового акта підмінено співвідношенням обов'язковості нормативно-правових актів між собою, що по суті є змістом ієрархічності таких актів.

Отже, в законопроектах істотно звужено зміст поняття «юридична сила нормативно-правового акта» та зведено його до однієї зі складових – ієрархії нормативно-правових актів. Вочевидь, такий підхід матиме негативні наслідки на практиці та породить ще більше дискусій у юридичній науці.

На нашу думку, у Законопроекті про правотворчість питанню юридичної сили нормативно-правового акта необхідно присвятити окрему статтю, в якій додатково до визначення досліджуваного поняття також розкрити питання чинності нормативно-правового акта, а також його дії в просторі, часі та за колом осіб. Власне, цим питанням вже присвячено розділ VIII Законопроекту про правотворчість, а тому необхідно лише окреслити ці питання у такій статті. Натомість пропонувану статтю 16 Законопроекту про правотворчість присвятити винятково ієрархії нормативно-правових актів (як це зроблено у Законопроекті про НПА).

Власне, наразі доцільно зупинитися на ієрархії нормативно-правових актів, яка закріплена в національному законодавстві. За загальним правилом, увесь масив нормативно-правових актів прийнято поділяти на дві групи – закони та підзаконні нормативно-правові акти. Особливе місце, навіть дещо відокремлене, посідають міжнародні договори, до яких приєдналася Україна. Обсяг законів є незрівнянно меншим порівняно з кількістю підзаконних нормативно-правових актів. Це зумовлено тим, що закони регулюють лише найбільш важливі сфери суспільних відносин. Для прикладу можна навести Закон України «Про нотаріат» та Порядок вчинення нотаріальних дій, затверджений наказом Міністерства юстиції України.

Конституція України як Основний Закон України має найвищу юридичну силу, про що прямо йдеться у статті 8, а також обумовлюється процедурою її прийняття та внесення змін. Та ж стаття 8 Основного Закону передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні

відповідати їй. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 23.12.1997 року у справі № 7-зп/1997 з цього приводу, вказав, що Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України.

Не вдаючись у детальний аналіз, зауважимо, що найбільш цікавим з точки зору доктрини і водночас доволі суперечливим на практиці може виявитися питання універсалізму прав людини. Зокрема, чи мають права людини, закріплені у Конституції України та міжнародному договорі, розумітися однаково. Наприклад, право на повагу до сімейного життя, закріплене статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у розумінні ЄСПЛ допускає визнання такого права за одностатевими союзами. Натомість національне законодавство не передбачає такої можливості. Власне, звідси постає до певної міри риторичне питання про те, наскільки національний правопорядок визнає універсалізм прав людини. Вочевидь, що це питання потребує ґрунтовного дослідження в рамках окремої роботи.

Другу сходинку у ієрархічній системі нормативно-правових актів прийнято надавати міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України¹. Таке їх місце обумовлене змістом статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України», відповідно до частини другої якої якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору. Згода національного парламенту надається через ратифікацію міжнародного договору шляхом прийняття закону, невід'ємною частиною якого є текст відповідного міжнародного договору. Власне, шляхом ратифікації міжнародний договір трансформується у закон, який і застосовується в подальшому в Україні. Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган виконує представницьку

¹ Проект закону України «Про нормативно-правові акти» (повторний розгляд з пропозиціями (вето) Президента України). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/pt/reports.leftcol?ptid=4281> (дата звернення: 24.06.2022).

функцію, а оскільки в Україні єдиним джерелом влади є народ, то лише він, здійснюючи свою владу через органи державної влади, вирішує, яким саме нормам надавати статус закону.

Вища юридична сила Конституції України щодо міжнародних договорів гарантується частиною другою статті 9 Основного Закону, відповідно до якої укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Саме завдяки тому, що ратифікація міжнародного договору відбувається шляхом прийняття відповідного закону Конституційний Суд України зберігає важелі контролю відповідності таких міжнародних договорів Основному Закону України. Національна практика знає випадки визнання неконституційним закону про ратифікацію міжнародного договору. Зокрема, рішенням Конституційного Суду України від 12.07.2000 у справі № 1–34/2000 (справа про ратифікацію Хартії про мови) було визнано неконституційним Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.».

У зв'язку з цим варто звернути увагу на низку аспектів щодо юридичної сили міжнародних договорів. По-перше, у вітчизняній юридичній науці прийнято говорити про концепцію примату міжнародного права, яка передбачає, що держава у власному національному законодавстві закріплює пріоритет міжнародних договорів. Якщо норми міжнародного договору суперечать національному законодавству, то необхідно застосовувати норми міжнародного договору. Власне постає питання чи йдеться про вищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів, чи мається на увазі вирішення колізій при застосуванні актів однакової юридичної сили? Як вбачається, в науці міжнародного права ці терміни не застосовуються послідовно. В одних випадках науковці говорять про пріоритет у застосуванні норм міжнародного права, тоді як в інших – про вище ієрархічне місце міжнародних договорів у системі національного законодавства.

На нашу думку, відповідь належить шукати, з однією сторони, у використаній термінології, а з іншої – у аналогії між різними законами. У цитованій вище статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України» використовується фраза «застосовуються

правила міжнародного договору». Тобто йдеться саме про застосування у разі колізії між законом та ратифікованим міжнародним договором. З іншої сторони, в теорії та судовій практиці є правила вирішення колізій між актами однієї юридичної сили. Зокрема, йдеться про правило спеціального закону, який має пріоритет застосування перед нормами загального закону, та правило пізнішого акта, який підлягає застосуванню перед нормами акта, прийнятого раніше. В таких випадках не йдеться про різну юридичну силу актів, навпаки мова йде про їх рівну юридичну силу.

Отже, на нашу думку, міжнародний договір і закон, яким він ратифікований, не можуть мати вищу юридичну силу порівняно з іншими законами. Ратифікація міжнародного договору відбувається шляхом прийняття закону, а національне законодавство не передбачає існування різної юридичної сили у різних законів. В даному випадку може йтися лише про вирішення колізії між двома законами. Відтак можна говорити про існування ще одного правила розв'язання колізії, яке полягає у застосуванні норм міжнародного договору перед нормами внутрішнього законодавства.

Другий аспект стосується різних типів міжнародних договорів у ієрархії нормативно-правових актів. Вище цитувалася частина друга статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України», з якої вбачається, що пріоритет у застосуванні має не лише ратифікований міжнародний договір, а «міжнародний договір, який набрав чинності в установленому порядку». Відтак постає питання, яким чином відбувається набрання чинності для України міжнародним договором. Так, відповідно до статті 8 Закону України «Про міжнародні договори України» згода на обов'язковість міжнародного договору може надаватися за допомогою підписання, ратифікації, затвердження, прийняття договору, приєднання до договору або іншим шляхом, про який домовилися сторони. Однак Конституція України вказує, що частиною національного законодавства є лише ті міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, тобто шляхом ратифікації. Відтак постає питання щодо юридичної сили та місця в системі національного законодавства міжнародних договорів, які не підлягали ратифікації.

Так, згідно зі статтею 12 Закону України «Про міжнародні договори України» затвердженню підлягають міжнародні договори України, які не потребують ратифікації, якщо такі договори передбачають вимогу щодо їх затвердження або встановлюють інші правила, ніж ті, що містяться в актах Президента України або Кабінету Міністрів України. Таке затвердження здійснюється Президентом України у формі указу або Кабінетом Міністрів України у формі постанови.

У вітчизняній науці немає єдності думок щодо юридичної сили та місця міжнародних договорів, які не ратифікувалися парламентом, у системі національного законодавства. Одні вчені підтримують думку, що міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких Верховна Рада України не надала, не застосовуються як частина національного законодавства, тобто на них не поширюються правила статті 9 Конституції України. При цьому зазначається, що окремі норми таких договорів вводяться у внутрішній правопорядок України відомчими нормативно-правовими актами і такі випадки належить розцінювати як імплементацію міжнародно-правової норми, а відповідне посилання має юридичну силу нормативно-правового акта, яким воно здійснене. Натомість інші науковці вважають, що оскільки принцип *pacta sunt servanda* є основоположним для усєї системи міжнародного права, а норми статті 15 Закону України «Про міжнародні договори України» передбачають, що чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню Україною, то будь-які чинні міжнародні договори України, а не лише ті, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, повинні трактуватись як частина національного законодавства. При цьому, оскільки передбачається можливість затвердження міжнародних договорів Президентом України або Кабінетом Міністрів України, то вони повинні мати юридичну силу, аналогічну до того акта, яким він був затверджений (тобто указу Президента або постанови Кабінету Міністрів України).

На нашу думку, другий підхід є більш обґрунтованим. Надання обов'язковості міжнародному договору шляхом видання указу Президента України чи постанови уряду (або навіть іншого нормативного-правового акта інших органів влади) вже саме по

собі є національним законодавством. Тому якщо у такому випадку до внутрішньодержавного нормативно-правового акту додається міжнародний договір, то він теж стає частиною національного законодавства. Видається, що у Конституції України виділено саме міжнародні договори, які ратифікуються парламентом, оскільки станом на час її розробки в національній науці ще не набув остаточного утвердження підхід щодо способу введення в національне законодавство міжнародного договору. Тобто цілком можливим був би варіант розвитку подій, за яким ратифікація могла б відбуватися без прийняття окремого закону, частиною якого є текст відповідного міжнародного договору. В такому випадку імплементація такого договору мала б здійснюватися шляхом прийняття закону, який би пристосовував до національного права положення міжнародного договору. За таких обставин міжнародний договір стояв би осторонь від внутрішнього законодавства. Тому законодавець спробував запобігти такому розвитку подій і прямо вказав, що надання згоди парламенту на обов'язковість міжнародного договору робить такий договір частиною національного законодавства, тобто робить його положення нормами прямої дії без необхідності їх імплементації. А вже в подальшому була затверджена процедура ратифікації саме через прийняття закону, що автоматично трансформує такий договір у національне законодавство.

Отже, вважаємо, що вищезитоване положення статті 9 Конституції України треба розуміти як гарантію включення до національного законодавства і застосування як норм прямої дії положень міжнародного договору, згода на який була надана Верховною Радою України. Натомість щодо інших міжнародних договорів такої гарантії Конституція не закріплює. Відтак надання згоди на обов'язковість міжнародного договору Президентом України чи урядом не означає, що такий договір автоматично мав би ставати частиною національного законодавства. Законодавець міг би передбачити інший підхід для їх імплементації, наприклад, шляхом прийняття підзаконного нормативно-правового акту, положення якого мають відображати зміст такого міжнародного договору. Однак законодавець вдався до аналогії із ратифікацією, передбачивши у статті 12 Закону України

«Про міжнародні договори України», що згода на обов'язковість надається у формі указу Президента України чи постанови Кабінету Міністрів України. Але ж такі акти є складовою національного законодавства, а тому в такий спосіб міжнародні договори також стають частиною національного законодавства як невід'ємна частина відповідного указу Президента України чи постанови Кабінету Міністрів України.

У контексті дослідження місця міжнародних договорів в системі нормативно-правових актів доцільно звернути увагу на законопроекти, які перебувають на розгляді Верховної Ради України і стосуються досліджуваних питань. Зокрема, у статті 8 Законопроекту про правотворчість дається визначення законодавства України як ієрархічної системи нормативно-правових актів та міжнародних договорів України. Водночас у статті 9, яка стосується системи нормативно-правових актів, та статті 16, присвяченій ієрархії нормативно-правових актів, міжнародні договори не згадуються. Так само в цьому законопроекті немає жодних згадок про юридичну силу чи місце в ієрархії актів міжнародних договорів, які були ратифіковані парламентом або ж їх імплементація відбулася іншим чином. Можливо такий підхід обумовлений пропонованою сферою застосування закону, яка стосується власне національного правотворення, та існуванням Закону України «Про міжнародні договори України», яким, на думку авторів законопроекту, має бути врегульовано питання міжнародних договорів у системі національного законодавства.

Більш вдалим в цьому аспекті є положення Законопроекту про НПА, стаття 8 якого присвячена юридичній силі міжнародних договорів. Як вбачається з її змісту, автори цього законопроекту надали міжнародним договорам вищу юридичну силу, порівняно з актами внутрішнього законодавства такого ж самого рівня. Тобто спочатку у статті 7 Законопроекту про НПА була наведена ієрархія внутрішньодержавних актів, а потім у статті 8 було вказано, що міжнародні договори, ратифіковані законом, мають вищу юридичну силу за закони і всі нижчі за них у ієрархії акти; міжнародні договори, приєднання до яких відбулося у формі указу Президента України, мають

вищу юридичну силу за укази Президента України та за всі решта актів, які мають нижче місце у ієрархії і т. д.

Однак, на нашу думку, питання місця і юридичної сили міжнародних договорів варто було б вирішити з використанням поняття колізії (або ж конкуренції) норм права, про що згадувалося вище. Наголосимо, що внутрішній правопорядок не передбачає існування законів різної юридичної сили. Всі вони є законами і є обов'язковими до виконання. Відтак варто зважати на уявлення, що всі закони мають однакову юридичну силу. Тому у разі суперечності між ними виникає колізія або ж конкуренція норм, які підлягають застосуванню. Вище вже наводилися приклади вирішення таких колізій. Отже, доцільно у досліджуваних законопроектах передбачити правило вирішення колізії між законом і міжнародним договором, який ратифіковано законом, на користь останнього і т. д. У такий спосіб не буде порушено ієрархії нормативно-правових актів, не буде створено законів різної юридичної сили, і водночас буде забезпечено пріоритет міжнародного права, який належить розуміти як надання переваги у застосуванні саме його норм перед нормами внутрішньодержавного законодавства.

Наступна сходинка в ієрархії нормативно-правових актів належить законам України. В юридичній науці закон прийнято визначати як нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, який регулює найважливіші суспільні відносини. Такі сфери закріплені в статті 92 Конституції України. У цій статті чітко відображена домінуюча роль закону в системі нормативно-правових актів, за допомогою якого здійснюється правове регулювання найважливіших суспільних відносин. Тим самим уточнюється предметний перелік питань, з яких Верховна Рада України здійснює законодавче регулювання, хоча вона може приймати закони й з інших питань своєї компетенції.

Місце закону в системі нормативно-правових актів зумовлюється не лише сферою його регулювання. Важливе значення також має процедура його ухвалення, яка здійснюється представницьким органом – Верховною Радою України – та погоджується Президентом України як іншим представником народу з правом впливати на зміст закону через процедуру його ветоування.

Вища юридична сила закону гарантується положеннями статей 106, 113, 114 Конституції України. Так, Президент України видає укази і розпорядження на основі та на виконання Конституції і законів України (ст. 106), Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України (ст. 113) і забезпечує їх виконання (ст. 114).

Незважаючи на відмінну назву, кодекс є лише різновидом закону, а саме: систематизованим законодавчим актом, що регламентує певну сферу суспільних відносин. В юридичній науці підкреслюється, що з формально-юридичного і логічного погляду кодекс та закон мають однакову юридичну силу, а тому відсутні підстави для наділення кодифікованих актів вищою юридичною силою порівняно з іншими (звичайними чи поточними) законами.

Зазвичай прийнято вважати, що кодекс систематизує норми права, які належать до певної галузі права або принаймні галузі законодавства. Однак, це не завжди так і до цього часу між науковцями тривають дискусії чи можна вважати самостійними галузями права сімейне, лісове, повітряне чи водне право, хоча й існують відповідні кодекси.

У Законопроекті про НПА кодекс визначається як законодавчий акт, який об'єднує та систематизує норми права, що належать до певної галузі законодавства, і регулює суспільні відносини у відповідній сфері. Натомість в Законопроекті про правотворчість кодексом вважається закон, який встановлює загальні засади правового регулювання та систематизує норми права у відповідній сфері суспільних відносин. Враховуючи застереження щодо галузі права чи законодавства, визначення кодексу в Законопроекті про правотворчість видається більш вдалим.

В силу активізації кодифікаційних процесів у першому десятилітті XXI століття постало питання про співвідношення обов'язковості закону та кодексу, тобто чи має якийсь з них вищу юридичну силу. Досвід автора свідчить, що серед студентів є доволі поширеним уявлення про вищу юридичну силу кодексу. Навіть серед окремих правників можна зустріти таку думку. Хоча на нашу думку, може йтися не про вищу юридичну силу, а про вирішення проблеми колізії або ж конкуренції норм між законом і кодексом.

Певні кроки для вирішення зазначеного питання було зроблено розробниками Цивільного кодексу України (і лише щодо цього кодексу). По-перше, ЦК України був визначений як основний акт цивільного законодавства (ст. 4), що дозволили окремим науковцям наполягати на існуванні ієрархії між ЦК України та іншими (поточними) законами. По-друге, у проєкті ЦК України первісно було передбачено, що «у разі прийняття закону, який регулює цивільні відносини інакше ніж цей Кодекс, закон набуває чинності, якщо відповідні зміни внесені до цього Кодексу». Тобто ідея полягала в тому, щоб не допустити існування колізії між ЦК України та іншими законами. Однак, в остаточній редакції було закріплено, що суб'єкт законодавчої ініціативи зобов'язаний подати проєкт про внесення змін до ЦК України, якщо він ініціює прийняття закону, який регулює цивільні відносини інакше ніж ЦК України. Це також стало підставою стверджувати, що якщо зазначений порядок не було дотримано, тобто не було ініційовано та внесено зміни до ЦК України, то відповідно прийнятий закон не може мати пріоритету у застосуванні або ж вищої юридичної сили порівняно з ЦК України¹.

На нашу думку, і кодекс, і закон є рівнозначними нормативно-правовими актами, які мають однакову юридичну силу. Тому питання має вирішувати не в площині ієрархії між цими актами, а в площині конкуренції їхніх норм (або ж вирішення колізій між ними). Тобто необхідним є встановлення правила, яке б передбачало пріоритет у застосуванні відповідного кодексу перед іншими законами при збереженні їх однакової юридичної сили.

Законопроект про НПА не передбачає жодних правил вирішення зазначеної вище колізії, а також не регламентує питання співвідношення юридичної сили кодексу та закону. Натомість Законопроект про правотворчість в статті 11 повторює досліджуване вище правило, яке міститься у статті 4 ЦК України, що зумовлюватиме його

¹ Див. напр.: Забоклицький І. Проблеми правового статусу міжнародних договорів України у системі джерел конституційного права України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2015. № 825. С. 69–78; Сердюк В.О. Деякі питання правового статусу та ратифікації міжнародних договорів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 2/2020. С. 481–483. URL: http://lsej.org.ua/2_2020/127.pdf (дата звернення: 24.06.2022).

обов'язковість при внесенні змін до будь-якого кодексу. Крім того, у частині третій статті 58 цього законопроекту закріплюється правило, що у разі виявлення колізії між кодексом та законом застосовуються положення кодексу; якщо кодексом передбачено можливість регулювання певних суспільних відносин відповідно до норм іншого закону, то застосовуються норми закону.

Отже, в Законопроекті про правотворчість не ставиться питання про різну юридичну силу кодексу та закону. Натомість можливі протиріччя між такими законодавчими актами пропонується вирішувати через запровадження правила вирішення колізії між ними на користь пріоритету у застосуванні положень саме кодифікованого акту, що варто визнати доволі вдалим рішенням.

На особливу увагу у системі актів законодавства України заслуговують декрети Кабінету Міністрів України. Законом України «Про тимчасове зупинення повноважень Верховної Ради України, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України, і повноважень Президента України, передбачених пунктом 7–4 статті 114–5 Конституції України», який був прийнятий 18.11.1992, було задекларовано мету «оперативного вирішення питань, пов'язаних з запровадженням ринкової реформи, і зосередження їх законодавчого розв'язання в одних руках». Тому парламент постановив «зупинити тимчасово, строком на шість місяців, дію пункту 13 статті 97 Конституції України в частині здійснення законодавчого регулювання відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення, а також дію пункту 7–4 статті 114–5 Конституції України. Здійснення цих повноважень покласти на Кабінет Міністрів України».

Однак вже 19.12.1992 парламент виклав у новій редакції вказаний закон, а також вніс зміни до чинної на той час Конституції УРСР. Зокрема, закон отримав назву «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» та передбачав делегування Кабінету Міністрів України тимчасово, строком до 21.05.1993, повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з питань, передбачених

пунктом 13 статті 97 Конституції України. Одночасно, Конституцію УРСР, яка продовжувала діяти у незалежній Україні, було доповнено статтею 97–1 такого змісту: «Верховна Рада України у виняткових випадках двома третинами голосів від загальної кількості народних депутатів України може законом делегувати Кабінету Міністрів України на визначений термін повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з окремих питань, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України. Кабінет Міністрів України для реалізації делегованих повноважень ухвалює декрети, які мають силу закону. Декрети можуть зупиняти дію конкретних законодавчих актів або вносити до них зміни і доповнення. Декрет після його підписання Прем'єр-міністром України передається до Верховної Ради України і набуває чинності у порядку, встановленому частиною п'ятою статті 97 Конституції України, якщо протягом десяти днів з дня одержання декрету Верховна Рада України не наклала на нього вето. У період здійснення Кабінетом Міністрів України делегованих повноважень Верховна Рада України може законом скасувати декрети Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, якщо вони суперечать Конституції України. Після закінчення терміну делегування повноважень Кабінету Міністрів України Верховна Рада може скасовувати або змінювати декрети законами України».

Отже, у такий спосіб теоретичне поняття «делеговані повноваження» набуло практичного виміру, а правотворча діяльність уряду прирівнялася до законодавчої. Всього було прийнято 83 декрети, з яких станом на сьогодні 22 залишаються чинними. Яскравим прикладом є декрет «Про державне мито» від 21.01.1993. У науці по-різному оцінюється досліджуваний етап правотворчості. Одні науковці звертають увагу на суперечливість декретів і часті їх зміни навіть урядом, який їх приймав. Натомість інші – наголошують на їх необхідності для забезпечення здійснення відповідних ринкових реформ.

Досліджувані вище законопроекти не містять жодних згадок про декрети уряду як частини національного законодавства, не визначають їх місце у ієрархії нормативно-правових актів. Вочевидь, це зумовлено тим, що вони спрямовані на регулювання суспільних відносин у майбутньому, тоді як декрети уряду – це радше минуле.

На нашу думку, декрети уряду доцільно все-таки згадати в таких законопроектах, але зробити це у перехідних положеннях. Наприклад, можна передбачити, що відповідні декрети, які були прийняті відповідно до вищезазначених положень законів і Конституції УРСР, зберігають свою юридичну силу на рівні законів України до припинення їх дії. Також доцільно передбачити, що замість внесення змін до відповідного декрету суб'єкт законодавчої ініціативи має віддавати перевагу розробці нового закону.

Досвід делегування повноважень є особливо актуальним в умовах війни. Адже знищення парламенту або частини народних депутатів може повністю паралізувати діяльність державних органів у законодавчому руслі. Враховуючи зазначене, доцільно було б передбачити можливість делегування законодавчих повноважень парламенту у окремих сферах суспільних відносин в умовах війни з метою збереження правонаступництва і законності діяльності органів державної влади. Безперечно, це потребуватиме внесення змін до Конституції України, що є неможливим у нинішніх умовах.

Наступну сходинку в ієрархії займають одразу кілька нормативно-правових актів – укази Президента України та постанови Верховної Ради України. При визначенні повноважень Президента України йдеться про видання ним указів на основі і на виконання Конституції і законів України. Тобто, про постанови парламенту не йдеться. Подібна ситуація має місце і з постановами Верховної Ради України. Відповідно до статті 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією. Тобто укази Президента України як акти, якими має керуватися в своїй діяльності парламент України, відсутні. Крім того, варто звернути увагу, що і Президент, і парламент України обираються безпосередньо громадянами України. За таких обставин неможливо говорити про співвідношення між двома досліджуваними нормативно-правовими актами в аспекті їх юридичної сили та ієрархії.

На нашу думку, значною мірою в цьому відсутня потреба, оскільки повноваження глави держави та парламенту кардинально різняться, а досліджувані акти не часто є нормативно-правовими

(зазвичай це акти індивідуальної дії). Історично ще не траплялося випадку, коли б доводилося вирішувати колізію між указом Президента України та постановою Верховної Ради України, що однак не може виключати можливість її існування в майбутньому.

Варто зауважити, що у Конституції України серед актів парламенту згадуються лише закони та постанови, але допускається існування інших актів. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 14.10.2003 у справі № 1–21/2003 (справа про направлення запиту до Президента України) прийшов до висновку, що під актами парламенту треба розуміти рішення Верховної Ради України з питань, віднесених до її компетенції, тобто документи, що приймаються визначеною Конституцією України кількістю голосів народних депутатів України у формі законів, постанов тощо. Тобто, також не згадуються інші види актів парламенту. Натомість в статті 46 Регламенту Верховної Ради України передбачено, що актами парламенту є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви. При цьому не відбувається конкретизації щодо форми того чи іншого акту, сфери його застосування чи особливостей прийняття. Навпаки, згідно зі статтями 84, 91 Конституції України та статей 47, 138 Регламенту Верховної Ради України прийняття рішень парламенту відбувається на його пленарних засіданнях більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу, якщо інше не передбачено Конституцією України. Стаття 138 регламенту парламенту України стосується порядку прийняття рішень і прямо передбачає, що за загальним правилом постанови Верховної Ради України приймаються з конкретних питань з метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій. Такі постанови Верховної Ради набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою. Натомість постанови, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше.

Отже, лише закони та окремі постанови Верховної Ради України можуть бути нормативно-правовими актами, тоді як інші форми документів парламенту відображають його волевиявлення або політичну позицію чи ставлення до окремих подій тощо (тобто мають суспільно-політичний характер).

Подібним чином відбувається і з актами Президента України. Відповідно до статті 106 Конституції України глава держави видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. При цьому, згідно з пунктом третім Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України, затвердженим Указом Президента України від 15.11.2006 № 970/2006, лише указами оформляються рішення, якщо хоча б одне з положень такого рішення розраховане на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер).

У Законопроєкті про правотворчість укази Президента України та постанови Верховної Ради України поставлені на один щабель ієрархії нормативно-правових актів (ст. 16). В Законопроєкті про НПА вказані акти також посідають однакове місце в ієрархії, а на додаток з ними також визначено й постанови уряду, що, на нашу думку, не достатньо узгоджується з місцем Кабінету Міністрів України в системі органів державної влади.

Згідно зі статтею 113 Конституції України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Відповідно до статті 116 Основного Закону України уряд забезпечує виконання Конституції і законів України, актів Президента України. У такий спосіб визначається місце нормативно-правових актів уряду у співвідношенні з актами глави держави та парламенту як таких, що займають нижче місце у ієрархії.

Статтею 117 Конституції України передбачено, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. При цьому відповідно до частин другої, третьої статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» акти уряду нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень¹.

¹ Каленіченко Л.І., Слинко Д.В. Співвідношення національного та міжнародного права в розрізі адаптації національної системи законодавства до європейського законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 6/2019. С. 24. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2019/5.pdf (дата звернення: 24.06.2022).

Отже, форма та зміст актів парламенту та актів уряду регламентується на рівні закону. Відтак зміна законодавчого регулювання цього питання вимагатиме консенсусу парламенту та президента. Натомість, форма і змісту актів Президента України регламентуються затвердженим ним же указом. За таких умов глава держави без згоди і навіть відома парламенту може змінити свій же указ і передбачити, що саме у формі розпоряджень Президента України мають викладатися нормативно-правові акти. Це дозволило б обійти ієрархію нормативно-правових актів, передбачену досліджуваними законопроектами і, передусім, поставити акти глави держави вище постанов парламенту. Власне, з цих міркувань доцільно передбачити у досліджуваних законопроектах форми актів Президента України з обов'язковим фіксуванням, що акти нормативного характеру видаються саме у формі указів. За таких умов форми актів усіх найвищих органів державної влади будуть врегульовані саме законами, що поставить усіх цих суб'єктів у рівні умови.

Наступну сходинку у ієрархії нормативно-правових актів посідають накази центральних органів виконавчої влади. Так, відповідно до статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» 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. Крім того, якщо наказ має нормативно-правовий зміст, то він підлягає державній реєстрації Міністерством юстиції України, публікації державною мовою в офіційних друкованих виданнях та набирає чинності не раніше дня такого опублікування.

Відповідно до статті 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» 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. Звідси можна зробити низку висновків: (1) накази міністерств мають вищу юридичну силу щодо наказів інших центральних органів виконавчої влади, (2) інші центральні органи виконавчої влади не мають право видавати накази, які мають нормативний характер.

Перший висновок додатково також підтверджується положеннями вказаного закону щодо співвідношення повноважень міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади. Так, згідно зі статтею 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» саме міністр спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, погоджує структуру апарату і т. д. Другий висновок також підтверджується положеннями статті 19 вказаного вище закону, відповідно до якого керівник центрального органу виконавчої влади вносить на розгляд міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у відповідній сфері, зокрема, розроблені центральним органом виконавчої влади проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів відповідного міністерства, а також позицію щодо проєктів, розробниками яких є інші міністерства. Тобто законодавцем була вибудована структура, в якій нормативно-правовий акт може приймати лише міністерство, а інші центральні органи виконавчої влади діють в цьому питанні через відповідне міністерство і самі позбавлені такої функції.

Водночас в системі органів виконавчої влади існують центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, яскравим прикладом яких є Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національне антикорупційне бюро України. Щодо таких органів частиною четвертою статті 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено, що положення цього закону поширюються лише в тій частині, в якій

Конституцією та законами України не визначені інші особливості організації та порядку їх діяльності.

Відтак відповідно до пункту 11 частини третьої статті 7, пункту 4 частини першої статті 13 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» серед повноважень цього органу є прийняття власних нормативно-правових актів у формі розпоряджень з питань, що належать до його компетенції, зокрема щодо контролю за узгодженими діями, концентрацією, підвідомчості та розгляду заяв і справ про узгоджені дії, концентрацію, порушення законодавства про захист економічної конкуренції, організації діяльності органів Антимонопольного комітету України. Згідно зі статтею 9 Закону України «Про Фонд державного майна України» цей орган у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України видає накази, які є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами. При цьому такі накази можуть мати як організаційно-розпорядчий характер, так і нормативно-правовий зміст. У відповідності до частини шостої статті 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» цей орган може приймати нормативно-правові акти, які набирають чинності не раніше дня їх офіційного опублікування, та інші акти, які набирають чинності з дня їх прийняття, якщо такими актами не встановлено інший строк набрання ними чинності. Аналіз даних Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів вказує, що такі акти Національного антикорупційного бюро України приймаються у формі наказу¹.

Особливий статус окремих центральних органів виконавчої влади зумовлює особливості юридичної сили їх нормативно-правових актів, а також їх місце у ієрархії. Зокрема, відповідно до статті 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» його акти не можуть бути скасовані повністю чи в окремих

¹ Див. напр.: Конституція України : наук.-практ. коментар / ред. кол.: В.Я. Тацій (гол. ред. кол.), О.В. Петришин (відп. секр.), Ю.Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., перероб. і доп. X. : Право, 2011. С. 72.

частині Кабінетом Міністрів України. Крім того, в законі не передбачено, що у своїй діяльності цей орган має керуватися актами глави держави чи уряду. Зрештою, і саме положення про Національне антикорупційне бюро України затверджується не Кабінетом Міністрів України, а самим керівником цього органу. Як уже вказувалося вище Фонд державного майна України діє на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України. Тобто не йдеться про нормативно-правові акти міністерств, а заразом і постанови парламенту.

Отже, акти центральних органів виконавчої влади різняться між собою залежно від виду такого органу. Насамперед центральні органи виконавчої влади, які є відмінними від міністерств та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, не мають повноважень видавати нормативно-правові акти. Таким правом передусім наділені міністерства, які здійснюють координацію відповідних центральних органів виконавчої влади. Натомість особливий правовий статус центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом передбачає повноваження таких органів виконавчої влади приймати нормативно-правові акти. Але їх місце в ієрархії законодавства може різнитися між собою аж до того, що акти уряду можуть не мати вищості щодо актів такого органу. Для міністерств закон визначає єдино можливу форму нормативно-правового акта – наказ, тоді як для центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом такої імперативної норми немає.

У Законопроекті про НПА накази, розпорядження, постанови, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та інших органів державної влади поставлені на однаковий рівень в ієрархії нормативно-правових актів, але нижче Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабінету Міністрів України. Будь-яке розмежування між актами різних органів не здійснено, що не можна вважати прийнятним.

У Законопроекті про правотворчість накази міністерств відмежовані від актів інших державних органів. Вочевидь, йдеться не лише про центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом,

а й про інші органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади (наприклад, Вища рада правосуддя, Генеральний прокурор України). При цьому щодо наказів міністерств вказаний законопроект чітко передбачає, що вони мають нижчу юридичну силу перед актами уряду і вищу стосовно низки інших актів, окрім актів «інших державних органів». Навіть щодо актів Кабінету Міністрів України чітко передбачено, що вони не мають вищої юридичної сили щодо актів «інших державних органів».

Отже, за змістом положень Законопроєкту про правотворчість акти «інших державних органів» ніби посідають у ієрархії нижче місце, але їх юридична сила залишається незрозумілою. При цьому йдеться ж не лише про акти Національного антикорупційного бюро України, які дійсно посідають доволі особливе місце, але й про інші, видані будь-яким державним органом загальнонаціонального рівня, крім міністерства. Тому, на нашу думку, вказане положення доцільно змінити і передбачити, що постанови уряду та накази міністерств мають вищу юридичну силу щодо нормативно-правових актів інших органів виконавчої влади, якщо тільки законом не передбачено інше. Крім того, варто звернути увагу, що у Законопроєкті про правотворчість щодо форми актів «інших державних органів» використано сполучення слів «накази (постанови, рішення, розпорядження)». Однак з точки зору граматичних правил більш правильним було б вказати родове поняття без дужок, а в дужках перелічити можливі форми. Тобто доцільно зазначити «акти (накази, постанови, рішення, розпорядження)».

Місце актів низки органів державної влади, які не належать до системи органів виконавчої влади, справді важко визначити у системі нормативно-правових актів. Наприклад, Законом України «Про прокуратуру» на систему органів прокуратури покладено низку функцій. При цьому, статтею 4 вказаного закону передбачено, що організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Згідно зі статтею 2 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» статус, повноваження, засади

організації та порядок діяльності Вищої ради правосуддя визначаються Конституцією України, цим Законом та Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Тобто в цих випадках навіть не згадуються акти Президента чи Кабінету Міністрів України. Разом з тим, Законопроект про правотворчість акти глави держави ставить вище актів «інших державних органів» на відміну від актів уряду, які не мають вищої юридичної сили. Безперечно хибним було б ототожнювати акти будь-яких «інших державних органів» за їх юридичною силою, оскільки вище було продемонстровано існування різниці у юридичні сили між актами різних органів. Зрештою, для уникнення протиріч між актами, виданими різними державними органами з суміжних питань, доцільно передбачити пріоритет у правозастосуванні саме актів «інших органів влади».

Чергову групу нормативно-правових актів складають акти місцевих органів – місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також органів влади Автономної Республіки Крим. Відповідно до статті 135 Конституції України 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 зі статтею 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. Водночас, у відповідності до статті 27 Конституції АРК Верховна Рада Автономної Республіки Крим щодо питань, які мають нормативно-правовий характер, приймає постанови. З питань організаційно-розпорядчого характеру Верховна Рада Автономної Республіки Крим приймає рішення. Згідно зі статтею 38 Конституції АРК Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своєї компетенції має право скасовувати акти міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, інших підвідомчих їй органів, а з питань виконання державних функцій і повноважень – також акти місцевих державних адміністрацій, якщо вони

прийняті з порушенням Конституції України, законів України, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України. Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своєї компетенції видає постанови, рішення і розпорядження, обов'язкові до виконання на всій території республіки. Відповідно до статті 35 Конституції АРК Рада міністрів АРК виконує також державні виконавчі функції і повноваження, делеговані законами України відповідно до Конституції України¹. Хоча Конституція АРК наділяє уряд АРК повноваженнями скасовувати акти місцевих державних адміністрацій лише у разі виконання державних (делегованих) функцій, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» у статті 46 наділяє уряд АРК правом скасовувати розпорядження голів відповідних районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, іншим актам законодавства України, а також нормативно-правовим актам Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, що не суперечать законодавству України. При цьому районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим зобов'язані забезпечувати виконання Конституції АРК, нормативно-правових актів Верховної Ради АРК та рішень Ради міністрів АРК.

З аналізу вказаних законодавчих положень можна зробити кілька висновків. По-перше, акти органів влади АРК мають нижчу юридичну силу за акти парламенту, глави держави та уряду України. По-друге, нормативно-правові акти Верховної Ради АРК приймаються у формі постанов, тоді як форма нормативно-правових актів уряду АРК не визначено. По-третє, акти Верховної Ради АРК мають вищу юридичну силу щодо актів Ради міністрів АРК. По-четверте, акти міністерств АРК мають нижчу юридичну силу щодо актів Верховної Ради та Ради міністрів АРК. По-п'яте, ієрархічне положення актів органів влади АРК є суперечливим. З однієї сторони, за Конституцією АРК воно залежить від того, чи реалізують вони власні повноваження чи делеговані державою. За таких умов не можна

¹ Див. напр.: Забокрицький І. Проблеми правового статусу міжнародних договорів України у системі джерел конституційного права України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.* 2015. № 825. С. 73.

говорити про однакову юридичну силу нормативно-правових актів органів влади АРК, якщо вони прийняті на виконання їх власних повноважень чи делегованих державою. З іншого боку, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» розміщує акти районних державних адміністрацій у АРК нижче актів органів влади АРК.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» 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. Зі змісту статті 41 вказаного закону слідує, що нормативно-правовий характер можуть мати лише акти місцевої державної адміністрації, тобто саме розпорядження її голови. Натомість структурні підрозділи адміністрації, керівники яких видають накази, такими повноваженнями не наділені. Також на увагу заслуговують положення статті 43 цього закону, які передбачають право скасовувати акти місцевих державних адміністрацій головою державної адміністрації вищого рівня або ж Президентом України. Примітно, що Кабінету Міністрів України немає серед органів, які мають таке право, хоча уряд і займає найвищий рівень у вертикалі органів виконавчої влади.

Ще одну групу актів складають акти органів місцевого самоврядування. Стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», 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 набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію. За таких обставин не зовсім зрозуміло, який саме орган чи посадова особа мають право приймати саме нормативно-правові акти і чи наділені таким правом усі органи місцевого самоврядування.

В юридичній науці звертається увага, що місцеве самоврядування є системною організацією з чітким внутрішнім взаємним підпорядкуванням, яка включає територіальну громаду, сільську, селищну, міську ради, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення. Водночас кожне село, селище, місто має свою систему місцевого самоврядування, яка характеризується як єдністю, так і диференціацією й певною субординацією. Вказана організаційна структура безпосередньо впливає на систему актів місцевого самоврядування. Так звані муніципальні правові акти приймаються з питань місцевого значення населенням (територіальною громадою) безпосередньо та (або) органами й посадовими особами місцевого самоврядування. До таких правових актів відносяться акти органів місцевого самоврядування (представницьких і виконавчих), рішення, що приймаються на референдумах, зборах, сходах громадян, а також в інших формах та іншими органами, передбаченими законодавством про місцеве самоврядування.

У сучасній науці муніципального права наголошується, що діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування має підзаконний характер, проте не обумовлює їх підпорядкованість вертикалі органів виконавчої влади. Відтак акти місцевого самоврядування поряд з Конституцією та законами України, міжнародними договорами, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України утворюють самостійну підсистему нормативно-правових актів в Україні. А от щодо ієрархічного місця цієї підсистеми

актів думки науковців розходяться. Одна група вчених вважає, що акти органів місцевого самоврядування посідають нижче місце, ніж акти органів державної влади, насамперед йдеться про акти глави держави та уряду. Такий підхід обґрунтовується положеннями статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування», яка передбачає, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

Натомість друга група дослідників вважає, що лише Конституція та закони України мають вищу юридичну силу щодо актів органів місцевого самоврядування, натомість підзаконні акти парламенту, уряду та глави держави автоматично не займають вищу ієрархічну позицію. Такий підхід обґрунтовується посиланням на статтю 19 Конституції України (щодо того, що органи місцевого самоврядування діють на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України), статтю 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» (щодо того, що акти органів місцевого самоврядування можуть бути визнані незаконними в судовому порядку з мотивів їхньої невідповідності саме Конституції або законам України). Важливо зауважити, що прихильники такого підходу вважають, що при вирішенні можливих колізій пріоритет має бути надано тому акту, який було прийнято органом чи посадовою особою в межах своєї компетенції. Тобто саме компетенція відповідного органу має слугувати критерієм для вирішення колізії між підзаконними нормативно-правовими актами органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На нашу думку, за таких обставин питання про ієрархічне місце чи про юридичну силу актів не постає взагалі. Тобто в цьому і проявляється автономність актів органів місцевого самоврядування як підсистеми законодавства. З іншої сторони, тут йдеться про вирішення питання колізій чи конкуренції норм права, тобто про питання правозастосування. Зрештою, варто зауважити, що у разі здійснення органами місцевого

самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції), прийняті акти у ієрархії нормативно-правових актів повинні займати місце, аналогічне місцю актів органу виконавчої влади, повноваження якого були делеговані.

Законопроект про НПА та Законопроект про правотворчість розмістили акти органів місцевого самоврядування на останній і передостанній позиції у переліку актів та передбачають, що вони мають нижчу юридичну силу, ніж підзаконні акти парламенту, глави держави, уряду та центральних органів державної влади. Обидва законопроекти, прямо надаючи вищу юридичну силу актам центральних органів виконавчої влади, разом з тим не передбачають обов'язку органів місцевого самоврядування керуватися ними (як це, наприклад, відбувається з актами місцевих державних адміністрацій). Також обидва законопроекти не передбачають особливостей щодо актів органів місцевого самоврядування, які приймаються на виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади.

У Законопроекті про правотворчість авторами виокремлено ще одну групу актів – нормативно-правові акти органів професійного самоврядування. При цьому, їх юридична сила визначена подібно до актів органів місцевого самоврядування. Тобто пропонується, щоб лише акти загальнонаціональних органів державної влади мали вищу юридичну силу. Загалом варто відзначити позивну сторону такої ідеї, оскільки це відповідає інтересам зацікавлених учасників в умовах дерегулювання з боку держави і делегування таких повноважень відповідним професійним організаціям. Водночас чинне законодавство передбачає існування актів не лише органів професійного самоврядування, але і саморегульованих організацій.

Серед експертів існує дискусія щодо доцільності існування саме саморегульованих організацій, оскільки вказується на їх природу як юридичних осіб приватного права (фактично добровільного об'єднання громадян у якійсь сфері) та доцільність наділення їх нормотворчими функціями. Натомість підкреслюється перевага органів професійного самоврядування як юридичної особи публічного права, яка створюється в силу закону за певною професійною належністю. Наприклад, існує шість громадських організацій оцінювачів,

які мають статус саморегульованих. Натомість існує лише один орган професійного самоврядування адвокатів (Національна асоціація адвокатів України) чи нотаріусів (Нотаріальна палата України), які створені на основі відповідних законів. Однак, незважаючи на критику, видається, що уряд підтримує ідею створення саме саморегульованих організацій. На це вказує затвердження у 2018 році Кабінетом Міністрів України концепції реформування інституту саморегулювання в Україні¹, а також внесення відповідного законопроекту до парламенту².

У науці органи професійного самоврядування розглядаються як складова більш широкого поняття саморегульованих організацій³. Але такий підхід може бути сприйнятим лише з теоретичного боку і радше як саме явище самоврядування. Оскільки і змістовно, і за формою ці два підходи до самоорганізації істотно відрізняються. Втім для даної роботи це не має визначального значення, а тому такі відмінності не будуть досліджуватися в її межах.

З точки зору цієї роботи ключове полягає в тому, що відповідний державний орган має право делегувати окремі свої повноваження саморегульованій організації. Зауважимо, що єдиний підхід до регулювання процедури такого делегування наразі відсутній, а це питання регулюється окремими законами та підзаконними актами. Наприклад, відповідно до статті 144 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» об'єднання професійних учасників ринків капіталу, що набуло статусу саморегульованої організації має повноваження щодо розроблення та затвердження обов'язкових для виконання членами саморегульованої організації правил (стандартів) провадження відповідного виду професійної діяльності на ринках капіталу. При цьому згідно зі статтею 70 вказаного закону за умови

¹ Див. напр.: Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / укладачі: В.Л. Бабка, М.М. Шумило ; за ред. д. і. н., проф. А.М. Киридон. К : Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. С. 57.

² Закон України «Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення: 24.06.2022).

³ Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів. URL: [https://www.reestrnpu.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/vWWWGroupParam1/searchext?OpenDocument&Query2=%5Borgan_name%5D%3D\(Z349\)&SearchMax=1000&Start=1&srt=6](https://www.reestrnpu.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/vWWWGroupParam1/searchext?OpenDocument&Query2=%5Borgan_name%5D%3D(Z349)&SearchMax=1000&Start=1&srt=6) (дата звернення: 24.06.2022).

реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку об'єднання професійних учасників ринків капіталу як саморегульованої організації, членство всіх професійних учасників ринків капіталу, які провадять відповідний вид професійної діяльності на ринках капіталу, у саморегульованій організації є обов'язковим.

Отже, поділяючи в цілому ідею, що саме органи професійного самоврядування є реальним втіленням саморегулювання та повинні отримати перевагу, доводиться констатувати, що з точки зору законодавчого регулювання правом на прийняття актів нормативного характеру поряд з органами професійного самоврядування наділені також саморегулювальні організації. А оскільки Законопроект про правотворчість лише відображає існуючий стан суб'єктів правотворчої діяльності, то відтак доцільно розширити коло відповідних нормативно-правових актів, які можуть ними ухвалюватися, включивши акти саморегулювальних організацій.

Підсумовуючи усе зазначене вище, питання юридичної сили та ієрархії нормативно-правових актів виявляється не настільки простим, як може видатися на перший погляд. На особливу увагу заслуговують співвідношення юридичної сили актів та пріоритету у застосуванні актів, які мають однакову юридичну силу, тобто питання правил вирішення колізій у правозастосуванні. Особливе місце належить історичному досвіду делегування повноважень парламенту органам виконавчої влади, що набуває особливої актуальності в умовах воєнної агресії проти України. Законопроект про НПА та Законопроект про правотворчість мають низку недоліків, які було проаналізовано в контексті досліджуваної тематики. Варто зауважити, що усунення таких недоліків впливатиме на предмет регулювання і потребуватиме узгодження з іншими положеннями цих законопроектів.

Розділ 3

ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Процес формування норм права, що починається з визнання державою повторюваних суспільних відносин, усвідомлення необхідності їх правового регулювання, формального закріплення і державного захисту юридичних приписів, є правоутворенням¹ (правотворенням). Цей процес відбувався протягом тисячоліть еволюційно, з урахуванням природної сутності людини, через взаємодію, комунікацію, співробітництво, взаємоузгодження поведінки людей шляхом типізації відносин у суспільстві і набуття ними нормативного значення². *Ibis societas, ibi jus* – де суспільство, там і право.

Невіддільним етапом процесу правоутворення виступає правотворча діяльність (правотворчість). Зв'язаність цих процесів вдало, на наш погляд, відображено у понятті правотворчості як заснованої на соціально-правовому досвіді пізнавальної за змістом та правовою за формою юридично-значущої діяльності уповноважених суб'єктів права, що має вольовий характер, плин якої проходить у процедурно-процесуальному порядку, спрямованої на виявлення потреб і інтересів суспільства, закономірностей його розвитку та їх переведення на мову юридичних принципів і норм, які отримують своє зовнішнє вираження і закріплення в нормативно-правовому акті чи іншому джерелі об'єктивного права³.

¹ Велика українська юридична енциклопедія. у 20 т. X. : Право, 2016 Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін. ; Нац. Акад. прав. Наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Нац. Ун-т ім. Я. Мудрого. 2017. С. 600–601.

² Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. К. : Ваіте, 2015. С. 191.

³ Сердюк І.А. Методологічний аналіз інтерпретацій поняття «правотворчість». Науковий вісник ДДУВС. 2017. № 2. С. 69–78. С. 76 URL: <https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/208/1/11.pdf> (дата звернення: 19.05.2022).

Цінність і практична значущість правотворчої діяльності для держави, суспільства та окремої особи зумовлює постійну концентрацію уваги вчених на нагальних проблемах своєчасного удосконалення цієї діяльності відповідно до нових тенденцій і закономірностей суспільного розвитку. Вагомий внесок у розв'язання цих проблем зробили свого часу О. Богачова, Ю. Глущенко, Т. Дідич, В. Косович, Н. Лата, І. Лозинська, Р. Луцький, А. Нечипоренко, Ю. Перерва, М. Петришина, З. Погорєлова, А. Рибалкін та інші, присвятивши проблемам правотворчості комплексні наукові дослідження.

В юридичній літературі зазначено, що розвиток правотворчості в Україні в контексті інтеграції до Європейського Союзу має не допустити хаотичності. Це покладає особливу відповідальність на суб'єктів правотворчості за ефективність, повноту та своєчасність прийняття й уведення в дію нормативно-правових актів суспільство. Тож правотворча діяльність має здійснюватися на міцній правовій основі, що регламентує правовий статус суб'єктів правотворчості та процедурно-процесуальні основи їх роботи.

Суб'єкти правотворчої діяльності є одним із основних елементів системи правотворчих відносин. В правовій доктрині правотворчі відносини розглядають як різновид правовідносин, що характеризуються своєю нормативною основою, об'єктом, суб'єктним складом і змістом¹. Правотворчі відносини, зазначає Р. Калюжний, складають один із елементів механізму правового регулювання. Реалізація правотворчих відносин впливає на інші правовідносини шляхом вдосконалення діючої системи права. Такі відносини здійснюються постійно, чим забезпечується безперервне вдосконалення правового регулювання суспільних відносин². Тож механізм правового регулювання опосередковується правотворчою діяльністю суб'єктів права, що на законодавчому та підзаконному рівнях моделює поведінку

¹ Удовика Л., Ганзенко О. Правові засоби правотворчості в контексті інтеграції України в ЄС. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/10/42.pdf> (дата звернення: 19.05.2022).

² Трофимов В.В. Правотворческие правоотношения как форма осуществления планомерно-рационального способа формирования права: проблемы теории и практики. *Юридическая техника*. 2012. № 6. С. 577. URL: <file:///C:/Users/Hp/Downloads/pravotvorcheskie-pravoотношения-kak-forma-osuschestvleniya-planomernoratsionalnogo-sposoba-formirovaniya-prava-problemy-teorii-i-praktiki.pdf> (дата звернення: 19.05.2022).

учасників суспільних відносин, впорядкує їх відповідно до досягнутого рівня розвитку.

Можливість чіткого виокремлення суб'єктів, які мають компетенцію здійснювати правотворчу діяльність, є однією з рис правотворчості, яка відрізняє цей процес від правоутворення. Позитивне право, зазначав свого часу проф. С. Алексєєв, людський витвір, є плодом думки і волі людей¹. Право як суспільний регулятор, пишуть автори підручники з загальної теорії права (за заг. ред. М.І. Козюбри), народжується в глибинах соціального життя людей. Відповідно, на етапі правотворення саме людина є безпосереднім суб'єктом цього процесу, та й етап правотворчості, який вимагає свідомої, цілеспрямованої діяльності, пов'язаної з формулюванням правових норм, характеризується опосередкованою участю людей². В. Шишко зауважив, що правотворчість як один із видів людської діяльності, є глибоко інтелектуальною і відбувається під безпосереднім впливом духовної культури людини. Людина виступає одночасно адресатом і суб'єктом права, оскільки право твориться людиною і спрямоване також на її свідомість і поведінку³.

Так, суб'єкти правотворчості є суб'єктами права. Категорія «суб'єкт права», зазначає В. Січевлюк, у теорії права виникла та була розвинута у її змістовному протиставленні категорії «об'єкт права», а активатором для її опрацювання стала потреба юридичної науки у максимально абстрактній персоналізації осіб та спільнот як активних, вольових і цілеспрямованих діячів, здатних у соціальному середовищі використовувати правові засоби. На сучасному етапі розвитку теоретичних знань 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

¹ Конспект лекцій з дисципліни «Наукові основи правотворчості та юридичної техніки» за спеціальністю 081 «Право» / укладач: д. ю. н., професор Р. Каложний ; Навчально-науковий юридичний ін-т НАУ. 2018. URL: https://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/32598/17/03_%D0%9D%D0%9E%D0%9F%D0%AE%D0%A2_%D0%9A%D0%9B.docx (дата звернення: 19.05.2022).

² Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. С. 195.

³ Алексєєв С.С. Тайна и сила права. М. : НОРМА: ИНФРА-М, 2011. С. 8.

поведінки. Змістом цієї категорії охоплюються ті особи та інші утворення, яким адресовані права, обов'язки та відповідальність, що закріплені у нормах об'єктивного права. Суб'єкт права сприймається як уособлений образ активної сили, що діє у соціально-правовій реальності; це вольова персоналія, здатна користуватися наданим їй правовим ресурсом для досягнення своєї мети.

І. Окунев характеризує суб'єкта права класичними ознаками: 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 нормами¹. С. Архіпов розглядає суб'єкта права як «вищу правову інстанцію», «самоцінну правову індивідуальність», яка створює в своїй свідомості образи права, правові ідеали; творить правові закони, укладає договори, виробляє правові звичаї; виступає учасником всіх правових відносин, всіх правових процесів; здійснює правову діяльність, реалізує і застосовує прийняті за її участі норми права; є носієм правової культури, всіх правових цінностей².

Суб'єктний критерій є підставою видової класифікації самої правотворчої діяльності. Так, на доктринальному рівні виокремлюють такі види правотворчості в Україні, зокрема: правотворчість Українського народу (безпосередня або «референдна правотворчість»); правотворчість Верховної Ради України (парламентська правотворчість, законотворчість); правотворчість Президента України; правотворчість органів виконавчої влади (урядова, відомча, ін.); правотворча діяльність населення територіальної громади, органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування (муніципальна правотворчість); локальна правотворчість (на підприємстві, установі, організації, громадському об'єднанні); судова правотворчість та ін.

Також в юридичній літературі за критерієм формату і глибини взаємодії різних суб'єктів правотворчості виділяють такі форми правотворчості:

¹ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. С. 195.

² Шишко В.В. Культурологічні проблеми правотворчості : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 / В.В. Шишко. К., 2004. С. 10.

- 1) односуб'єктну (одноособову) правотворчість (у повному обсязі самостійно здійснюється одним суб'єктом);
- 2) спільну правотворчість – узгоджена правотворча діяльність двох і більше рівноправних суб'єктів (укладення нормативних угод);
- 3) санкціоновану правотворчість – прийняття (видання) правових актів потребує затвердження іншим суб'єктом правотворчості;
- 4) делеговану правотворчість – правотворчі повноваження на постійній або тимчасовій основі передаються одним суб'єктом правотворчості іншому¹.

Як суб'єкти права, суб'єкти правотворчості володіють такою юридичною властивістю, як правотворча правосуб'єктність. Послугуючись загальнонауковою конструкцією правосуб'єктності як комплексної категорії, що складається із правоздатності, дієздатності (іноді – деліктоздатності), під правотворчою правосуб'єктністю розуміємо здатність (юридичну можливість) суб'єктів права бути суб'єктами правотворчих відносин.

В юридичній літературі відмічено, що правосуб'єктність у сфері правотворчості може бути диференційована в залежності від обсягу закріплених за суб'єктом повноважень і обов'язків зі здійснення правотворчих функцій. Тобто доцільно виокремити «повну» і «неповну» правосуб'єктність. «Повна» правосуб'єктність розглядається як така сукупність прав і обов'язків, яка забезпечує участь суб'єкта в будь-яких правотворчих відносинах, і перш за все, включає право на прийняття правових актів. «Повна» правосуб'єктність закріплюється безпосередньо за законодавчими (представницькими) органами державної і муніципальної влади, а також органами виконавчої влади в обсязі їх правотворчої компетенції. «Неповна» правосуб'єктність включає тільки повноваження і обов'язки суб'єкта на окремих стадіях правотворчого провадження (реалізація правотворчої ініціативи, обговорення проекту акту, участь у публічних слуханнях, експертиза проекту акта тощо)².

¹ Конспект лекцій з дисципліни «Наукові основи правотворчості та юридичної техніки» за спец. 081 «Право».

² Трофимов В.В. Вказ. праця.

Отже, «право на правотворчість», наявність у суб'єктів права повного обсягу правотворчої правосуб'єктності є основною ознакою, за якою суб'єкта права слід відносити до категорії суб'єктів правотворчої діяльності і, яка водночас, відрізняє останніх від інших її учасників, які виконують у правотворчому процесі допоміжні, хоча і важливі, функції. У проєкті Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707 від 25.06.2021) такі учасники іменовані «суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності», а саме особами, що беруть участь у правотворчому процесі і виконують функції наукового, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу¹.

Правотворчі повноваження – це офіційно (нормативно) закріплені за певним суб'єктом право на встановлення норм права, їх зміну та скасування шляхом прийняття, затвердження, видання нормативно-правових актів певного виду та юридичної сили. Наділення правотворчими повноваженнями означає не тільки встановлення відповідно до меж компетенції відповідного суб'єкта права на прийняття (видання) нормативно-правового акту (актів), а й закріплення самої процедури правотворчого процесу.

Чітке розмежування правотворчої компетенції і повноважень суб'єктів правотворчості відображає об'єктивну потребу в побудові оптимального і раціонального механізму правового регулювання суспільних відносин з метою зміцнення і розвитку правової системи держави. Вихід органу публічної влади за межі своїх повноважень, що формально і по суті означає прийняття (видання) відповідного акту, який фіксує такий «вихід», спричинено низкою об'єктивних та суб'єктивних чинників, як-то: протиріччя конституційних і законодавчих норм про компетенцію, дублювання компетенційних норм, їх невизначеність, нерідко – свідоме (за політичними чи іншими мотивами) відступлення від установлених компетенційних меж, тощо. Це зумовлює виникнення конституційно-правових і публічно-правових спорів, настання інших негативних

¹ Про правотворчу діяльність : проєкт Закону України реєстр. № 5707 від 25.06.2021 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 19.05.2022).

юридичних наслідків. Тому у правовій державі вихід органу влади за межі повноважень має бути стриманий правовими засобами, зокрема засобами конституційного контролю та адміністративного судочинства.

У зв'язку з цим, як відмічено в науковій літературі, вимога чіткої впорядкованості компетенції під час розподілу завдань держави є одним із пунктів традиційного переліку ознак правової держави (Shmidt-Aßmann, Rechtsstaat, стор. 1029, Rn.79). Де б держава не була суб'єктом регулювання, компетенція та відповідальність уповноваженого органу має «стати явною» (Shmidt-Aßmann, Rechtsstaat, стор. 1029, Rn.79)¹ для громадянина чи інших суб'єктів права, яких це стосується. Ця вимога має часткове дублювання з принципом визначеності, зауважує К. Сабота. Відмінність обумовлена тим, що вимоги принципу визначеності встановлені насамперед для норм зовнішньої дії – отже, для оформлення юридичних відносин між різними суб'єктами права, у той час як принцип чіткої впорядкованості компетенції є визначальним також і для організаційних питань, спрямованих лише на адресатів усередині адміністрації. У такий спосіб можна було би розуміти принцип чіткості компетенції як частину принципу визначеності, чинного для будь-якої дії держави, але ступінчастого у своїх вимогах.

Правову основу розмежування правотворчих повноважень складають конституційні принципи поділу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову, самостійності цих гілок влади (стаття 6 Конституції України); а також конституційні засади правового порядку, відповідно до якої 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 (частина друга статті 19 Конституції України).

Відповідно до правового мотивування Конституційного Суду України, наведеного в його рішеннях, поділ влади є основним

¹ Цит.: Принцип правової держави: конституційно-правні та адміністративно-правні аспекти / Катаріна Сабота; пер. з нім. Г. Рижков, О. Блащук, К. Татарчук; відп. ред. О. Сироїд. К.: ВАІТЕ, 2013. С. 166.

засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод людини і громадянина. Будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, порушує гарантії прав і свобод людини і громадянина¹.

Конституційний припис щодо поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову покликаний відображати функційну визначеність кожного з державних органів (місце в системі стримувань і противаг) та забезпечувати самостійне виконання державними органами своїх функцій і повноважень, утверджувати права і свободи людини і громадянина та забезпечувати стабільність конституційного ладу в державі. Цей припис є субстанційною ознакою правової держави, тому недотримання принципу поділу влади загрожує невиконанню державою покладених на неї обов'язків, особливо передбачених частиною другою статті 3 Конституції України.

Поділ державної влади на гілки з власною компетенцією, визначеною конституцією і законами, прийнятими на її основі – фундаментальний принцип конституціоналізму і гарантія належного управління; конституційна система поділу державної влади означає, що кожній із гілок влади притаманна своя система (структура) суб'єктів, інститутів, засобів, форм та методів правління (здійснення влади), заснована виключно на ідеях свободи, верховенства права, гарантування і дотримання прав і свобод людини і громадянина та обмеження свавільного правління; розподіл повноважень між гілками державної влади є інтегральною рисою верховенства права.

Отже, уповноважені державою органи не можуть на власний розсуд ухилятися від реалізації наданих їм повноважень, але й не мають права виходити за її межі, встановлені законодавством. Перелік повноважень органів, котрі здійснюють функції держави, підлягає точному та повному формально-юридичному визначенню, закріпленню в тексті Конституції та законів. Ступінь конкретизації цих норм, які отримали назву компетенційних, має бути максимальним для того, щоб звести до мінімуму можливе свавілля при їх тлумаченні, перешкодити довільному застосуванню повноважень.

¹ Там само. С. 167.

Конституція України закріпила якісно новий механізм перерозподілу правотворчих повноважень між органами публічної влади, підкреслює М. Савчин, в якому присутні елементи «раціоналізованого парламентаризму», наділення широкою сферою правотворчих повноважень Президента України та Кабінету Міністрів. Конституційний механізм перерозподілу та реалізації правотворчих повноважень в Україні базується на визнанні суверенного права народу України, встановлення механізму субсидіарності правотворчих повноважень між рівнями органів публічної влади. Необхідною умовою реалізації правотворчих повноважень є дотримання принципу верховенства права і вимог верховенства конституції¹.

Таким чином, дотримання умов здійснення повноважень у межах і відповідно до законів України забезпечує вичерпне виконання всіх вимог, що випливають з дії принципу поділу влади. Йдеться про неухильне дотримання велінь, дозволів і заборон, які регулюють взаємовідносини різних гілок. З цього випливає, що в державному будівництві не можуть застосовуватися моделі, які не передбачені правовими приписами.

В юридичній літературі коло суб'єктів правотворчої діяльності розглядають, зазвичай, у вузькому і широкому значеннях. У вузькому значенні до них відносять тільки державні органи влади, які наділені правоустановчими повноваженнями, а також судові органи, якщо йдеться про судові прецеденти як джерела права, а у широкому – на необмежене коло суб'єктів, до якого, крім названих вище, можуть бути віднесені також будь-які фізичні та юридичні особи, що представляють громадянське суспільство.

Частково широкий підхід до визначення кола суб'єктів правотворчої діяльності реалізований у вищезазначеному проекті Закону України «Про правотворчу діяльність». Відповідно до частини другої статті 4 цього законопроекту під такими суб'єктами розуміються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та інші суб'єкти, наділені законом

¹ Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7_v_2019.pdf (дата звернення: 19.05.2022).

повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів, а саме:

- 1) Верховна Рада України;
- 2) Президент України;
- 3) Кабінет Міністрів України;
- 4) міністерство;
- 5) інші державні органи, яким відповідно до закону надано пра-

вотворчі повноваження (Національний банк України, Центральна виборча комісія, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інші органи);

6) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим;

- 7) голови місцевих державних адміністрацій;
- 8) органи місцевого самоврядування;

9) органи професійного самоврядування (саморегулівні), яким відповідно до закону надано повноваження суб'єктів правотворчої діяльності.

Всіх зазначених суб'єктів, за критерієм способу прийняття рішень, можна розподілити на дві групи: 1) індивідуальні (одноосібні) суб'єкти (Президент України, голови місцевих державних адміністрацій, посадові особи органів місцевого самоврядування, ін.) та 2) колективні суб'єкти правотворчості (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення та ін.).

Кожний суб'єкт права належить до інституційної частини правової системи в якості її елемента, має визначений у законодавстві

правовий статус, що дозволяє йому здійснювати свою діяльність, спрямовану на встановлення відповідних зв'язків, що знаходять свій вияв у правових відносинах¹. Отже, вихідним у розумінні правового статусу суб'єкта правотворчості виступає загальнотеоретична конструкція правового статусу суб'єкта права.

Основними значеннями категорії «правовий статус», які знайшли застосування у сучасній юридичній науці, є такі: це поняття фіксує місце певного суб'єкта права у системі правових координат, тобто фіксується його конкретно-правове становище щодо інших, юридично уповноважених чи юридично зобов'язаних суб'єктів у межах певного часового відрізка; цим концептом характеризується стан суб'єкта права в розрізі функціонування однієї чи декількох із наданих йому правопорядком юридичних якостей (найчастіше сукупності його прав, обов'язків, а також можливостей бути притягнутим до відповідальності); ця теоретична абстракція використовується в юридичній науці в якості категорії із серйозним методологічним потенціалом, за допомогою якої у теорії права пізнається сукупність істотних характеристик суб'єкта права в аспекті їх системного зв'язку².

Розглянемо, наприклад, **правовий статус Кабінету Міністрів України як суб'єкта підзаконної правотворчої діяльності**. Конституційні основи правового статусу Кабінету Міністрів України визначені у Розділі VI Основного Закону України (ст. ст. 113–117), згідно з положеннями якого Кабінет Міністрів України посідає місце вищого органу у системі органів виконавчої влади. Розгорнуте нормування правового статусу, організації, повноважень і порядку діяльності Уряду України визначено в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 року № 794-VII (далі – Закон № 794-VII). Так, ст. 20 Закону № 794-VII визначені основні повноваження Кабінету Міністрів України за ключовими сферами його діяльності.

¹ Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/11_p_2020.pdf (дата звернення: 19.05.2022).

² Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf (дата звернення: 19.05.2022).

Нормативний порядок реалізації повноважень Уряду України закріплений у Регламенті Кабінету Міністрів України, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 року № 950 (в редакції постанови від 09.11.2011 року № 1156).

Норми Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та інших законодавчих актів, які визначають галузеві повноваження Уряду України (зокрема, ст. 13 Земельного кодексу України – в галузі земельних відносин, ст. 8 Кодексу України про надра – у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр, ст. 14 Водного кодексу України – у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів, ст. 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» – у сфері управління об'єктами державної власності, ст. 63 Закону України «Про освіту» – в галузі освіти, ст. 41 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» – у сфері наукової і науково-технічної діяльності, та ін.) є «тим нормативно-правовим матеріалом, що сукупно із конституційно-правовим регулюванням дозволяє визначити повну й об'ємну картину правового положення Кабінету Міністрів України та його основної складової – компетенції».

Компетенція Кабінету Міністрів України є складною за структурою і включає цілі, завдання, функції, що забезпечують вирішення цілей та завдань Уряду, його повноваження, а також організаційні і правові форми діяльності Кабінету Міністрів України. Відповідно до ст. 19 Закону № 794-VII, що визначає загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України, діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої

і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності. Тож забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, є головною метою діяльності Кабінету Міністрів України.

Основні завдання Кабінету Міністрів України закріплені у ст. 2 Закону № 794-VII, перелік яких майже повністю ідентичний положенням ст. 116 Конституції України (за окремими винятками). Так, відповідно до статусу вищого органу в системі органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України на підставі ст. 116 Конституції України (з урахуванням доповнень, внесених Законом України від 21.02.2014 року № 742-VII¹):

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;

3) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

4) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

5) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

6) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) розробляє проєкт закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

¹ Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х. : Право, 2011. С. 143.

8) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

9) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

10) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

11) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

12) призначає на посади та звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади,

13) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Аналізуючи ст. 116 Конституції України в редакції, що діяла до внесення змін Законом України від 08.12.2004 № 2222-IV (Рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010 визнаний неконституційним), Д. Задихайло слушно звернув увагу на одну із проблем законодавчої техніки під час формулювання її положень, а саме визначеність із складовими компетенції Уряду України, що викладені у ст. 116 Основного Закону. Принципове значення має їх визначеність або як «функцій», або як «завдань», або як «основних повноважень»¹.

Справді, у першій редакції ст. 116 Конституції України було закріплено, що Кабінет Міністрів України «виконує інші функції...»; в редакції Закону України від 08.12.2004 № 2222-IV – «здійснює інші повноваження...»; в редакції, що діяла після визнання його неконституційним – знову «виконує інші функції...»; в редакції Закону від 21.02.2014 № 742-VII – «здійснює інші повноваження...». При цьому, як було зазначено, положення ст. 116 Конституції України майже однаково відтворені у ст. 2 Закону № 794-VII, але не як функції чи повноваження, а як основні завдання Уряду України.

¹ Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 року № 2222-IV. *Голос України* від 08.12.2004 року № 233.

Така невизначеність спричинила різні доктринальні інтерпретації положень ст. 116 Конституції України. Так, О. Андрійко називає визначені у пунктах ст. 116 Конституції України складові завданнями. Такої самої думки В. Терещук¹. Ю. Кувітанова вважає, що в ст. 116 Конституції України «закріпленій широкий перелік функцій Уряду, своєрідних напрямів його діяльності, завдань і цілей, а не конкретно визначених повноважень»². На думку С. Осауленко, у ст. 116 Конституції України закріплені «спеціальні повноваження» Уряду України, тощо.

Слід визнати, що термінологічна неузгодженість у праві, нечіткість правничих термінів, нормативних формулювань тощо, не відповідають засаді юридичної визначеності та не сприяють дієвому застосуванню правових норм, а тому потребують усунення. З іншого боку, стосовно конституційних норм Європейський Суд з прав людини в одному зі своїх рішень зазначив: «Беручи до уваги загальний характер конституційних норм, рівень чіткості, що вимагається від них, може бути меншим того рівня, який вимагається від іншого законодавства». Варто погодитися з тим, що неприйнятно виявляти надмірну жорсткість при оцінці положень національного законодавства як таких, що не підлягають застосуванню через недостатню їх чіткість.

З огляду на формулювання п. 10 ст. 116 Конституції України (Кабінет Міністрів України «здійснює інші повноваження...»), що є останнім у цій статті, напрошується логічний висновок, що і в інших (попередніх) пунктах цієї статті закріплені повноваження Уряду, а не його завдання чи функції. З іншого боку, справді маємо цілу низку юридично аморфних словосполучень на кшталт: «забезпечує», «вживає заходів», «спрямовує», «здійснює». Жодне з положень не вказує на завершений соціально-економічний результат діяльності Уряду, що може бути визначений та оцінений за допомогою об'єктивних критеріїв. Такі формулювання більше схожі на завдання, ніж на

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 року № 20-рп/2010. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 5.

² Конституція України. Науково-практичний коментар. С. 799.

повноваження. Цілком ймовірно, що ст. 116 Конституції України закріплює в окремих положеннях завдання, а в інших – повноваження Кабінету Міністрів України (зокрема, утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад керівників центральних органів виконавчої влади).

Сучасна правотворчість Кабінету Міністрів України має підзаконний характер, хоча в історії його правотворчої діяльності був період реалізації делегованих йому Верховною Радою України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання визначених законом питань, що мали силу закону. Проектом Закону України «Про правотворчу діяльність» пропонується спеціально закріпити, що делегування правотворчих повноважень може здійснюватися від вищих органів виконавчої влади нижчим або між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом. Делегування власних правотворчих повноважень Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України іншим суб'єктам не допускається (ч. 2 ст. 5 законопроекту).

Відповідно до ст. 117 Конституції України, ст. 49 Закону № 794-VII Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції, на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України.

В силу нормативного характеру постанов Кабінету Міністрів України, їх видання є результатом здійснення правотворчих повноважень Уряду України. Отже, постанови Кабінету Міністрів України – це нормативно-правові, обов'язкові до виконання акти Уряду України, які видаються у межах його компетенції на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента

України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України.

Правотворчі повноваження Кабінету Міністрів України на рівні конституційних органів влади, зазначає М. Савчин, служать додатковим інститутом правотворчих повноважень, який у зарубіжній доктрині конституційного права характеризується як «регламентарна влада» (прийняття нормативно-правових актів на виконання та розвиток законів України, а також на конкретизацію та деталізацію «рамкових законів»). Регламентарна влада також знаходить свій прояв при нормативному регулюванні у сфері, яка не підлягає регулюванню законом. Як вищий орган виконавчої влади Кабінет Міністрів володіє повнотою регламентарної влади по конкретному регулюванню різних сфер суспільного життя на основі Конституції та законів України.

Зважаючи на підзаконну правову природу постанов Кабінету Міністрів України, ці акти Уряду України посіли у проєкті Закону України «Про правотворчу діяльність» четверте місце в загальній ієрархії нормативно-правових актів після Конституції України, законів і кодексів, нормативних постанов Верховної Ради України, указів Президента України (ст. 16), і, відповідно, третє місце в системі підзаконних нормативно-правових актів після постанов Верховної Ради України і указів Президента України (ст. 9).

У ст. 16 законопроєкту визначено, що постанови Кабінету міністрів України приймаються на основі та на виконання Конституції і законів, кодексів України, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України та указів Президента України, прийнятих відповідно до Конституції та законів, кодексів України, і мають вищу юридичну силу, ніж накази міністерств, постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, розпорядження голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, розпорядження голів районних державних адміністрацій, акти органів місцевого самоврядування та акти органів професійного самоврядування).

Водночас згідно зі ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною

Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією. У своїй діяльності Кабінет Міністрів України керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Тобто, відповідно до ст. 113 Конституції України порядок ієрархічного розташування постанов Верховної Ради України і указів Президента України інший, ніж у законопроекті: укази Президента України розташовані попереду постанов Верховної Ради України. Аналогічний порядок передбачений у ч. 1 ст. 4 та ч. 1 ст. 49 Закону № 794-VII.

Юридична сила як специфічна регулятивна властивість нормативно-правового акта, яка відображає його співвідношення з іншими нормативно-правовими актами. Ця властивість визначається ступенем формальної обов'язковості вміщеної у ньому юридичної норми та залежить від місця органу, що його видав, у системі державного апарату¹. Зі властивістю юридичної сили нормативно-правових актів тісно корелюються питання законності і правопорядку в державі. Тож законопроект у цій частині потребує додаткового вивчення на предмет його відповідності до Конституції України.

Правотворча діяльність Кабінету Міністрів України має колегіальний характер, що відображає демократичні засади державного управління. Проект Закону України «Про правотворчу діяльність» передбачає закріплення принципів демократичності, відкритості і гласності, відповідно до яких правотворча діяльність має здійснюватися виходячи із засад демократичного ладу в Україні з дотриманням визначених процедур за умови взаємодії представників різних гілок влади відповідно до наданих їм Конституцією та законами України повноважень; із забезпеченням належної обізнаності суспільства щодо її мети та результатів за умови надання всім учасникам правотворчої діяльності можливості подати свої пропозиції щодо предмета та змісту правового регулювання на відповідних стадіях правотворчої діяльності.

Принцип колегіальності видання актів Кабінету Міністрів України забезпечує колективне обговорення і прийняття їх проектів на засіданнях Уряду. Завданнями колегіального обговорення проекту

¹ Конституція України. Науково-практичний коментар. С. 785.

акту є загальна оцінка проєкту – його необхідності, своєчасності, характеристики цілей, що стоять перед актом, соціально-політичних умов; оцінка правильності і необхідності окремих положень проєкту; удосконалення проєкту – усунення непотрібних, невдалих, невідпрацьованих моментів, ліквідація прогалин тощо¹. Всі ці завдання спрямовані на зменшення ступеню суб'єктивного підходу до ухвалення рішення та уникнення однобічності у прийнятті акта.

Однією із засадничих умов реалізації права українського народу на самовизначення, збереження держави Україна та забезпечення її сталого розвитку на основі найвищих цінностей демократії, верховенства права, свободи, гідності, безпеки і процвітання громадян усіх національностей є воєнна безпека України, а захист суверенітету і територіальної цілісності України – найважливіша функція держави, справа всього українського народу (Стратегія воєнної безпеки України).

Цією Стратегією визначено, що Кабінет Міністрів України здійснює координацію і контроль за виконанням завдань у сфері воєнної безпеки та досягнення визначених у Стратегії пріоритетів державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва стосовно розвитку інституційних спроможностей Міністерства оборони України та інших органів управління складових сил оборони.

Відповідно до цього стратегічного завдання Кабінет Міністрів України наділений законами України повноваженнями у сфері національної безпеки, оборони та у воєнній сфері. Так, відповідно до ст. 7 Закону України «Про національну безпеку України» Кабінет Міністрів України здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки і оборони, звітує з цих питань перед Президентом України і Верховною Радою України; забезпечує цивільний контроль за діяльністю Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Державної служби

¹ Терещук В.В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування : дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом, Київ. 2020. 282 с. С. 125.

спеціального зв'язку та захисту інформації України, інших органів виконавчої влади, які входять до сектору безпеки і оборони України.

У межах системи комплексного огляду сектору безпеки і оборони Кабінет Міністрів України визначає порядок проведення: оборонного огляду – огляду громадської безпеки та цивільного захисту; огляду оборонно-промислового комплексу, огляду стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом. Кабінет Міністрів України організовує, контролює та попередньо схвалює результати проведення таких оглядів (ст. 27 Закону України «Про національну безпеку України»)¹.

Проте введення в Україні Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 правового режиму воєнного стану у зв'язку з російською агресією проти України зумовило потребу вжиття адекватних організаційно-правових заходів відповідно до воєнних реалій. Адже, як це часто буває, норми права, спрямовані на врегулювання конкретних правових відносин, не встигають за змінами. Ворожий акт агресії проти нашої держави викликав нагальну потребу в перегляді чи істотній зміні механізмів правового регулювання суспільних відносин. Як результат, починаючи з 24 лютого п. р. Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України ухвалено значну кількість різнорівневих нормативно-правових актів, спрямованих на перегляд, зміну чи скасування окремих підходів до врегулювання суспільних відносин у воєнний час.² Вже прийняті та майбутні акти зазначеного періоду є результатом так зв. «воєнної правотворчості».

Особливий правовий режим воєнного стану передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії

¹ Кувітанова Ю.І. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України: загально-теоретична характеристика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Львівський нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2018. С. 76, 96.

² Осауленко С.В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2010. С. 12.

та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень (ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹). Відповідно до ст. 12–1 цього Закону (доповнена на підставі Закону України «Про основи національного спротиву»²), Кабінет Міністрів в разі введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях:

1) працює відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану;

2) розробляє та вводить в дію План запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в окремих місцевостях України з урахуванням загроз та особливостей конкретної ситуації, яка склалася;

3) організовує та здійснює керівництво центральними та іншими органами виконавчої влади в умовах воєнного стану.

За час дії в Україні правового режиму воєнного стану Кабінет Міністрів України видав понад півтисячі постанов, проявивши високу правотворчу активність і відповідальність перед суспільством. Правотворчою діяльністю Уряду України охоплено найважливіші сфери державного управління, які гостро потребують оперативного та адекватного правового регулювання. Зокрема, встановлені нові правила перетину кордону, визначені особливості здійснення нотаріальної діяльності, дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві, врегульовано умови, механізм виплати допомоги по частковому безробіттю, строки, розмір та критерії її надання, а також механізм повернення коштів, спрямованих на фінансування такої допомоги, визначений механізм проведення комплексного огляду системи соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей

¹ Цит. за: Практичний курс тлумачення правових актів : нав. посіб. для суддів і канд. на посади суддів / І.Л. Самсін, В.Г. Ротань, А.Г. Ярема та ін. ; за ред. І.Л. Самсіна. Х. : Право, 2014. С. 423.

² Там само.

загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України, розширено перелік пріоритетних видатків державного бюджету тощо.

Підсумовуючи дослідження правового статусу суб'єктів правотворчої діяльності в Україні, робимо такі висновки. Одним із центральних і важливих елементів правотворчості як складної системи формування позитивного права виступають суб'єкти правотворчої діяльності. В Україні такими суб'єктами є Український народ, територіальна громада, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також недержавні суб'єкти права, які наділені правотворчими повноваженнями. Такі повноваження є елементом правового статусу суб'єктів правотворчості і водночас ознакою, за якою вони відрізняються від інших учасників правотворчого процесу.

Сьогодні відбувається інтенсивний розвиток національного воєнного законодавства. Правотворча діяльність під час воєнного стану в Україні відзначається особливою концентрацією і консолідацією зусиль держави і громадянського суспільства на мінімізації катастрофічних наслідків російської агресії для економіки України, підтриманні системи охорони здоров'я, зміцненні системи соціального захисту військовослужбовців, членів їх сімей, спрощенні дозвільних, реєстраційних та ін. адміністративних процедур, посиленні кримінальної відповідальності за правопорушення тощо.

Важливу роль у цей час відіграє правотворча діяльність Кабінету Міністрів України, що спрямована на забезпечення інтересів Українського народу та відновлення України. Головний фокус Уряду України зосереджений сьогодні на забезпеченні сил оборони, продовольчої безпеки, проведенні нової економічної політики, підтримці соціальних програм допомоги, логістиці, ін.

Отже, віримо, що спільні старання усіх суб'єктів правотворчої діяльності на, так би мовити, «правотворчому фронті» сприятимуть правовому забезпеченню державного суверенітету України, її територіальної цілісності, економічної самостійності, дотриманню конституційних прав і свобод людини і громадянина, що зазнали в умовах воєнного стану тимчасових обмежень.

Розділ 4

ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ¹

Процеси державного управління у різних сферах діяльності потребують установлення чітких правил, процедур та обмежень, що досягається шляхом застосування законів і підзаконних нормативно-правових актів, які мають бути гармонізовані як між собою, так і з міжнародним правом, і в комплексі створювати сприятливе нормативно-правове поле для суспільної діяльності у різних сферах. Саме тому велика увага приділяється питанням правотворчості, тобто діяльності, яка полягає у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів, найвищою метою якої є перетворення принципу верховенства права у реальність, забезпечення гармонійного вираження у правових нормах об'єктивних потреб суспільного розвитку².

Розпочатий у 90-ті роки минулого століття процес створення та удосконалення правових засад правотворчості триває і понині, що зумовлює негативні наслідки відсутності належних механізмів правотворчої діяльності, пов'язаної зі встановленням, зміною та скасуванням правових норм. На сьогодні відносини у даній сфері регулюються Конституцією України, окремі питання правотворчої діяльності визначені в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України»³,

¹ Цей розділ є продовженням дослідження, відображеного у статті Дзери О.В., Міловської Н.В. Планування правотворчої діяльності як важливий етап її ефективної організації. *Право України*. 2021. № 12.

² Шевченко Г. Проблеми нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_12895 (дата звернення: 26.06.2022).

³ Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.06.2022).

Законі України «Про комітети Верховної Ради України»¹, указом Президента України «Про затвердження Положення про порядок роботи над законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України»² від 30 березня 1995 року № 270/95, «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»³ від 10 червня 1997 року № 503/97, постановах Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил підготовки правових актів Кабінету Міністрів України»⁴ від 6 вересня 2005 року № 870, а також «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 року № 950. Однак сучасний стан українського законодавства викликає багато нарікань і обґрунтованої критики. Представники правничої науки, оцінюючи стан вітчизняного законодавства, вказують на такі проблеми, як: необхідність вдосконалення процедури розроблення та прийняття якісних законів; невиправдана кількість нормативно-правових актів, яка значно ускладнює їх застосування; наявність в текстах нормативно-правових актів суперечливих, внутрішньо неузгоджених положень; відсутність належних механізмів забезпечення виконання законодавчих приписів тощо.

Відсутність єдиного законодавчого підходу до питання здійснення правотворчої діяльності, визначення видів нормативно-правових актів, їх юридичної сили та ієрархії призводить до суперечливої практики правозастосування і, як наслідок, до порушень прав і свобод людини та громадянина. Тому, безумовно, чітко налагоджена нормотворча технологія здатна забезпечити не тільки

¹ Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 26.06.2022).

² Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.06.2022).

³ Указ Президента України «Про затвердження Положення про порядок роботи над законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України» від 30 березня 1995 року № 270/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/95#Text> (дата звернення: 26.06.2022).

⁴ Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року № 503/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text> (дата звернення: 26.06.2022).

належну якість і ефективність нормативно-правових актів, але й забезпечити їх позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі.

Прийняття нових нормативно-правових актів, зміна або скасування чинних, повинні бути обґрунтованими і доцільними, змістовно виваженими і конструктивними. Тому важливим етапом правотворчої діяльності є її планування¹, що здійснюється задля досягнення узгодженості та впорядкування підготовки законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів суб'єктами правотворчої діяльності, визначення пріоритетності сфер суспільних відносин, які потребують правового врегулювання, врахування в правових актах загальнолюдських цінностей, забезпечення гарантій захисту прав і свобод людини, максимального задоволення їх матеріальних і духовних потреб. Проте сьогодні в Україні відсутнє довгострокове планування правотворчої діяльності. Це проявляється в проблемах із системністю законотворчої роботи, відсутністю належної фахової комунікації та регламентації взаємодії між суб'єктами правотворчої діяльності, у тому числі координації цієї роботи. Реалізація абсолютно різних законодавчих ініціатив, що часто є неузгодженими між собою або з програмними документами, не може забезпечити сталий та поступовий розвиток України у визначеному напрямку.

Повномасштабна війна, розпочата 24 лютого 2022 року російською федерацією проти України, вплинула на всі сфери відносин у державі та внесла свої корективи у їх правове регулювання. Указом Президента України «Про введення воєнного стану» № 64/2022 від 24 лютого 2022 року в Україні введено воєнний стан, правовий режим якого передбачає можливість обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб. Водночас навіть в умовах воєнного стану законотворча й нормотворча робота потребує виваженості, скрупульозного підходу до розроблення, забезпечення максимального

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил підготовки правових актів Кабінету Міністрів України» від 06 вересня 2005 року № 870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.06.2022).

розуміння їх правозастосування та прогнозування наслідків прийняття нормативно-правових актів. Ефективна, організована та якісна робота Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України дає змогу в умовах воєнного стану адекватно реагувати на виклики й загрози та забезпечувати належне правове регулювання суспільних відносин шляхом прийняття нових, зміни чи скасування чинних нормативно-правових актів.

Проблемам правотворчої діяльності присвячувалася і продовжує присвячуватися увага зі сторони науковців, серед яких слід назвати праці О. Бандурки, С. Бобровник, О. Богініча, О. Зайчука, М. Козюбри, С. Комарова, Н. Кузнєцової, А. Миронова, І. Настасяк, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришина, С. Плавича, В. Селіванова, О. Скакун, О. Скрипнюка, Р. Стефанчука, М. Теплюка, Ю. Тодики, Ю. Шемшученка, О. Ющика, Р. Яценка та інших, однак практика нормопроектної роботи засвідчує наявність проблем системності та координації правотворчого процесу, що зумовлюють необхідність комплексного дослідження питань планування правотворчої діяльності, які не достатньо розроблені в юридичній науці. Сучасному правотворчому процесу гостро бракує оновленої методології, науково-обґрунтованих підходів до організації правотворчого процесу та єдиних загальнообов'язкових правил правотворчої діяльності.

Правотворчість є особливою формою діяльності держави за участю громадянського суспільства, яка пов'язана зі встановленням, зміною чи скасуванням юридичних норм, створенням та розвитком системи права¹. Відповідно до ч. 1 ст. 2 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність»², правотворча діяльність – це діяльність з планування, розробки проекту нормативно-правового акта (його концепції) та прийняття (видання) нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання та/або охорона суспільних відносин. Важливою новацією цього законопроекту є визначення

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 року № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.06.2022).

² Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність», підготовлена фахівцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 26.06.2022).

правових засад планування правотворчої діяльності, спрямованого на забезпечення передбачуваності розвитку державної політики, єдності, безперервності, гнучкості та точності процесу підготовки та прийняття нормативно-правових актів, узгодження правотворчої діяльності усіх учасників та прозорості їх роботи, цілісності правової системи України¹.

Справді, для того, щоб у нормативно-правових актах адекватно відображалися процеси, які відбуваються в суспільстві, необхідно постійно виявляти, вивчати та вміло використовувати закономірності, що спрямовують ці процеси. Саме тому передумовою створення нормативно-правових актів є пізнання реальних умов, факторів та обставин відповідних суспільних відносин, правове регулювання яких диктується потребами в соціально-економічному розвитку держави. Вони повинні аналізуватися в органічному зв'язку із загальними умовами та конкретним середовищем². У зв'язку з цим важливою складовою та однією з головних умов ефективного здійснення правотворчої діяльності є її планування, що дає можливість виключити випадкові, непродумані кроки в правотворчості, усунути дублювання та колізії в нормативно-правових актах, узгодити роботу державних органів різних рівнів, встановити послідовність прийняття окремих актів, створити необхідні умови для підготовки документів високої якості, провести теоретичні консультації з відповідними науковими та навчальними установами.

Важливим чинником планування є визначення пріоритетів розвитку правотворчої діяльності у напрямку досягнення цілей державної політики та стратегій і програм розвитку держави. Водночас при визначенні пріоритетів у правотворчій діяльності враховуються, зокрема: суспільна важливість проблеми, яку пропонується врегулювати шляхом прийняття нормативно-правового акта; очікувана ефективність запропонованого правового регулювання суспільних відносин; терміни (строки) реалізації запропонованого механізму

¹ Риндюк В.І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. К. : КНЕУ, 2009. С. 30.

² Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> (дата звернення: 25.06.2022).

регулювання суспільних відносин; спроможність запропонованого механізму правового регулювання; стан і фактична готовність проєкту нормативно-правового акта. Планування правотворчої діяльності має бути реалістичним щодо обсягу запланованої роботи з розробки проєктів нормативно-правових актів, експертизи, розгляду, обговорення, прийняття, проведення оцінки.

Відповідно до ст. 17 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» планування правотворчої діяльності має здійснюватися відповідно до визначених програмними правовими актами та міжнародно-правовими зобов'язаннями України напрямків, пріоритетів та цілей, на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України. Так, на сьогодні пріоритетним завданням є розробка й ухвалення низки нормативно-правових актів (доповнення чинних актів або визнання їх такими, що втратили чинність), які стосуються тимчасово окупованих територій, вжиття державою заходів щодо належного захисту прав вимушених переселенців (зокрема, нормативне забезпечення їх життєдіяльності на контрольованій владою території, компенсація втраченого майна, відновлення необхідних документів), захист прав та інтересів військовослужбовців, які боронять Україну, правове забезпечення нормального функціонування волонтерського руху тощо.

Відповідно до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 15 лютого 2022 року № 2036-ІХ, питаннями, які потребують законодавчого врегулювання є, зокрема, питання безпеки людини та держави, забезпечення дієвості засобів локальної демократії, комплексного правового регулювання питань підготовки і проведення місцевого референдуму, децентралізації законодавства України, кібербезпеки, визначення засад державної антикорупційної політики, імплементації законодавства Європейського Союзу у сфері електронної ідентифікації тощо.

Суб'єкти правотворчої діяльності з метою створення єдиної та узгодженої системи нормативно-правових актів, вдосконалення процесу їх підготовки та визначення головних напрямів

правотворчої діяльності застосовують перспективне і поточне планування¹. Поточні плани (програми), як правило, складаються і затверджуються суб'єктом нормотворення на термін до одного року і містять визначення видів та назв актів, головних етапів і термінів їх підготовки, а також органів, відповідальних за розробку проєктів нормативних актів. Перспективні програми правотворчої діяльності складаються і затверджуються суб'єктом нормотворення, зазвичай, терміном понад рік, визначають напрями розвитку правового регулювання суспільних відносин, заходи з кодифікації та систематизації нормативно-правових актів. При цьому плани не виключають можливості підготовки і прийняття нормативно-правових актів, що до них не увійшли.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 17 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність»² планування правотворчої діяльності має здійснюватися шляхом прийняття документів поточного планування (строком до одного року) та перспективного планування (строком понад один рік). Зокрема, з метою забезпечення поточного планування законотворчої діяльності Верховна Рада України щороку у січні, наприкінці чергової сесії, має затверджувати план законопроєктної роботи Верховної Ради України на рік, що включає період двох наступних чергових сесій та формується в порядку, визначеному законами України. Планування ж розробки підзаконних нормативно-правових актів має здійснюватися з урахуванням плану законопроєктної роботи Верховної Ради України на відповідний рік (ч. 1, 2 ст. 18 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність»)³.

У свою чергу, перспективне планування правотворчої діяльності із розробки проєктів законів має забезпечуватися шляхом схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, розробки та прийняття інших планів та програм перспективного розвитку

¹ Риндюк В.І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. К. : КНЕУ, 2009. С. 19.

² Проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність від 23 червня 2021 року реєстр. № 5707. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 26.06.2022).

³ Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність», підготовлена фахівцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 26.06.2022).

законодавства. При цьому невід'ємною частиною Програми діяльності Кабінету Міністрів України є орієнтовний перелік проєктів законів, які мають бути розроблені на її виконання (ч. 3, 4 ст. 18 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність»¹).

Порядок планування правотворчої діяльності, згідно із проєктом Закону України «Про правотворчу діяльність»² (ч. 4 ст. 17) має визначатися суб'єктами правотворчої діяльності, які розробляють та приймають відповідні акти, з урахуванням особливостей, встановлених Конституцією та законами України. У даному контексті для належної організації планування законотворчої діяльності вбачається доречним створення, зокрема, Координаційної ради з планування при Верховній Раді України, як головному законодавчому органі країни та координатору законотворчої діяльності на всіх стадіях цього процесу. До складу такої ради повинні входити представники суб'єктів законодавчої ініціативи, органів правозастосування, громадських об'єднань, а також науковці.

Отже, важливим правилом правотворчої юридичної техніки є планування правотворчої діяльності. Плани у підготовці та прийнятті нормативно-правових актів допомагають побудувати правотворчу діяльність найбільш раціонально, уникнути поспішності, неузгодженості, дублювання. Разом із тим, у процесі планування правотворчої роботи необхідно дотримуватися таких вимог: безперервності правотворчого процесу; обґрунтованості, своєчасності та доцільності розробки і прийняття нормативно-правових актів; пріоритетності нормативно-правових актів, виходячи з першочергових потреб держави і суспільства; урахування концепції соціально-економічного розвитку країни на довгу перспективу; уникнення зайвих витрат; достатності фінансового або організаційного забезпечення; системності нормативно-правових актів, їх узгодженості та взаємодії.

Основними формами документів при плануванні є програми, проєкти та плани. Планування правотворчої діяльності потребує активної

¹ Гусаров С.М. Поняття та сутність правотворчості в Україні. *Правова система: теорія і практика*. 2015. № 2. С. 57.

² Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність», підготовлена фахівцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 26.06.2022).

позиції тих, хто професійно займається і відповідає за розвиток нормотворчості в органах державної влади, яка полягає у постійному моніторингу стану правового забезпечення та ситуації у певній сфері діяльності, періодичному перегляді чинних нормативно-правових актів та ініціюванні змін або оновленні тих з них, що вже не спрацюють і навіть гальмують подальший розвиток.

Як правило, закони з метою їх ефективної реалізації потребують розробки низки вторинних нормативно-правових актів. Тому в сучасній практиці державного управління велике значення має комплексний план нормотворчості, який включає план-графік розроблення не тільки законів, а й підзаконних нормативно-правових актів з ретельно визначеними механізмами. Подібний план-графік є необхідним для того, щоб міністерства та інші органи могли розробити власну робочу програму нормотворчості, визначили детальні графіки розробки та розподілили ресурси, які їм будуть потрібні для успішного завершення підготовки нормативно-правових актів у визначені строки¹. При цьому перспективним напрямом упровадження сучасних інформаційних технологій у згаданий процес є створення баз даних програм та складання планів-графіків нормотворчості центральних органів виконавчої влади з вільним взаємним доступом до них.

Основою планування правотворчості є конкретні пропозиції міністерств та інших центральних органів державної влади. На стадії підготовки таких пропозицій необхідним є:

- організація підготовки та аналіз пропозицій основних структурних підрозділів, які відповідають за певні напрями діяльності, та відбір серед них найбільш суттєвих за умови їх достатнього обґрунтування;
- виділення нормотворчих заходів у програмах та проєктах державного, регіонального або галузевого рівня (в тому числі тих, що мають бути розглянуті і прийняті в поточному році);
- на підставі аналізу всіх можливих пропозицій (у тому числі щодо оновлення нормативно-правових актів та їх експертизи)

¹ Проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність від 23 червня 2021 року реєстр. № 5707. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 26.06.2022).

розроблення галузевого плану нормотворчості на вказаний період із зазначенням у ньому заходів, очікуваних результатів після їх упровадження, строків підготовки, організацій-виконавців та організацій-співвиконавців, потреб у фінансуванні та можливих джерел фінансування (крім держбюджету). При цьому для виключення можливого дублювання або протиставлення пропозицій різних органів, які здійснюють управління за певними напрямками або видами діяльності, процедурами планування має бути передбачено збирання та обробка всіх пропозицій урядом, а також доопрацювання зведених планів усіма зацікавленими органами державної влади із залученням експертів¹.

Зазначене свідчить про важливе значення планування правотворчої діяльності. Розроблення програмних документів на середньостроковий та довгостроковий періоди, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються у державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, необхідні для їх досягнення, сприяє повноті та системності правового регулювання відповідних сфер суспільного життя.

Питанню планування правотворчої діяльності приділяється велика увага в розвинених країнах світу. Вважається, що за звичайних умов нормативно-правовий акт має виходити з процесу спланованого та узгодженого таким чином, щоб мати достатньо часу на підготовку, консультації та його розгляд. Так, у більшості країн посилення ролі уряду в нормопроектній діяльності зіграло важливу роль у підвищенні планомірності розвитку законодавства, оскільки планування є однією з основних функцій державного управління та невід'ємною частиною діяльності органів виконавчої влади, у тому числі й із розробки законопроектів². Зокрема, у Великій Британії уряд є найважливішим центром планування законотворчої діяльності.

¹ Музика Л.А. Концепція цивільно-правової політики України : монографія. К. : Паливода А.В., 2020. С. 486–487.

² План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затверджений Постановою Верховної Ради України від 15 лютого 2022 року № 2036-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2036-20#Text> (дата звернення: 26.06.2022).

Функціями визначення урядових законодавчих пріоритетів, складання, моніторингу і зміни законодавчої програми протягом парламентської сесії наділений спеціальний підрозділ при Кабінеті міністрів – Комітет Кабінету із законодавчої програми на чолі з Лідером Палати громад¹. При цьому законодавча програма уряду Великої Британії ґрунтується на доповіді Правової комісії при Парламенті, яка визначає стратегічні напрями довгострокового планування, проводячи комплексні дослідження модернізації та вдосконалення законодавства².

У свою чергу, в Німеччині урядова програма з основними намірами у сфері законотворення, підготовлена партією – переможницею виборів, стає основним джерелом законодавчих ініціатив на чотири роки. Федеральний Канцлер як глава виконавчої влади визначає пріоритетні принципи, на основі яких відбувається відбір законодавчих ініціатив міністерств шляхом їх узгодження з політичним курсом. Ця робота забезпечується Відомством Федерального канцлера (Bundeskanzleramt), консультативним державним органом при Федеральному Канцлері.

Загалом пріоритетність уряду у плануванні властива як країнам англосаксонської правової сім'ї (Великій Британії, Канаді, Австралії, Новій Зеландії), де законодавча програма уряду оголошується в парламенті монархом чи його представниками і визначає законодавчі пріоритети на кожен парламентську сесію, так і країнам романо-германської правової сім'ї (Франції, ФРН, Австрії тощо)³.

На відміну від зазначених країн, в Італії представник уряду бере участь у формуванні програми, календаря й порядку денного палат парламенту, але основну роль при визначенні пріоритетів програми законотворчої діяльності відіграють основні парламентські групи. Разом із цим, важливі повноваження у сфері координації законопроектних планів міністерств в Італії покладені на Центральне бюро

¹ Шаган О.В. Система принципів нормотворчості. *Науково-інформаційний вісник*. 2014. № 9. С. 67.

² Проект Закону України «Про правотворчу діяльність від 23 червня 2021 року реєстр. № 5707. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 26.06.2022).

³ Там само.

з координації законодавчих ініціатив і нормотворчої діяльності Загального секретаріату Президії Ради Міністрів. У свою чергу, у США планування здійснюється Президентом у регулярних посланнях Конгресу на початку кожної сесії.

Цікавим у сфері планування правотворчої діяльності, на нашу думку, є й досвід Данії, де план містить досить докладну інформацію про майбутні закони, що й обумовлює їх доступність, виконуваність, обґрунтованість та кращу організацію законопроектних робіт, а також досвід Швейцарії, де планування на строк повноважень парламенту (4 роки) складається з двох компонентів: визначення основних напрямів урядової політики та фінансового планування. В «Основних напрямках політики» викладаються політичні пріоритети й найважливіші цілі на строк повноважень парламенту нового скликання, визначаються заходи для їх реалізації («предметне планування»), зазначаються проекти, заплановані до прийняття протягом строку повноважень парламенту нового скликання, або середньостроковий план законодавчої діяльності, розроблений на основі встановлених пріоритетів. Фінансове (бюджетне) планування встановлює фінансове забезпечення реалізації політичних і законодавчих пріоритетів. Предметні та фінансові плани узгоджуються змістовно та в часі, тому вже на етапі планування законопроектних робіт здійснюється контроль за фінансовою забезпеченістю законопроектів¹.

Таким чином, планування правотворчої діяльності може розглядатися як нормативно врегульована скоординована діяльність державних органів, що базується на результатах прогнозів та моніторингу й містить взаємопов'язані та взаємообумовлені компоненти². У такій якості планування нормотворчої діяльності: дає можливість раціонально вибудувувати систему нормативно-правових актів за рахунок пріоритетної підготовки та розгляду базових, системоутворювальних проектів; допомагає оптимально організувати підготовку нормативно-правових актів, скоординувати цю діяльність, усунути її дублювання, посилити контроль за якістю та термінами підготовки, уникнути стихійності та безсистемності правотворчої

¹ Там само.

² Там само.

діяльності, підвищити дисциплінованість виконавців; забезпечує широкомасштабні роботи з оновлення та систематизації законодавства, заповнення прогалин у законодавчому регулюванні, ліквідацію множинності законів, скасування застарілих норм.

З метою підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, якості нормативно-правових актів та їх змістовної обґрунтованості проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» (ч. 1 ст. 19) передбачає запровадження механізмів юридичного прогнозування, тобто передбачення підстав і критеріїв вибору оптимальних правових рішень і оцінки їх наслідків. Ця прогностична діяльність ґрунтується на науково-технічних і соціально-економічних прогнозах державного і суспільного розвитку.

При юридичному прогнозуванні відображаються тенденції розвитку сучасної правової системи, соціальні потреби, публічні інтереси та суспільні відносини, що потребують врегулювання шляхом правотворчої діяльності, перспективні форми і методи правового регулювання суспільних відносин, системність розробки і прийняття нормативно-правових актів, оцінка впливу запропонованого правового регулювання та/або охорони на суспільні відносини (ч. 4 ст. 19 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність»).

З метою забезпечення відкритості, гласності, професійності у процесі прогнозування та планування до нього мають залучатися експерти (фахівці) Національної академії правових наук України, профільних наукових установ, закладів вищої освіти тощо. Так, відповідно до ч. 3 ст. 19 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність», юридичне прогнозування може здійснюватися суб'єктами правотворчої діяльності на підставі рекомендацій суб'єктів наукової, науково-технічної діяльності та інших суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності. Однак, у цьому контексті, у зв'язку із невідомістю питання документарного оформлення та правових наслідків юридичного прогнозування для правотворчої діяльності, вбачається доцільним зробити уточнення у проєкті Закону щодо документів, якими мають оформлюватися результати такого прогнозування, а також правових наслідків прогностичної діяльності для правотворчості.

Задля реалізації принципу наукового забезпечення правотворчої діяльності проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» (ч. 3 ст. 17) передбачає підготовку Наукової концепції розвитку законодавства України, підвищує статус Національної академії правових наук України як експертної інституції. Так, наукова концепція розвитку законодавства України – документ рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне передбачення розвитку законодавства України, його окремих галузей, сфер та напрямів (ч. 5 ст. 19 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність»). Розробка Наукової концепції розвитку законодавства України, згідно з ч. 6 ст. 19 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність»¹, здійснюється один раз на п'ять років Національною академією правових наук України.

Водночас з метою забезпечення системного підходу до впорядкування поточного законодавства передбачається розробка концепцій й окремих нормативно-правових актів, що включають: аналіз поточного стану правового регулювання відповідних суспільних відносин із зазначенням недоліків, прогалин, суперечностей, застарілих норм тощо; обґрунтування механізму вирішення наявної проблеми, визначення кола питань, які підлягають врегулюванню в цьому нормативно-правовому акті, його структури тощо; визначення мети проєкту нормативно-правового акту, предмету правового регулювання; визначення орієнтовної структури проєкту нормативно-правового акту; здійснення оцінки відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України; визначення організаційних заходів щодо підготовки проєкту нормативно-правового акта та його реалізації після прийняття (видання).

Розробка нормативно-правового акта на підставі концепції відображає принциповий підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, нові права і обов'язки учасників правовідносин, а також передбачувані соціально-економічні

¹ Шуберт Е.С. Принципи підзаконної правотворчості в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. № 4. С. 171.

та інші наслідки його реалізації в разі прийняття нормативно-правового акта¹. У цьому сенсі є корисним спостереження за нормотворчим процесом в інших країнах, в яких вважається, що якість їх законодавства значною мірою може бути вдосконалена, якщо деякі питання братимуться до уваги на стадії розроблення наукової концепції законів. Так, в англосаксонській традиції підготовка законів відокремлена від розроблення наукової концепції закону, що стосується здебільшого проєктів законів, які готує уряд. У континентальній Європі підготовкою законів займаються, як правило, адміністратори уповноважених міністерств, які досить часто відпо-відають за розроблення концепції в галузі, що аналізується².

Концепція нормативно-правового акту – це його задум, основна ідея, яку треба чітко уявляти і сформулювати перед тим, як приступити до розробки тексту нормативного акта, вона має базуватися на наукових досягненнях, що спираються на практику³. Концепція нормативно-правового акта підвищує рівень і ефективність правотворчої діяльності, робить її впорядкованою, дозволяє вписати новий нормативний акт в систему законодавства і не порушувати баланс в правовій системі, допомагає втілити на практиці досягнення юридичної науки і додати їм прикладний характер, а також може служити основою для подальшого тлумачення закону. Водночас на наступних стадіях правотворчої діяльності, з метою підвищення якості нормативно-правових актів, їх узгодженості та системності, вбачається доцільним здійснювати прийняття нормативно-правових актів лише після отримання наукових висновків, підготовлених провідними вченими (фахівцями) Національної академії правових наук України, профільних наукових установ на проєкт відповідного закону чи іншого нормативно-правового акту.

¹ Богачова О.В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти : монографія. Кам'янець-Подільський : Друкарня Рута, 2012. С. 192.

² Планування, як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті реценції зарубіжного досвіду. URL: <http://lawdrafting.org/planing/> (дата звернення: 26.06.2022).

³ Царьков И.И. Развитие правопонимания в европейской традиции права. СПб. : Юридический центр Пресс, 2006. С. 106.

Забезпечення реалізації положень проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» в контексті належного планування правотворчої діяльності передбачається шляхом внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», а також Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Так, зокрема, у ст. 19–1 Регламенту Верховної Ради України¹ планується передбачити, що Верховна Рада щороку у січні, наприкінці чергової сесії, за поданням Голови Верховної Ради України затверджує погоджений Погоджувальною радою з урахуванням узагальнених Апаратом Верховної Ради пропозицій комітетів план законопроектної роботи Верховної Ради на рік, що включає період двох наступних чергових сесій. У свою чергу, Кабінет Міністрів України щороку, до 1 листопада, подає до Верховної Ради пропозиції щодо питань, які потребуватимуть законодавчого врегулювання, з урахуванням відповідних програмних документів та Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

До Плану законопроектної роботи Верховної Ради включаються питання, які потребуватимуть законодавчого врегулювання, з обґрунтуванням необхідності розробки законопроекту, його цілей, завдань та основних положень, із зазначенням орієнтовної назви та строку подання законопроекту, суб'єкта, відповідального за його розробку. Перелік питань у плані законопроектної роботи Верховної Ради має викладатися в порядку пріоритетності їх внесення та розгляду. При цьому зміни до затвердженого плану законопроектної роботи Верховної Ради готуються і вносяться, не раніше ніж через два місяці після його затвердження та не пізніше ніж за два місяці до закінчення відповідного року. Такі зміни можуть бути ініційовані Кабінетом Міністрів України, комітетами та затверджуються Верховною Радою шляхом внесення змін до відповідної постанови про затвердження плану законопроектної роботи Верховної Ради на відповідний рік.

Отже, на законодавчому рівні уперше, з огляду на те, що правотворчий процес в Україні має часто непередбачуваний і хаотичний характер, проєктом Закону України «Про правотворчу діяльність»

¹ Там само. С. 110.

пропонується закріпити основні засади планування правотворчої діяльності.

Актуальність планового підходу до організації правотворчої діяльності в Україні пояснюється як надмірними темпами формування нормативно-правової бази, так і неврегульованістю правил і порядку реалізації правотворчої ініціативи, і вимагає створення цілісної системи унормованого, комплексного та скоординованого планування правотворчості, що має здійснюватися відповідно до визначених програмними правовими актами та міжнародно-правовими зобов'язаннями України напрямків, пріоритетів та цілей, на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України.

Планування правотворчої діяльності є одним із засобів забезпечення юридичної єдності законодавства, внутрішньої узгодженості його нормативних приписів, їх взаємної пов'язаності, повноти і несуперечливості. Воно відіграє значну роль для вдосконалення законодавства, його систематизації, дозволяє своєчасно та ефективно вирішувати завдання щодо заповнення прогалів в правовому регулюванні, скасування застарілих норм, створення системи нормативно-правових актів, які за своїм змістом і юридико-технічним рівнем відповідають загальновизнаним європейським та світовим стандартам і спроможні забезпечити належний рівень дотримання та охорони прав і свобод людини та громадянина.

Розділ 5

РОЗРОБКА КОНЦЕПЦІЇ ПРОЄКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА

На сучасному етапі державотворення пріоритетними напрямками розвитку Української держави є проведення низки демократичних реформ та перетворень у різних сферах життєдіяльності суспільства, основною метою яких є належне забезпечення прав, свобод, законних інтересів та обов'язків усіх учасників суспільних відносин. Успіх реформ обумовлюється, в першу чергу, належним правовим супроводом. Натомість, в системі чинного законодавства України достатньо великий відсоток нормативно-правових актів, що створені без належного врахування політико-правової та соціальної дійсності, фінансово-економічних розрахунків та прогнозів наслідків їх реалізації, а тому вони не вирізняються високою ефективністю як засоби правового регулювання та охорони.

Враховуючи це, оскільки у нашій науковій розвідці буде йтися за розробку концепції проєкту нормативно-правового акта то, насамперед, є сенс звернути увагу на вихідні поняття цього понятійно-категоріального ряду. Отже, «**Концєпція** (від лат. *conceptio* – осягати, сприймати) – 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». У шеститомній «Юридичній енциклопедії» зазначається, що «**Концепція правова** – (лат. *conceptio* – сукупність, система) провідна ідея, точка зору на те або інше правове явище. Важливий засіб розвитку як юридичної науки, так і науково обґрунтованого державно-правового будівництва. Концепції правові розробляються окремими правознавцями або колективами юристів –

вчених і практиків. Схвалені у встановленому порядку, кладуться в основу відповідних організаційних заходів, законодавчих актів, рішень тощо»¹.

Враховуючи викладене можна стверджувати, що концепція – фундаментальний документ (акт), який має містити керівні принципи, цільові настанови та методи, окреслювати механізм функціонування. Упродовж зазначеного, це певний спосіб розуміння, трактування будь-яких явищ, основний погляд, керівна ідея для їх висвітлення; керівний задум, конструктивний принцип різних видів діяльності.

Із викладеного також стає зрозумілим, що концепція нормативно-правового акта на відміну від проекту нормативно-правового акта повинна мати принциповий, більш загальний, основоположний характер. Більшість розвинених держав визнають доцільність розробки концепції проекту нормативно-правового акта. 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 та охороняється складний феномен – нормотворча діяльність по створенню основного (базового) нормативно-правового акта.

Саме концепція проекту нормативно-правового акта має виконувати інструментальну функцію – на її основі стає можливим формувати ієрархічну систему нормативно-правових актів, що регулюють та охороняють суспільні відносини у певній, однорідній або схожій, сфері суспільного життя. Кодекси, стратегії, закони, укази, постанови і розпорядження, інші об'ємні, значущі, основні (базові) нормативно-правові акти, мають будуватись виключно на підставі Конституції України і концепції основного (базового) нормативно-правового акта.

¹ Концепція. Енциклопедія Сучасної України. URL: https://esu.com.ua/search_articles.php?id=3256 (дата звернення 07.05.2022).

З цих позицій є усі підстави погодитися із М. Кришталь, що найкращий спосіб підготовки проєкту нормативно-правового акта, особливо акта, що регулює найбільш важливі суспільні відносини, полягає в роботі над ним на двох стадіях:

- розроблення концепції акта;
- формулювання тексту проєкту акта на основі обраної концепції.

До того ж він наголошує, що концепція проєкту нормативно-правового акта має:

- чітко відбивати основну ідею майбутнього нормативного акта, його задум, шляхи, методи, засоби та механізми організаційно-нормативного розв'язання певної суспільної проблеми (спосіб і характер правового регулювання);

- містити основні засадничі положення проєкту в цілому та його складових частин;

- визначати структуру проєкту, розміщення матеріалу по розділах і главах;

- визначати шляхи подальшої роботи по його змістовній підготовці і техніко-юридичному оформленню. У зміст концепції проєкту включаються такі параметри, як його загальний зміст, основні ідеї, характеристика і загальний план. Залежно від наукової обґрунтованості концепції визначаються терміни прийняття акта, перевіряється його якість і ефективність. У концепції нормативного акта вказується також і віднесення його до відповідного ієрархічного рівня правової системи, що є особливо важливим на даному етапі її формування.

Враховуючи вищевикладене під **концепцією проєкту нормативно-правового акта** слід розуміти нормативно-правовий або праворекомендаційний (модельний, зразковий) акт у якому у найбільш загальному, системному та концентрованому вигляді офіційно викладені норми, принципи та положення про напрямки, завдання, мету, цілі, функції, засоби, способи, методи, об'єкти, суб'єктів, майбутні механізми реалізації основного (базового) нормативно-правового акта.

Аналізуючи зазначене визначення, можна виокремити низку ознак концепції проєкту нормативно-правового акта, а саме:

- є одним із найбільш ефективних способів роботи над проектом нормативно-правового акта;
- є важливим способом нормотворчої техніки;
- може розглядатися як самостійний етап нормотворчого процесу;
- зовні проявляється як нормативно-правовий або праворекомендаційний (модельний, зразковий) акт;
- норми, принципи та положення у ній викладаються у найбільш загальному, системному та концентрованому вигляді;
- це документ, який містить інформацію про напрямки, завдання, мету, цілі, функції, засоби, способи, методи, об'єкти, суб'єктів, майбутні механізми реалізації основного (базового) нормативно-правового акта;
- її сутність полягає у визначенні, у найбільш загальному вигляді, підходу до вирішення питань, що вимагають правового впливу;
- повинна базуватись на наукових досягненнях, які спираються на практику;
- розробниками можуть бути будь-які суб'єкти права.

На підтвердження виокремлених нами ознак концепції проекту нормативно-правового акта хотілося б навести думку І. Оніщука, який до основних рис концепції нормативно-правового акта відносить такі:

«1) концепції НПА – юридична конструкція, яка об'єднує різні цілі і завдання;

2) початкова форма правотворчості, яка може реалізуватися у вторинну форму в конфігураціях закону, а може бути й відкинута на передпроектному етапі правотворчості;

3) прийом законодавчої техніки, який застосовується при підготовці переважно великих за обсягом законопроектів, спрямованих на регулювання найбільш важливих відносин у соціумі».

І ще одне зауваження з цього приводу. Вищезазначене є підставою для твердження, що можна вести мову за концепцію проекту нормативно-правового акта та концепцію нормативно-правового акта і констатувати, що це зовсім різні концепції, а звідси і акти, але надзвичайно важливі у середовищі нормотворчої діяльності. Втім їх об'єднує те, що: і на доктринальному, і на нормативному

рівні відсутнє їх повноцінне розуміння; здебільшого їх ототожнюють, вважають, що вони дублюють один іншого; надзвичайно примітивно визначене їх місце у нормотворчому процесі. Аналогічно цьому є усі підстави розрізняти концепцію законопроєкту та концепцію підзаконного нормативно-правового акта.

Другою складової проблеми, що досліджується є розуміння нормативно-правового акта, а тому зазначимо, що, **«Нормативно-правовий акт** – це офіційний документ, прийнятий компетентними суб'єктами нормотворчості, який встановлює, змінює або скасовує норми права»¹. Намагаючись сформулювати визначення, що містить більше ознак, стверджують, що **«Нормативно-правовий акт** – офіційний письмовий документ, який приймається (видається) уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначених законом формі та порядку, встановлює, змінює чи скасовує формально обов'язкові правила поведінки певного (нормативно визначеного) кола неперсоніфікованих суб'єктів, на яких він вчинює прямий (безпосередній) регулятивний вплив, та розрахований на невизначену кількість реалізації чи застосувань».

Отже, нормативно-правовий акт приймається у процесі нормотворчості, а тому наголосимо, що нормотворчість – складна, інтелектуально-вольова діяльність, спрямована на упорядкування суспільних відносин шляхом створення нових та удосконалення чинних нормативно-правових актів, якість яких безпосередньо опосередкована рівнем правосвідомості та правової культури суб'єктів нормотворчості. **«Нормотворчість** – це діяльність уповноважених суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, яка здійснюється за визначеною процедурою». Перманентність удосконалення механізму правового регулювання зумовлена не лише прогресивним розвитком суспільних відносин, але, на жаль, і вадами нормотворчої діяльності органів публічної влади. Одним із деструктивних факторів правотворчої діяльності вважається ігнорування наукової технології нормативно-правового акта. Річ у тім, що серед правознавців,

¹ Юридична енциклопедія: в 6 т./ редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К-М. 2001. С. 339.

науковців та практиків, немає єдності у питанні, з якої стадії має розпочинатися нормотворчий процес. Сталою практикою є започаткування нормотворчої діяльності з підготовки проекту нормативно-правового акта. Натомість однією з вимог правотворчої техніки є підготовка концепції нормативно-правового акта, яка має лягати в його основу. Без досягнення необхідного рівня концептуалізації правових рішень, що приймаються, учасники правового життя будуть мати справу лише з конгломератом заходів в галузі нормотворчості, що не об'єднані в систему, не охоплені єдиною програмою і тому з малою долею вірогідності здатних привести до бажаного (позитивного) результату¹. Однак внаслідок недостатньо повного розуміння природи концепції нормативно-правового акта, її часто ототожнюють або з ідеєю проекту нормативно-правового акта, або з пояснювальною запискою до проекту нормативно-правового акта. Натомість це різні, самостійні стадії нормотворчого процесу. Так, Ю. Перерва, вирізняючи в нормотворчому процесі нормативну та ненормативну (соціальну) частини, вбачає за необхідне розробку концепції майбутнього закону, однак, по-перше, ототожнює концепцію та ідею законопроекту, та, по-друге, відносить цю стадію нормотворчого процесу, на жаль, до ненормативної (соціальної частини)².

Ідея правового акта є необхідною передумовою розробки концепції нормативно-правового акта. Ідея законопроекту – це активно функціонуючий практичний елемент нормотворчої діяльності, що має самостійний логіко-гносеологічний статус та займає своє місце в понятійних рядах теорії правотворчості³. Ідея про необхідність створення нового чи модифікацію чинного нормативно-правового акта формується у результаті виявлення проблемних питань політичного, соціально-економічного, гуманітарного чи суто правового

¹ Кришталь М.Е. Підготовка нормативно-правових актів як механізм забезпечення реалізації Конституції України. URL: https://virtkafedra.ucoz.ua/el_gurnal/pages/vyp15/krishtal_tezi.pdf

² Оніщук І.І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики : монографія. Івано-Франківськ, Дрогобич : Коло, 2017. 512 с.

³ Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.У. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

характеру, що сигналізують про недосконалість існуючих правових засобів. Наявна інформація породжує ідею створення нормативно-правового акта, який повинен забезпечувати подолання існуючих прогалин і колізій у чинному законодавстві, скасування зайвих актів з одного й того ж питання. Ідея може належати будь-якому суб'єкту правового життя: правореалізаційна практика в цілому та правозастосовна практика, зокрема, дає важливу інформацію про наявність певних прогалин і колізій у механізмі правового регулювання у певній сфері суспільних відносин. Суб'єкти правового життя доносять важливу інформацію про недоліки в механізмі правового регулювання через інститут лобізму. Однак юридичний мотив чи то державна воля щодо необхідності врегулювання саме правовими нормами певного виду суспільних відносин з'являється лише тоді, коли концепція нормативно-правового акта створюється суб'єктом нормотворчості за участі з іншими зацікавленими суб'єктами правового життя. Ідея правового акта беззаперечно є важливим елементом нормотворчого процесу, однак ми не підтримуємо позицію авторів, які заявляють про необхідність офіційного закріплення на законодавчому рівні такої стадії законопроектних робіт, як висування ідеї законопроекту, організація його обговорення та експертної оцінки¹, оскільки процес її апробації у законодавчому органі буде не виправдано затратним за часовими та матеріальними показниками, а також буде дублювати процедуру проходження концепції законопроекту в законодавчому органі. Процес формування ідеї закону, як зазначає О. Копиленко, нерозривно пов'язаний, а тому включений до стадії прогнозування у законотворчому процесі, та органічно поєднаний з підготовкою концепції проєкту закону².

У результаті аналізу фактичного стану політичної, правової, соціально-економічної, гуманітарної сфери життєдіяльності суспільства розгорнуті тезисно ідеї матеріалізуються в концепції нормативно-правового акта. Однак чинне законодавство не містить

¹ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Х. : Право, 2016. 952 с.

² Загальна теорія права : підручник / О.В. Петришин, Д.В. Лук'янов, С.І. Максимов, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право. 2020. 568 с.

нормативного визначення категорій «концепція нормативно-правового акта», «концепція проєкту нормативно-правового акта», «концепція законопроєкту». Немає також загальноприйнятого доктринального визначення цих юридичних феноменів. На жаль, до сих пір в загальній теорії права, як і в науці конституційного права, відсутнє єдине розуміння сутності, структури та функцій концепцій проєкту нормативно-правового акта, законопроєкту. Так, за визначенням О. Копиленка та співавторів, концепція закону є аналітичною нормативною моделлю з варіантами правової поведінки, приблизною структурою законопроєкту, можливими наслідками та оцінкою ефективної дії закону¹. На думку В. Баранова, «концепція законопроєкту – відносно автономний прийом юридичної техніки, самостійний початковий етап законотворчості, що являє собою офіційне вираження правових позицій її укладачів у формі спеціально згрупованих науково-практичних прогнозних знань, що містять певну економічно виправдану системну трактовку юридично значимої діяльності, механізм її правового опосередкування і реалізації, що виступає розгорнутим обґрунтуванням необхідності підготовки і прийняття конкретного закону»².

На думку В. Трофимова, створення якісного нормативно-правового акта як засобу вирішення конкретної правової задачі, зв'язаного в єдину логічну систему з усіма іншими соціально-правовими явищами, яких торкаються у ході його практичного застосування, передбачає необхідність досягнення належного рівня концептуалізації конкретного правового рішення³, тобто створення в першу чергу концепції проєкту нормативно-правового акта. Якісно підготовлена концепція проєкту нормативно-правового акта дозволить значно зекономити інтелектуальні, організаційні та матеріальні ресурси при вимушеному розгляді компетентними органами великої кількості

¹ Саенко С.И. Роль концепции законопроекта в подготовке качественных источников норм административного права России. *Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова*. 2016. № 5. С. 242.

² Законопроектующая / О.Л. Копиленко, О.В. Богачова та ін. ; за ред.: О.Л. Копиленка, О.В. Богачовой. К. : Реферат, 2010. С. 43.

³ Трофимов В.В. Правообразование, правотворчество, правотворческая политика. *Правотворческая политика в современной России: курс лекций* / под ред. А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. С. 43.

внесених законопроєктів. Так, за даними Комітету виборців України, народні депутати України в середньому за рік реєструють 1,8 тисячі законопроєктів, тоді як депутати Франції – 337, Великої Британії – 66, Греції – 13, Швейцарії – 6, а в Норвегії – 5¹. Саме концепція законопроєкту може відіграти свого роду запобіжний захід проти законодавчого спаму, де серед законопроєктів є не лише неякісні, але й відверто безглузді, як, наприклад, законопроєкт № 6722 від 13 липня 2017 року щодо читання молитви «Отче наш» відразу після відкриття пленарних засідань, а також відверто антинародні, як, зокрема, законопроєкт № 7351 від 05 травня 2022 р. про розстріл дезертирів. Такі законопроєкти є не просто утопічні, а й такі, що марнують в цілому час законодавчого органу на його підготовку і розгляд та гроші платників податків, в той час, як суспільно важливі та затребувані громадянським суспільством проблеми залишаються роками без розгляду. Відповідно, краще вивчити питання на рівні концепції, що у подальшому позитивно відобразиться на якості, обґрунтованості та реалізованості майбутнього нормативно-правового акта. Тому в правотворчій практиці має утвердитись правило, згідно з яким плануванню, розробці і прийняттю кожного достатньо великого законодавчого акта має передувати підготовка його теоретичної концепції. Тим більше, що така практика давно має місце в країнах розвинутої демократії, де робота по створенню якісного законодавчого тексту проходить на стадіях розробки наукової концепції та формування тексту закону на основі обраної концепції².

У 2016 році за програмою «Підтримки реформ сектору юстиції в Україні» європейські партнери наполегливо рекомендували закріпити на законодавчому рівні підготовку концепції закону як обов'язкову стадію законотворчого процесу. На думку європейських фахівців, розробка концепції проєкту нормативно-правового акта повинна мати місце завжди, коли йдеться про врегулювання нової сфери суспільних відносин або мають місце суттєві зміни. Концепція

¹ Перерва Ю.М. Законодавчий процес в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 2009. С. 9.

² Баранов В.М. Идея и концепция законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 17. С. 17.

(так званий дискусійний «білий документ», в якому пояснюються політичні цілі запропонованого законодавства та широкі заходи, які мають бути запроваджені) має подаватися до відповідного комітету для обговорення та підлягає розгляду на засіданні Верховної Ради України¹. Цим документом визначається й загальна структура концепції нормативно-правового акта. Зазначені рекомендації були враховані при підготовці проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707, де стаття 21 визначає обов'язковість розробки концепції проекту нормативно-правового акта, яка має передувати проекту нормативно-правового акта та лягати в його основу. Концепція розробляється суб'єктом правотворчої діяльності та має бути представлена на засіданні головного комітету Верховної Ради України. На підтвердження зазначеного хотілося б процитувати «1. Проект нормативно-правового акта розробляється на підставі концепції проекту нормативно-правового акта, що окремо розробляється суб'єктом правотворчої діяльності.

2. Концепція проекту нормативно-правового акта відображає принциповий підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, нові права і обов'язки учасників правовідносин, а також передбачувані соціально-економічні та інші результати його реалізації в разі прийняття (видання) нормативно-правового акта».

На питання, чи має розроблятися концепція до кожного законопроекту, проект Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707 дає однозначну відповідь: концепція проекту закону розробляється лише для найважливіших за змістом та значних за обсягом проектів законів, як, наприклад, проектів кодексів чи законів у новій редакції тощо. Крім того, важливим положенням, що заслуговує на позитивну оцінку, є те, що концепція готується не лише для проекту закону, але і підзаконного нормативно-правового акта, однак не кожного, а лише первинного. Тобто, проекти підзаконних нормативно-правових актів, що приймаються на виконання нормативно-правового акта вищої

¹ Баранов В.М. Идея и концепция законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 17. С. 18–19.

юридичної сили, а також підготовка нормативно-правового акта про внесення змін не потребує розробки концепції.

Частина п'ята статті 21 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707 визначає також і модель концепції законопроєкту, яка включає такі основні елементи:

1) аналіз суспільних відносин та стану їх правового регулювання, із наведенням переліку нормативно-правових актів, якими здійснюється правове регулювання;

2) дослідження можливості врегулювання відповідних суспільних відносин без прийняття (видання) нормативно-правового акта;

3) обґрунтування причини необхідності та правових підстав розробки проєкту нормативно-правового акта;

4) визначення мети проєкту нормативно-правового акта, предмета правового регулювання, основних правових механізмів реалізації нормативно-правового акта з обґрунтуванням їх ефективності;

5) проведення необхідних фінансово-економічних розрахунків відповідно до законодавства, якщо реалізація нормативно-правового акта потребує фінансування з державного та/або місцевих бюджетів;

6) визначення орієнтовної структури проєкту нормативно-правового акта, змісту його основних положень;

7) здійснення оцінки відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України, а саме двостороннім та багатостороннім угодам та договорам держави у сфері європейської інтеграції та щодо приєднання до міжнародних організацій, у тому числі положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини;

8) публічних консультацій, якщо такі проводилися;

9) визначення організаційних заходів щодо підготовки проєкту нормативно-правового акта та його реалізації після прийняття (видання)¹.

Напевно, саме враховуючи це, стверджують, що концепція проєкту нормативно-правового акта повинна мати шість розділів:

¹ Законопроєктування / О.Л. Копиленко, О.В. Богачова та ін. ; за ред.: О.Л. Копиленка, О.В. Богачової. К. : Реферат, 2010. С. 44–45.

а) у першому «Проблема» дається формулювання проблеми, яка має бути врегульована, окреслюються її масштаби та дається пояснення, чому це питання є пріоритетним для вирішення;

б) у другому «Суттєві фактори» викладаються статистичні, аналітичні, інші дані, які мають бути прийняті до уваги під час прийняття рішення;

в) у третьому «Альтернативи» дається ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення питання, що розглядається. Аналіз та порівняння таких варіантів проводиться за такими критеріями:

– ефективність втілення відповідної цілі та вплив варіанта запропонованого рішення на інші важливі напрями;

– суттєві наслідки та ризик, пов'язані з втіленням відповідного варіанта, такі як фінансово-економічні (включаючи вартість запровадження нових положень), правові, соціальні тощо;

г) у четвертому «Узгодження» чітко визначаються будь-які протилежні точки зору та розбіжності в позиціях заінтересованих органів виконавчої влади, які виникли у ході консультацій та узгодження запропонованого варіанта рішення;

д) у п'ятому «Оптимальний варіант» рекомендується прийняття суб'єктом нормотворення оптимального рішення, дається перелік аргументів на його користь;

е) у шостому надається вичерпний перелік заходів, які мають бути здійснені для впровадження рекомендованого рішення (перелік нормативно-правових актів, які потрібно прийняти, заходів тощо).

Варто пригадати, що уже не чинний Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Порядку розробки юридичним департаментом нормативно-правових актів» від 20 січня 2009 р. № 13 передбачав, що підготовка проекту нормативно-правового акта, особливо який регулює найбільш важливі суспільні відносини, полягає у розробленні концепції акта та формулюванні тексту проекту акта на основі обраної концепції.

Головними завданнями концепції нормативно-правового акта зазначений Наказ визнавав:

– чітке відображення основної ідеї майбутнього нормативного акта, його задуму, шляхів, методів, засобів та механізмів

організаційно-нормативного розв'язання певної суспільної проблеми у сфері державної служби (спосіб і характер правового регулювання);

– наявність основних засадних положень проєкту в цілому та його складових частин;

– визначення структури проєкту, розміщення матеріалу по розділах і главах, шляхів подальшої роботи по його змістовній підготовці і техніко-юридичному оформленню.

До того ж передбачалось, що концепція повинна містити такі розділи, що визначають основні параметри нормативно-правового акта:

1) «Проблема, на розв'язання якої спрямовано нормативно-правовий акт» викладається формулювання проблеми, яка має бути врегульована, окреслюються її масштаби та дається пояснення щодо пріоритетності її вирішення, наводяться статистичні, аналітичні, інші дані, які мають бути прийняті до уваги під час прийняття рішення;

2) «Мета нормативно-правового акта та строки його підготовки» викладається мета нормативно-правового акта, тобто зазначаються ті суспільно-правові відносин у сфері державної служби, які буде врегульовано проєктом, а також, у разі необхідності, орієнтовні строки його розробки та прийняття;

3) «Шляхи і засоби розв'язання проблеми» визначається форма майбутнього акта, його загальна схема (структура), яка окреслює основні, принципові положення проєкту, а також його юридична сила та межі дії. Пропонуються проєкти конкретних норм для врегулювання основних положень суспільно-правових відносин. Схема (структура), у разі необхідності, погоджується з зацікавленими підрозділами чи державними органами та установами з метою виключення можливості істотних прогалин майбутнього правового регулювання. За необхідності, дається ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення питання, що розглядається;

4) «Очікувані результати прийняття нормативно-правового акта» викладаються положення щодо результатів, які буде досягнуто внаслідок прийняття проєкту та врегулювання ним конкретних суспільно-правових відносин;

5) «Обсяг фінансування та його джерела» наводиться фінансово-економічне обґрунтування прийняття акта та його впровадження;

б) надається вичерпний перелік чинних нормативно-правових актів, які регулюють питання у зазначеній сфері правовідносин, та заходів, які мають бути здійснені для впровадження прийнятого акта (перелік нормативно-правових актів, які потрібно прийняти чи скасувати, або внести до них відповідні зміни тощо)¹.

Базуючись на зазначеному можна із повною упевненістю стверджувати, що створення якісного нормативно-правового акта як ефективного засобу правового регулювання вимагає від суб'єкта нормотворчості ретельного вивчення особливостей певної сфери суспільних відносин та аналізу динаміки тих суспільних процесів, що там відбуваються, визначення необхідності їх правової регламентації, а також прогнозування напрямків їх подальшого розвитку. Інакше кажучи, створення якісного нормативно-правового акта у відповідності лише до нормативно-правових та техніко-юридичних вимог без врахування соціального аспекту не дозволяє, як зауважує В. Червонюк, предметно вести мову і стосовно його «правової якості»². Пізнання суспільної думки дає можливість визначити соціальні потреби та загальносуспільний інтерес. Однак, збалансування інтересів різних соціальних груп, що підлягають закріпленню в нормативно-правовому акті, є одним із самих складних завдань для суб'єктів нормотворчої діяльності. Причина у більшості криється у впливі на суб'єктів правотворчої діяльності зацікавлених груп тиску. Як слушно зауважує Т. Дідич, однією з найбільш поширених форм впливу суб'єктів лобіювання на утворення права в сучасній Україні є не лише розробка проєктів правотворчих актів та подання їх до суб'єкта правотворчості з метою подальшого «просування» проєктів під час розгляду, але й розробка та подання на затвердження до суб'єкта правотворчості концепцій правотворчих актів, які пропонується розробити³. В юридичній літературі інститут лобізму визначається як механізм впливу певних соціальних

¹ Законопроекткування / О.Л. Копиленко, О.В. Богачова та ін. ; за ред.: О.Л. Копиленка, О.В. Богачової. К. : Реферат, 2010. С. 47.

² Баранов В.М. Идея и концепция законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования. *Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2012. № 17. С. 24.

³ Трофимов В.В. Правообразование, правотворчество, правотворческая политика. *Правотворческая политика в современной России: курс лекций* / под ред. А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. С. 44.

груп і об'єднань на процес прийняття рішення органами державної влади з питань внутрішньої та зовнішньої політики. Оскільки лобізм в Україні активно функціонує, однак поза межами правового поля, то визначення справжнього авторства концепції дозволить запобігти на початковій стадії правотворчого процесу внесенню шкідливих для національних інтересів законопроектів до парламенту.

Розробка наукової концепції проєкту нормативно-правового акта передбачає правильне визначення не лише інтересів та цілей правового регулювання, але й постановку відповідних їм політичних, економічних, соціально-гуманітарних завдань. Так, при розробці концепції законопроекту про вибори в представницькі органи публічної влади на перше місце висуваються, звичайно, цілі політичного характеру, натомість при підготовці акта щодо надання пільг та забезпечення гарантій соціального захисту певних груп населення – цілі і завдання соціального та економічного характеру, тощо. На жаль, внаслідок політичного популізму більшість суспільно важливих завдань залишається невиконаними, тому цілі мають бути реалістичними.

Мотивація видання нового нормативно-правового акта чи оновлення чинного акта не менш як на третину повинна бути представлена у науковому обґрунтуванні. Слід вмотивовано довести, що наявні правові засоби є неефективними, оскільки, насправді може виявитися, що для того, щоб нормативно-правовий акт запрацював, слід лише надати роз'яснення щодо їх застосування, або ж потрібно вжити ненормативних заходів для покращення реалізації діючого законодавства. Важливо також підкріпити свої твердження результатами порівняльного аналізу зарубіжного законодавства та правозастосовної практики. Все це підтверджує об'єктивні потреби у прийнятті актів, що відповідають суспільним потребам та загальнонаціональним інтересам, а не зумовлені політичною кон'юнктурою чи лобіюванням приватних інтересів великого бізнесу, як це характерно для Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» від 14 липня 2020 р. № 768-IX¹.

¹ Нардепи в країні чудес. Депутатські законопроекти, які вас здивують. *Українська правда*. 12 липня 2018 року. URL: <https://vybory.pravda.com.ua/articles/2018/07/12/7149680/>

У концепції має бути визначено і обґрунтовано ієрархічний рівень запланованого акта, оскільки законопроектом «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707 передбачено, що концепція в обов'язковому порядку готується не лише до нового фундаментального закону, але і підзаконного нормативно-правового акта, а також його приналежність до тих чи інших різновидів актів даного рівня – кодекс, постанова, резолюція тощо¹. Хоча вибір правової форми в основному зумовлюється компетенцією суб'єкта правотворчої діяльності, разом з тим, політична чи інша значимість питання робить доцільним вибір більш високого рівня для запланованого акта, ніж це витікає з існуючого розподілення компетенції між правотворчими органами. Так, наприклад, питання правової інтеграції, вирішуються на рівні закону, а не постанови уряду, тому Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу була затверджена Законом України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV, хоча розробником Концепції був Кабінет Міністрів України, а суб'єктом права законодавчої ініціативи виступив Президент України.

Як вже зазначалося, автором концепції проєкту нормативно-правового акта може бути будь-яка особа. Однак, як свідчить правотворча практика, концепції, розроблені науковцями та експертами, залишаються незатребуваними, на рівні доктринальних документів, як, наприклад, Концепція правової політики України, проєкт якої ще на початку 2000-х років було розроблено спільно фахівцями Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України та НДІ державного будівництва і місцевого самоврядування Академії правових наук України². Тому доцільно розробляти концепцію проєкту акта під егідою суб'єкта правотворчої діяльності, який має залучити провідних

¹ Законопроекування / О.Л. Копиленко, О.В. Богачова та ін. ; за ред.: О.Л. Копиленко, О.В. Богачової. К. : Реферат, 2010. С. 49.

² Legislative Development Process. Support to Justice Sector Reforms in Ukraine. EuropeAid/134175/L/ACT/UA No 2013/328–160. By Mr. Gintaras Švedas Professor, Law Faculty, Vilnius University, former Vice-Minister of Justice of Lithuania, May – November 2016. URL: <http://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5ae/f8f/b3e/5ae8fb3e6011045445592.pdf>

юристів-науковців, практиків та авторитетних експертів (соціологів, економістів, екологів, інженерів та інших). Крім того, знання фахівців у галузі економіки, обліку та аудиту є неодмінною запорукою правильних фінансово-економічних розрахунків, що вимагаються для санкціонування суб'єктом нормотворчої діяльності концепції запропонованого нормативно-правового акта, оскільки введення в дію нового нормативно-правового акта завжди пов'язано з матеріальними затратами. Так, наприклад, введення в систему конституційного права нового правового статусу передбачає виникнення нових розхідних статей в державному бюджеті, оскільки держава має гарантувати соціальний захист певній категорії громадян з відповідним статусом. На жаль, методика їх визначення у більшості відсутня, а автори проєкту, як і концепції проєкту, не завжди мають необхідні дані і навички для їх розрахунку; ще складніше визначити майбутні опосередковані витрати. Тому у більшості дослідників і виникає питання, чи в змозі розробники концепції законопроєкту правильно розрахувати вартість законопроєкту, і чи слід від них цього вимагати? На думку О. Копиленка та О. Богачової, попередні фінансово-економічні розрахунки можуть подаватися на розсуд автора концепції. В той же час, законопроєктом «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707 передбачено, що концепція повинна містити фінансово-економічні розрахунки відповідно до законодавства, якщо реалізація нормативно-правового акта потребує фінансування з державного та/або місцевих бюджетів¹.

Однак автори концепції мають зазначити наслідки введення в дію запропонованого нормативно-правового акта, тому висновки залучених фахівців та експертів з різних галузей знань є критерієм оцінки наукової обґрунтованості запропонованої концепції. В цьому аспекті слушною є пропозиція І. Терлецької щодо внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI, якими буде запроваджена процедура погодження концепцій з усіма суб'єктами законодавчої ініціативи, а також іншими зацікавленими органами державної

¹ Про правотворчу діяльність. Проєкт закону від 25.06.2021 р. № 5707. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355

влади. Від себе додамо, що незабаром буде закріпити обов'язковість громадських слухань, оскільки особистий досвід авторів засвідчує про позитивну результативність роботи над концепцією проекту Закону України «Про підготовку громадян до територіальної оборони», представлену для обговорення політичною партією «Воля» навесні 2015 року.

Центральним елементом концепції акта є структура запропонованого нормативно-правового акта. Структура майбутнього акта має бути представлена в цілому: преамбула, кількість розділів та їх попередня назва, короткий зміст кожного розділу (глави за наявності), про що уже йшлося. При цьому важливо дотримуватися правил юридичної техніки: перший розділ має бути присвячений загальним питанням, де одна із статей повинна містити нормативне визначення термінів і понять, які мають застосовуватися ідентично по всьому контексту нормативно-правового акта. На жаль, це є найбільшим огріхом нашого законодавця. Зміст акта в цілому опосередковується його цілями. При цьому слід пам'ятати, що у світі сучасних глобалізаційних процесів у сфері права правові акти, різної юридичної сили, повинні відповідати загальноновизнаним 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.

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, призупинення, покарання тощо). Крім того, вибір правових засобів звичайно опосередковується у більшості галузевою приналежністю майбутнього акта. Водночас не слід віддавати перевагу виключно методам рекомендаційного та диспозиційного характеру, як це існує в конституційному законодавстві, оскільки від цього залежить безпосередньо питання забезпечення дієвості майбутнього акта. Правові норми мають передбачати і відповідні санкції. Однак формулювання санкції на кшталт «винні особи, несуть відповідальність згідно з законом», не дисциплінують належним чином суб'єктів права. Зокрема, стаття 23 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551-ХІІ передбачає відповідальність посадових осіб і громадян, винних в порушенні законодавства про соціальний захист ветеранів війни та їх сімей, але яка відповідальність і за які правопорушення настає не зазначено, а лише розпливчато зазначено – «згідно з законодавством України». Так було і в статті 265 Кодексу законів про працю України, затвердженого Законом Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про затвердження Кодексу законів про працю Української РСР» від 10 грудня 1971 р. 322-VIII, перша редакція якої визначала, що «особи, винні в порушенні законодавства про працю, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством», і лише редакція 2014 чітко визначає, які особи, за які правопорушення і яку міру відповідальності несуть¹.

Важливо висвітлити співвідношення запропонованого акта з діючим законодавством, визначити його місце в системі національного права. Має бути перелік нормативно-правових актів, які будуть пов'язані з майбутнім актом, а також тих, що підлягають зміні і відміні. Треба продемонструвати, що запропонований акт не містить прогалин, не суперечить Конституції України. Слід вказати, які акти мають бути підготовлені з метою конкретизації запропонованого акта і його розвитку на відомчому та локальному рівнях. Згідно з правилами юридичної техніки слід зазначати строк введення в дію нового акта.

¹ Про правотворчу діяльність. Проєкт закону від 25.06.2021 р. № 5707. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355

Поділяємо думку тих правознавців, які вважають за доцільне, щоб санкціонування концепції здійснювалось не шляхом затвердження, а шляхом схвалення «в цілому»¹. Таким чином, концепція нормативно-правового акта має містити узагальнення попередньо проведених досліджень з виявлення недоліків правового регулювання певної сфери (виду) суспільних відносин та потреби прийняття нового чи удосконалення чинного (нова редакція) нормативно-правового акта, де набуває матеріальної форми ідея, покладена в основу положень по суті майбутнього нормативно-правового акта. Гносеологічна значимість концепції полягає у тому, що у подальшому концепція проєкту нормативно-правового акта виступає об'єктивною основою для тлумачення юридичних норм у майбутньому, у тому числі автентичного нормативного тлумачення, що може сприяти ефективному правозастосуванню.

Незважаючи на позитивні сторони концепції проєкту нормативно-правового акта, є небезпека похибки концепції. Однак, якщо законопроектні помилки можна чітко визначити, оскільки вони зумовлені, як правило, недотриманням правил нормотворчої техніки, правил юридичної логіки та юридичної лінгвістики, що знижує якість нормативно-правового акта, тим самим викликаючи труднощі в його тлумаченні і перешкоди в реалізації норм права, то концептуальні помилки не так очевидні, але їх наслідки достатньо серйозні – акт не відповідає інтересам певної соціальної групи чи в цілому шкодить національним інтересам.

Разом з тим, незважаючи на можливі теоретичні похибки, ігнорування правотворцями підготовленої фахівцями концепції проєкту нормативно-правового акта внаслідок механічного застосування досвіду інших країн чи покладання виключно на свій досвід призводить, зазвичай, до різних неочікуваних (негативних) наслідків². Зовсім не випадково І. Терлецька пропонує закріпити в Законі

¹ Кришталь М.Е. Підготовка нормативно-правових актів як механізм забезпечення реалізації Конституції України. URL: https://virtkafedra.ucoz.ua/el_gurnal/pages/vyp15/krishtal_tezi.pdf

² Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Порядку розробки юридичним департаментом нормативно-правових актів» від 20 січня 2009 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0013351-09#Text>

України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI додаткові вимоги до змісту пояснювальної записки, яка повинна містити вказівку на відповідність законопроєкту існуючій концепції, а також до висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, де обов'язково має зазначатись відповідність проєкту закону схваленій концепції¹.

Фахівці слухно звертають увагу на відсутність чітких правил нормотворчої техніки щодо написання концепції проєкту нормативно-правового акта, що мають забезпечити належну якість концепції закону². Вважаємо, що це мають бути не методичні рекомендації, які ніким не беруться до уваги сьогодні, як, наприклад, розроблені Апаратом Верховної Ради України методичні рекомендації з оформлення проєктів законів³, а розроблений Міністерством юстиції та затверджений постановою Кабінету Міністрів України підзаконний нормативно-правовий акт.

Концепція проєкту нормативно-правового акта потребує проведення якісної експертизи, що передбачає визначення адекватних методів експертизи для виявлення наявних дефектів (помилки, прогалини, протиріч) у змісті і формі концепції проєкту акта, оцінки відповідності концепції законопроєкту конституції та міжнародно-правовим стандартам. Експертиза передбачає також ретельний підбір необхідної кількості кваліфікованих експертів. При цьому важливо, що на законодавчому рівні має бути встановлена обов'язковість врахування експертного висновку законодавцем або письмова мотивація про відмову від думки експертів⁴.

На підтвердження зазначеного І. Оніщук, досліджуючи моніторингову експертизу концепцій нормативно-правових актів, обґрунтовує правила, що відносяться до організації роботи над концепцією

¹ Червонюк В.И. Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации. *Юридическая техника*. 2014. № 8. С. 489.

² Дідич Т.О. Правоутворення в Україні: теоретико-правові та практичні аспекти : монографія. К. : Ліра-К., 2017. С. 361.

³ *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін. К. : Українська енциклопедія, 2003. Т. 3. С. 515.

⁴ Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14.07.2020 р. № 768-IX. *Голос України*. 12.08.2020. № 141-142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>

нормативно-правового акта та правила, що відносяться безпосередньо до концепції нормативно-правового акта. До перших відносять:

- створення компетентної групи розробників концепції нормативно-правового акта;
- постановку завдань групі розробників концепції нормативно-правового акта;
- призначення оптимального терміну розробки концепції нормативно-правового акта;
- уточнення проблеми, яку пропонується розв'язати прийняттям нормативно-правового акта;
- з'ясування меж наявної проблеми, визначення мети нормативно-правового акта;
- виявлення причин наявної проблеми;
- вибір способу вирішення наявної проблеми;
- опублікування обраного способу вирішення наявної проблеми, проведення незалежної експертизи концепції нормативно-правового акта;
- затвердження (схвалення) концепції нормативно-правового акта;
- визначення оптимального місця майбутнього нормативно-правового акта в системі чинного законодавства.

Він також вважає, що до другої групи належать:

- зміст у нормативно-правовому акті правил для невизначеного кола осіб;
- логічність закону, погодження нормативно-правового акта з інтересами учасників правовідносин;
- погодження нормативно-правового акта з культурним рівнем учасників правовідносин;
- погодження нормативно-правового акта з матеріальними можливостями законодавця;
- погодження нормативно-правового акта з можливостями органів виконавчої влади щодо його реалізації;
- оптимальність встановленої межі правового регулювання нормативно-правового акта;
- визначеність перспективи дії нормативно-правового акта;

- погодження концепції нормативно-правового акта з концепціями нормативно-правового акта, що мають вищу юридичну силу;
- відсутність у нормативно-правовому акті норм, які можуть бути використані всупереч суспільним інтересам¹.

Таким чином, концепція проєкту нормативно-правового акта являє собою систему теоретично обґрунтованих, практично апробованих положень про нагальну потребу в акті-документі, має містити загальну характеристику про його цілі, предмет і методи правового регулювання, очікувані результати такої правової регламентації тощо. Квінтесенцією концепції законопроєкту є ідея закону, яка формується у результаті аналізу фактичного стану політичної, правової, соціально-економічної, гуманітарної сфери життєдіяльності суспільства та виявленні недоліків механізму правового регулювання. Концепція законопроєкту важливий етап законотворчого процесу, що дозволяє запобігти перевантаженню правотворчих органів нереалістичними законопроєктами. Тому на законодавчому рівні має бути закріплена вимога обов'язковості розробки концепції основного (базового) закону, підзаконного акта. Прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» сприятиме врегулюванню процесу не лише законотворчих, але й нормотворчих робіт в цілому. Разом з тим, концепція проєкту нормативно-правового акта не може замінити собою сам проєкт 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 проєкту нормативно-правового акта, тому має бути методика підготовки концепції проєкту нормативно-правового акта, затверджена на рівні підзаконного акта.

¹ Про правотворчу діяльність. Проєкт закону від 25.06.2021 р. № 5707. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355

Розділ 6

НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ОКРЕМІ ДЕФЕКТИ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

Перманентні зміни, які відбуваються в усіх сферах суспільного життя, зумовлюють необхідність концептуального переосмислення ролі права у житті індивіда, суспільства та держави, відхід від його виключно нормативістського сприйняття, а також системне вдосконалення українського законодавства, одним з істотних недоліків якого є невідповідність сучасним реаліям – як за змістом, так і за формою.

Апофеозом архаїчності законодавства України донедавна була преамбула Житлового кодексу Української РСР¹, у якій йшлося про *перемогу Великої Жовтневої соціалістичної революції, втілення в життя ленінських ідей побудови комуністичного суспільства та реалізацію розробленої Комуністичною партією програми житлового будівництва.*

Не заглиблюючись у спадщину радянського права, можемо констатувати необхідність проведення тотальної інвентаризації та подальшої актуалізації усього масиву національного законодавства.

Однією зі спроб актуалізувати законодавство та системно адаптувати його до сучасних реалій можна визначити прийняття Закону України «Про дерадянізацію законодавства України»². Зауважимо, що наведений нормативно-правовий акт не вирішив усіх проблем,

¹ Йдеться про редакцію, яка діяла до 7 травня 2022 року – дати набрання чинності Законом України «Про дерадянізацію законодавства України», яким в т. ч. було змінено назву цього кодифікованого акта. Див. Житловий кодекс України : Закон України від 30 червня 1983 р. № 5464-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10> (дата звернення: 15.07.2022).

² Про дерадянізацію законодавства України : Закон України від 21 квітня 2022 р. № 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20> (дата звернення: 15.07.2022).

пов'язаних з якістю українського законодавства. Так, Законом були внесені фрагментарні зміни до Кодексу законів про працю та Житлового кодексу. Окрім цього, Закон має два додатки, що містять переліки актів органів державної влади і органів державного управління Союзу РСР (додаток № 1, 929 найменувань) та Української РСР (Української СРР) (додаток № 2, 256 найменувань), які не застосовуються на території України¹.

Водночас і після набрання чинності Законом України «Про дерадянізацію законодавства України» низка нормативно-правових актів продовжує рясніти словосполученнями на кшталт «комсомльських організацій» (ст. 118 Кодексу законів про працю України²), «різних суспільних верств і населення в цілому» (ч. 1 ст. 9 Господарського кодексу України³) та «трудодефіцитних населених пунктів» (ст. 9 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»⁴).

Принагідно зауважимо, що у Законі України «Про дерадянізацію законодавства України» також містяться технічні помилки. Так, наприклад, у п. 2 прикінцевих та перехідних положень неправильно зазначена назва Закону України «Про правонаступництво України»⁵.

Не менш актуальною у контексті покращення якості національного законодавства є необхідність вирішення проблем, пов'язаних

¹ Крім їх положень, що не суперечать Конституції України і Закону України «Про правонаступництво України» та стосуються: суверенітету України та її територіальної цілісності в межах існуючого державного кордону України, визначеного Конституцією України та законами України, а також міжнародними договорами України; адміністративно-територіального устрою України; опису, нагородження, правил носіння та передачі (в тому числі і через спадкування) орденів, медалей, орденських стрічок та стрічок медалей на планках, знаків розрізнення, почесних звань, звань СРСР, а також Української РСР (Української СРР).

² Кодекс законів про працю України : Закон України від 17 грудня 1971 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 15.07.2022).

³ Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 15.07.2022).

⁴ Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17 жовтня 1990 р. № 400-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12> (дата звернення: 15.07.2022).

⁵ Про правонаступництво України : Закон України від 12 вересня 1991 р. № 1543-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1543-12> (дата звернення: 15.07.2022).

з дефектами нормопроєктувальної діяльності, адже ефективність будь-якого правового акта значною мірою залежить від його якості, яка, в свою чергу, визначається відповідністю вимогам щодо його підготовки.

Одним з інструментів подолання вад нормотворчої техніки і напрацювання дієвого алгоритму розробки якісних проєктів нормативно-правових актів є спеціальний закон, який би визначав засади правотворчої діяльності.

Зауважимо, що кількість актів, які деякою мірою унормовують вимоги до нормопроєктування, є доволі значною. При цьому, як правило, йдеться про рівень підзаконного правового регулювання¹. Водночас існування таких «правил» не вирішує основної проблеми – проблеми належної якості текстів нормативних актів.

16 листопада 2021 р. Верховною Радою України було прийнято за основу проєкт Закону про правотворчу діяльність (реєстр. № 5707 від 25 червня 2021 р.)², у якому задекларовано доволі амбітну мету – визначення засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні.

Правотворча діяльність є доволі складним теоретичним концептом і включає такі стадії: 1) прогнозування та планування;

¹ Див., напр.: Про затвердження Положення про порядок роботи над законопроєктами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України : Указ Президента України від 30 березня 1995 р. № 270/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/95> (дата звернення: 15.07.2022); Про затвердження Правил підготовки правових актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 вересня 2005 р. № 870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-p> (дата звернення: 15.07.2022); Про затвердження Методичних рекомендацій з підготовки та оформлення проєктів законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України та наказів Мінпалив-енерго : Наказ Міністерства палива та енергетики України від 20 квітня 2010 р. № 153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0153558-10> (дата звернення: 15.07.2022); Про затвердження Методичних рекомендацій з підготовки та оформлення проєктів нормативно-правових актів та дотримання правил нормопроєктувальної техніки : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 05 травня 2011 р. № 140. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0140737-11> (дата звернення: 15.07.2022); Про затвердження Методичних рекомендацій з підготовки у Мінрегіоні України проєктів нормативно-правових актів : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13 жовтня 2011 р. № 232. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0232858-11> (дата звернення: 15.07.2022).

² Про правотворчу діяльність : Проєкт Закону України від 25 червня 2021 р. реєстр. № 5707. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 15.07.2022).

2) формування та реалізацію правотворчої ініціативи; 3) підготовку проєкту нормативно-правового акта; 4) оприлюднення, проведення публічних консультацій та публічного обговорення проєкта; 5) експертизу проєкта; 6) прийняття нормативно-правового акта; 7) набрання чинності; 8) здійснення правового моніторингу.

Не піддаючи сумніву важливість кожної із наведених стадій правотворчості, окремо зупинимося на підготовці проєкту нормативно-правового акта, а саме на визначенні стандартів та основних вимог до його змісту.

Нормопроєктування є доволі специфічною діяльністю, що полягає не лише у розробці проєкту конкретного нормативно-правового акта, але й у виявленні та дослідженні суспільних відносин, які потребують правового регулювання. До того ж, якісна доктринальна модель нормативно-правового акта є необхідною передумовою його ефективності та здатності регулювати ті суспільні відносини, які *de facto* відсутні на час його розробки та набрання ним чинності.

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; *конкретність*, яка гарантує відображення в акті найбільш характерних, специфічних ознак суспільного явища; *повнота*, що забезпечує закріплення всіх необхідних елементів для регулювання суспільних відносин¹.

Процес нормопроєктування підпорядкований низці правил. Передусім йдеться про нормотворчу техніку, яка є елементом правотворчості, і покликана забезпечити належну якість і ефективність усього нормативного масиву.

Нормотворча техніка – це система усталених теоретико-прикладних правил, вироблених на підставі практики законотворчості, якими окреслено засоби і методи розробки та написання проєктів нормативно-правових актів, що забезпечують точну й повну відповідність положень, що викладаються, їх змісту і призначенню,

¹ Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72355&pf35401=550264> (дата звернення: 15.07.2022).

вичерпний обсяг правового регулювання, ясність та доступність правового матеріалу¹.

Чітке дотримання вимог нормотворчої техніки забезпечує не тільки належну якість і ефективність нормативно-правових актів, але й гарантує їх позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі².

Зазвичай нормотворча техніка розглядається як сукупність шести взаємопов'язаних елементів: пізнавально-юридичного; нормативно-структурного; логічного; мовного; документально-технічного; процедурного³.

Надзвичайно важливою є відповідність проєкту нормативно-правового акта вимогам логіки, що передбачає відсутність у ньому змістовних протиріч. Так, текст нормативно-правового акта не може містити незакінчених положень, а окремі його структурні частини повинні бути взаємоузгодженими.

У контексті недотримання вимог логіки можна навести приклад із нормою ст. 202 Цивільного кодексу України⁴ (далі – ЦК). Так, відповідно до частини першої наведеної норми правочином є дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків.

Водночас у логіці сполучником «або» позначається диз'юнкція – двомісна логічна операція, що має значення «істина», якщо хоча б один з операндів має значення «істина». При цьому диз'юнкція може бути розділовою – якщо потрібно показати, що із двох можливостей реалізується тільки одна та що реалізація однієї можливості виключає реалізацію іншої. У природній мові розділова диз'юнкція має аналогом вираз «А або В, але не обидва»⁵.

¹ Крижанівський В. Практика законотворення. Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки : методичні рекомендації. Вид. 4: випр. і доп. К. : ФОП Москаленко О.М., 2014. С. 4.

² Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72355&pf35401=550264> (дата звернення: 15.07.2022).

³ Ткачук А. Законодавча техніка. К. : ІКЦ «Легальний статус», 2011. С. 124.

⁴ Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 15.07.2022).

⁵ Конверський А.Е. Сучасна логіка (класична та некласична). К. : Центр учбової літератури, 2017. С. 47.

Інакше кажучи, сполучник «або» дозволяє обрати лише один із запропонованих варіантів (тобто правочин не може бути спрямований одночасно і на зміну, і на припинення цивільних прав та обов'язків).

Підтвердженням порушення логічних правил при розробці проекту нормативно-правового акта слугує і норма ч. 3 ст. 1122 ЦК, яка є незавершеною через технічну помилку – законодавець не спромігся завершити цю норму права і не зазначив наприкінці речення «*є нікчемною*».

Як аксіоматичне сприймається положення, відповідно до якого розробка якісного проекту нормативно-правового акта передбачає дотримання правил граматики, орфографії, стилістики та пунктуації. Водночас можна навести доволі багато прикладів порушення наведених вище вимог. Так, наприклад, у ст. ст. 130, 332 та 339 Цивільного кодексу Української РСР 1963 р.¹ йшлося про «*риск*» випадкової загибелі речі/матеріалів та «*риск*» виконання певної роботи (чинна редакція ЦК України оперує категорією «*ризик*»).

У контексті необхідності дотримання мовно-стилістичних правил слід окремо зупинитися і на проблемі неякісних перекладів міжнародних договорів.

Наприклад, у Генеральній угоді з тарифів і торгівлі (ГАТТ 1947)² неодноразово вживається слово «існуючий» (п. 4 (а) ст. XII, п. 4 ст. XVI, п. 12 (а) ст. XVIII). Водночас вживання дієприкметників активного стану з суфіксами «-уч», «-юч» не рекомендовано нормами сучасної української мови.

Доволі часто в офіційних перекладах міжнародних договорів неправильно вживається прийменникова сполука «згідно з», яка в українській мові керує орудним відмінком іменника. Так, наведена помилка неодноразово зустрічається у Генеральній угоді про торгівлю послугами (ГАТС)³ – «згідно частин» (п. 1 ст. IV), «згідно внутрішнього законодавства» (п. 3 ст. VI), «згідно статей» (п. 2 ст. XI) тощо.

¹ Цивільний кодекс Української РСР від 18 липня 1963 р. № 1540-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06> (дата звернення: 15.07.2022).

² Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ 1947). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_264 (дата звернення: 15.07.2022).

³ Генеральна угода про торгівлю послугами (ГАТС). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_017 (дата звернення: 15.07.2022).

На окрему увагу заслуговує ст. 26 проєкту Закону про правотворчу діяльність, що визначає вимоги до змісту нормативно-правового акта. Так, норми права, що містяться у нормативно-правовому акті, мають відповідати таким вимогам: 1) зрозумілість змісту; 2) однозначність розуміння; 3) передбачуваність (прогнозованість) наслідків реалізації; 4) узгодженість з іншими нормами права.

Додаткового уточнення потребує вимога щодо однозначності розуміння правової норми. У контексті викладеного зазначимо, що низкою науковців ідеалом права визначаються саме невизначені (оціночні норми), які, без перебільшення, пронизують усі галузі національного законодавства¹.

Зазначимо, що не усі оціночні поняття є притаманними для національного законодавства. Так, наприклад, Принципи європейського деліктного права² оперують поняттям «загальновизнані норми поведінки»; ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод³ передбачає *право на ефективний засіб юридичного захисту*.

До того ж деякі з оціночних понять безпосередньо не формалізовані у національному законодавстві, а визначаються складовими принципу верховенства права. Так, Конституційний Суд України у п. 2.2 Рішення від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 констатував, що одним із елементів верховенства права є принцип пропорційності, який у сфері соціального захисту означає, зокрема, що заходи, передбачені

¹ Див., напр.: Дмитро Василяка, Застосування оціночних понять та термінів у кримінальному процесі України (Класичний приватний університет, 2011); Галина Мойсеєнко, Оціночні поняття в адміністративному судочинстві України (Класичний приватний університет, 2017); Станіслав Певко, Оціночні поняття у правозастосуванні (Харківський національний університет внутрішніх справ, 2021); Володимир Рибалко, Оцінні поняття в кримінально-процесуальному праві України (Класичний приватний університет, 2016); Іван Тітко, Нормативна сутність оцінних понять в кримінально-процесуальному праві України (Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2009); Світлана Черноус, Оціночні поняття у трудовому праві України (Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2008); Сергій Шапченко, Оценочные признаки в составах конкретных преступлений (Київський державний університет імені Тараса Шевченка, 1988).

² Principles of European Tort Law. URL: <http://www.egtl.org/docs/PETL.pdf> (дата звернення: 15.07.2022).

³ European Convention on Human Rights. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf (дата звернення: 15.07.2022).

в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею¹.

У контексті викладеного потребує уточнення і положення п. 5 ст. 3 проекту Закону про правотворчу діяльність відповідно до якого норми права, викладені у нормативно-правових актах, мають бути чіткими та достатньо зрозумілими, не припускати різного тлумачення.

Істотним недоліком низки нормативно-правових актів є їх тотальна бланкетність, не конкретизована в актах спеціального законодавства. Доволі часто бланкетні норми свідомо не конкретизуються з метою уникнення додаткових майнових обтяжень державою. Яскравим прикладом зазначеного є ст. 1177 ЦК, чинна редакція якої унеможливила отримання потерпілими від кримінального правопорушення особами відшкодування від держави.

З одного боку, відсутність конкретизації бланкетних норм можна віднести до недоліків юридичної техніки, а з іншого – до концептуальних проблем нормотворення.

Законотворчий процес завжди відбувається під впливом багатьох факторів. До них передусім належать економічні, політичні, соціальні, національні, ідеологічні, зовнішньополітичні. При дослідженні проблеми факторів не можна залишити поза увагою прояви суб'єктивних факторів у законотворчості². Йдеться, зокрема, про лобізм, результатом якого іноді є спотворення важливих правових ідей. Так, Законом № 4176-VI³ із статті 258 ЦК було виключено

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12> (дата звернення: 15.07.2022).

² Курас І. Роль соціогуманітарних наук у законотворчому процесі України. Спільна сесія Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, Академії правових наук України та Інституту законодавства Верховної Ради України з питань розвитку правової системи та наукового забезпечення законотворчого процесу. К.: Парламентське видавництво, 2005. С. 20.

³ Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства: Закон України від 20 грудня 2011 р. № 4176-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4176-17> (дата звернення: 15.07.2022).

частини 3–4, які встановлювали спеціальну позовну давність у п'ять років до вимог про визнання недійсним правочину, вчиненого під впливом насильства або обману, а також десять років до вимог про застосування наслідків нікчемного правочину. Відмову від наведених норм в основному акті цивільного законодавства не можна визначити ані науково обґрунтованою, ані соціально обумовленою, що дозволяє припустити існування конкретних «кінцевих бенефіціарних власників» відповідних лобістських змін.

Важливою передумовою високої якості проєктів нормативно-правових актів є потужний науковий фундамент правотворчості.

Органічний зв'язок між доктриною та практикою правотворчості виявляється на етапі розробки концепції нормативно-правових актів.

Зазначимо, що проєктом Закону про правотворчу діяльність передбачається розробка концептуальних засад розвитку галузевого законодавства України, а також концепцій окремих нормативно-правових актів.

Концепція розвитку галузевого законодавства включає основні принципи правового регулювання суспільних відносин нормами відповідної галузі, а також закріплює принципову схему галузевого законодавства з різним рівнем ієрархічності нормативних актів. Найбільш важливі за змістом та обсягом законопроєкти (проєкти нормативно-правових актів) розробляються також на концептуальній основі. Концепція законопроєкту, крім обґрунтування його доцільності та іншої інформації, яка є складовою правотворчої ініціативи, включає: 1) аналіз поточного стану правового регулювання відповідних суспільних відносин з зазначенням недоліків, прогалин, суперечностей, застарілих норм та ін.; 2) обґрунтування механізму вирішення наявної проблеми, визначення кола питань, які підлягають врегулюванню в цьому нормативно-правовому акті, його структури тощо; 3) визначення мети проєкту нормативно-правового акта, предмету правового регулювання; 4) визначення орієнтовної структури проєкту нормативно-правового акта; 5) здійснення оцінки відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України; 6) визначення організаційних

заходів щодо підготовки проєкту нормативно-правового акта та його реалізації після прийняття (видання). Концепція ґрунтується на дослідженнях науковців, результатах опитування громадської думки (за умов їх проведення), аналізі відповідних статистичних даних. Зокрема, мають бути враховані міжнародний досвід, а також міжнародні зобов'язання України¹.

Як приклад концептуальної наукової підтримки законотворчого процесу можна навести системну роботу з рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства України, за результатами якої було підготовлено Концепцію оновлення Цивільного кодексу України², а також підготовку Концепції реформування кримінального законодавства України³.

Низка технічних недоліків проєктів нормативно-правових актів пов'язана з недостатньою уважністю їх авторів, з відсутністю бажання витратити час на узгодження законопроєкту з чинним нормативним масивом, а іноді – з очевидною некомпетентністю розробників.

Як приклад можна навести спробу внести зміни до виключених раніше статей закону. Так, відповідно до п. 8 ч. 11 прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»⁴ із Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»⁵ були виключені статті 6, 7. Водночас відповідно до п. 1 Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо внесення відомостей про зареєстроване місце проживання осіб на тимчасово окупованих

¹ Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72355&pf35401=550264> (дата звернення: 15.07.2022).

² Концепція оновлення Цивільного кодексу України. К.: АртЕк, 2020.

³ Концепція реформування кримінального законодавства України. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2020/08/25/povnyj-tekst-kontseptsiyi-reformuvannya-kk-ukrayiny.pdf> (дата звернення: 15.07.2022).

⁴ Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні : Закон України від 5 листопада 2021 р. № 1871-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20> (дата звернення: 15.07.2022).

⁵ Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення: 15.07.2022).

територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, а також оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус»¹ законодавець раніше виключені статті намагається викласти у новій редакції.

Зауважимо, що наразі в офіційному тексті Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» зазначено, що зміни до статей 6, 7, прийняті Законом України № 1916-IX від 30.11.2021, внести неможливо.

Викладене вище дає змогу дійти висновку, що потреба в удосконаленні чинного законодавства України та підвищенні його ефективності зумовлює необхідність проведення повної інвентаризації та подальшої актуалізації усього нормативного масиву.

Одним з першочергових завдань, що дасть змогу покращити чинне національне законодавство, є необхідність вирішення проблем, пов'язаних з дефектами нормопроектувальної діяльності. Так, розробка якісних проєктів нормативно-правових актів передбачає дотримання правил юридичної техніки.

Якісна доктринальна модель нормативно-правового акта є необхідною передумовою його ефективності. Саме тому обґрунтованим вбачається урахування напрацювань теорії права і держави у галузевих доктринальних розробках, що, у свою чергу, повинні втілюватися у правотворчій діяльності.

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо внесення відомостей про зареєстроване місце проживання осіб на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, а також оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус : Закон України від 30 листопада 2021 р. № 1916-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1916-20> (дата звернення: 15.07.2022).

Розділ 7

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ: ВИМОГИ ДО ЗМІСТУ (ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ)

Як відомо, забезпечення належної якості нормативно-правових актів залишається однією із найбільш гострих проблем у діяльності всіх суб'єктів правотворчості в Україні, що дошкуляє всім, хто так чи інакше застосовує положення цих актів у своєму житті. Приклади таких недолугих приписів, мабуть, може навести кожний практикуючий юрист та мабуть й не професійний юрист тощо. Вважаємо, що однією (хоча і не самою головною) причиною такого кепського стану законодавства (у цій роботі під законодавством розуміється сукупність нормативно-правових актів, які ухвалюються уповноваженими на те суб'єктами відповідно до закону на виконання покладених на них повноважень з метою правового регулювання суспільних відносин)¹ є відсутність чітко визначених, в тому числі й на законодавчому рівні, вимог до змісту нормативно-правового акту.

У правовій доктрині нормативно-правові акти визнаються одним з основних джерел права у формально-юридичному (юридичному) значенні цього терміну, коли під джерелом права розуміються: спосіб зовнішнього вияву правових норм, який засвідчує їх загальнообов'язковість²; текстуальні джерела права як спосіб зовнішнього прояву права³; визнана в конкретному суспільстві

¹ Мельник В.П. Поняття та ознаки законодавства: проблеми, підходи, напрями вирішення. *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С. 53.

² Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.): Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 2: Д – Й. С. 171.

³ Теорія держави і права. Академічний курс: [підручник] / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. URL: https://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1401.htm (дата звернення: 15.06.2022).

офіційна форма (спосіб) зовнішнього вираження та закріплення норм права, посилання на яку підтверджують їхнє існування¹ або, як зазначила Н. Пархоменко «зовнішня форма існування норм права у вигляді письмового документа (правового припису), виданого в межах повноважень суб'єктів правотворчості згідно зі спеціальною процедурою, який має юридичну силу та обов'язковість до виконання, відображає волю народу, політику держави і суб'єктів місцевого самоврядування»². В свою чергу, О.Ф. Скакун підкреслює, що нормативно-правовий акт виконує дві рівнозначні функції – функцію юридичного джерела права і функцію форми права, тобто виступає як спосіб існування і вираження норм права³. Не аналізуючи глибоко суть вказаних визначень, зазначимо, що у контексті дослідження, яке проводиться, головним є загальне визнання науковцями того, що нормативно-правовий акт як джерело права, у першу чергу, служить для зовнішнього вираження норм права. Причому сучасне значення нормативно-правового акту як джерела права у правовій системі України полягає в тому, що серед інших таких джерел (правовий звичай, нормативно-правовий договір, судові прецеденти (судова практика), правова доктрина тощо) він є найбільш поширеним, а за думкою А.М. Ришелюка⁴ – єдиним джерелом права України, що в цілому є доволі спірним твердженням⁵, але яскраво підкреслює роль та значення нормативно-правового акта як базового джерела права у правовій системі України.

Зазначимо, що В. Косовичем (на підставі різних навчальних посібників) до ознак нормативно-правового акту віднесені такі. Він є: 1) офіційним актом компетентного правотворчого органу,

¹ Теорія держави і права : підручник / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Х. : Право, 2015. С. 108.

² Пархоменко Н. Концептуальні основи теорії джерел права. *Право України*. 2017. № 6. С. 14.

³ Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге вид. К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. С. 362.

⁴ Ришелюк А.М. Законотворчість в Україні. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. С. 29.

⁵ Хоча б тому, що, наприклад, згідно зі ст. 7 Цивільного кодексу України цивільні відносини можуть регулюватися звичаєм, зокрема звичаєм ділового обороту. Див. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/435-15#Text> (дата звернення: 15.06.2022).

що приймається в порядку спеціальної правотворчої процедури; 2) документально оформлений, має усі необхідні реквізити; 3) встановлює юридичну норму (правило загального характеру), діє щодо неперсоніфікованого кола суб'єктів і правовідносин, має неодноразовий характер; 4) підлягає офіційному оприлюдненню; 5) приймається у випадку необхідності встановити, змінити чи скасувати правила загального характеру¹. В свою чергу, Л.М. Легін основними ознаками (рисами) нормативно-правового акту називає: 1) нормативність; 2) загальність; 3) спрямованість на регулювання суспільних відносин; 4) прийняття уповноваженими на те органами, посадовими особами чи народом у суворо визначеному порядку (процедурі); 5) відповідність вимогам юридичної техніки щодо змісту та форми нормативно-правового акта та вимогам до юридичного документу; 6) часові, просторові та суб'єктні межі дії². І.А. Сердюк розглядає особливостями нормативно-правового акту, які вирізняють його від інших різновидів правового акту публічної влади: 1) уміщення в нормативно-правовому акті правил поведінки загального характеру, а також приписів нетипового характеру (нетипових правових розпоряджень, дефініцій, принципів, строків, умовних припущень тощо); 2) єдино можливу зовнішню форму вираження (офіційний письмовий документ з усіма потрібними реквізитами); 3) специфічність його юридичної форми, що, як правило, не повторює назви акта застосування норм права й може збігатися з юридичною формою інтерпретаційно-правового акта; 4) обмежене коло праводієдатних суб'єктів, уповноважених здійснювати таке волевиявлення; 5) специфічність його внутрішньої структури, для якої характерні такі елементи як частини, глави, розділи, статті, частини статей, пункти, підпункти та абзаци юридичної форми; 6) його провідну роль у механізмі правового регулювання суспільних відносин, оскільки він є юридично первинним як щодо акту застосування норм права, так і стосовно акта тлумачення норм

¹ Косович В. Нормативно-правові акти України: деякі теоретичні аспекти. *Вроцлавсько-Львівський юридичний збірник*. 2012. № 3. С. 151.

² Легін Л.М. Нормативно-правовий акт: поняття та система ознак. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 25.

права¹. Зазначимо, що у контексті дослідження, яке проводиться, зміст нормативно-правового акту аналізуватиметься, виходячи, у першу чергу, з таких його ознак як встановлення в ньому правових норм та його відповідність правилам юридичної техніки. Причому варто погодитися з М. Теплюком та О. Ющиком в тому, що «джерелом права є не просто закон як форма нормативного акта; ним є акт законодавця в єдності його нормативного змісту і форми»², поширивши це твердження й на підзаконні-нормативно-правові акти з уточненням, що він є актом компетентного суб'єкта правотворчості.

Водночас варто зазначити, що на час проведення дослідження легального законодавчого визначення поняття «нормативно-правовий акт» загального характеру в Україні не має. Лише у проекті Закону України «Про правотворчу діяльність»³, прийнятому Верховною Радою України за основу в першому читанні 16.11.2021, визначено, що «нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності, який встановлює, змінює, зупиняє, відновлює чи припиняє норму (норми) права у встановленому Конституцією та законами України порядку». Зауважимо також, що у першій редакції Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5, було визначено, що «у цьому Порядку під нормативно-правовим актом слід розуміти офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування».

¹ Сердюк І.А. Поняття та особливості нормативно-правового акта. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. Вип. 2. С. 49.

² Теплюк М., Ющик А. До проблеми якості закону як джерела права. *Право України*. 2017. № 6. С. 18.

³ Див. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 15.06.2022).

У редакції Порядку, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 15.05.2013 № 742/23274, під нормативно-правовим актом розумівся «офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування». Проте у чинній редакції Порядку, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 26.04.2020 № 1207/5 визначення поняття нормативно-правового акту вже відсутнє¹.

Водночас значна кількість визначень змісту цього поняття наведена в юридичній літературі. Зокрема, С.В. Бобровник і В.П. Нагребельний під нормативно-правовим актом розуміють «офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави й установлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права»²; А.М. Ришелюк – «виданий уповноваженим органом держави або ухвалений народом акт, що містить хоча б одне загальнообов'язкове правило поведінки (тобто хоча б одну правову норму) або хоча б один припис щодо зміни чи скасування таких правил поведінки»³; О.В. Цельєв – «акт правотворчості, який: а) приймається як шляхом безпосереднього волевиявлення народу, так і уповноваженим на це органом за встановленою процедурою; б) містить загальнообов'язкові правила поведінки, легітимізовані людьми; в) розрахований на невизначене коло осіб та багаторазове застосування»⁴. І.А. Сердюк розглядає нормативно-правовий акт як «забезпечене з боку держави волевиявлення уповноважених суб'єктів правотворчості (народу, органів публічної влади й окремих посадових осіб цих органів, а також керівників інших державних організацій, наділених правотворчими повноваженнями), об'єктивоване в офіційному юридичному документі, що здійснює регулятивний

¹ Див. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0313-20#n18> (дата звернення: 15.06.2022).

² Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 1998. Т. 4: Н – П. 2002. С. 192.

³ Ришелюк А.М. Законотворчість в Україні. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. С. 29.

⁴ Загальна теорія права. Підручник / За ред. М.І. Козюбри. К. : Ваїте, 2015. С. 155.

та/або охоронний вплив на поведінку праводієздатних суб'єктів права через установлення, зміни, скасування чи конкретизації правових норм, спричиняє юридичні наслідки та сприяє утвердженню правопорядку»¹. З огляду на мету дослідження, яке проводиться, звернемо увагу, що всі шановні науковці сходяться в тому, що у нормативно-правовому акті міститься загальнообов'язкові правила поведінки, тобто правові норми. Таким чином, можна прийти до висновку, що зовні нормативно-правовий акт виглядає як письмовий документ, в якому у певному порядку розташовані правові норми, які складають його зміст, а тому логічним є висновок, що змістом нормативно-правового акту виступають перш за все правові норми, які входять до його складу (його тексту), тобто «змістом нормативно-правового акта є правила поведінки загального характеру, дія яких розповсюджується на невизначене коло суб'єктів»².

Водночас варто зауважити, що, як правило, до складу нормативно-правових актів входять не лише правові (юридичні) норми як формально обов'язкові загальні правила фізичної поведінки, які встановлюються або санкціонуються державою з метою регулювання суспільних відносин і забезпечуються її організаційною, виховною, а у разі необхідності – примусовою діяльністю³, а й нормативно-юридичні приписи – вміщені у статті нормативно-юридичного акта або іншого формального джерела об'єктивного юридичного права логічно і граматично завершені деонтичні судження загального характеру про формально дозволену, обов'язкову чи заборонену фізичну поведінку за певних обставин⁴. Водночас можна погодитись з Н. Стеціком в тому, що «норма права, будучи ідеальною логічною моделлю правила поведінки, текстуально закріплюється у нормативно-правових приписах, що

¹ Сердюк І.А. Поняття та особливості нормативно-правового акта. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. Вип. 2. С. 49–50.

² Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2006. URL: https://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1401.htm (дата звернення: 15.06.2022).

³ Рабінович П.М. Основи теорії та філософії права : навч. посібник. Львів : Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. С. 152.

⁴ Там само. С. 158.

є формою її виразу»¹, тобто, що правова норма об'єктивується саме через нормативно-правовий припис. Водночас слід зауважити, що до тексту нормативно-правового акту можуть входити і ненормативні (недеонтичні) судження правотворчого органу або приписи ненормативного характеру. До таких суджень зазвичай належать, скажімо, констатації певних історичних ситуацій, станів, цілі і завдання законодавства, дефініції вжитих у ньому понять, вказівки стосовно темпоральної, просторової чи суб'єктної дії (чинності) нормативно-юридичних актів або інших зовнішніх джерел права, настанови стосовно подолання колізій, суперечностей у змісті чинних юридичних норм тощо², які не завжди можуть бути викладені як звичайні юридичні норми. Зазначимо, що вказані приписи у юридичній літературі визначаються також як спеціалізовані (нетипові) норми права³.

Повернувшись до проекту Закону України «Про правотворчу діяльність», насамперед, звернемо увагу, що згідно з його статтею 26 «Вимоги до змісту нормативно-правового акта» норми права, що містяться у нормативно-правовому акті, мають відповідати таким вимогам: 1) зрозумілість змісту; 2) однозначність розуміння; 3) передбачуваність (прогнозованість) наслідків реалізації; 4) узгодженість з іншими нормами права. Слід також вказати, що згідно з статтею 25 названого законопроекту проекти нормативно-правових актів розробляються із дотриманням правил техніки нормопроєктування, що встановлені цим Законом. Проте, на нашу думку, дотримання лише цих вимог навряд чи може бути визнано достатнім для законодавчого забезпечення належної якості змісту нормативно-правового акта.

Щодо вказаних вимог варто зазначити, що вимоги зрозумілості, однозначності розуміння змісту та його передбачуваності (прогнозованості) наслідків реалізації впливають із визначення Венеціанською комісією доступності закону (закон має бути зрозумілим,

¹ Стецік Н. Норма права та нормативно-правовий припис: загальнотеоретичні аспекти. *Публічне право*. 2016. № 4. С. 214.

² Рабінович П.М. Основи теорії та філософії права : навч. посібник. Львів : Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. С. 159.

³ Теорія держави і права : підручник / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Х. : Право, 2015. С. 171–174.

чітким та передбачуваним) як одного з основних критеріїв розуміння верховенства права, а також того, що, за її думкою, юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а їхньою метою було забезпечення передбачуваності ситуацій та правовідносин¹. Зазначені положення були конкретизовані Конституційним Судом України, який, зокрема, підкреслив, що «у контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави у сферу його прав. Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування). Таким чином, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа залежно від обставин повинна мати можливість орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних юридичних наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права»². У зв'язку з цим варто звернути увагу, що у принципі юридичної визначеності правової норми спочатку йдеться про чіткість її формулювання, внаслідок чого зміст норми має бути зрозумілим, що веде до однозначності її розуміння і у комплексі забезпечує передбачуваність правової норми. Зауважимо також, що у проєкті Закону «Про правотворчу діяльність» правова визначеність розглядається також як принцип правотворчої діяльності (ст. 3), зміст якого полягає в тому, що норми права, викладені у нормативно-правових актах, мають бути чіткими та достатньо зрозумілими, не припускати різного тлумачення, бути

¹ 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: 15.06.2022).

² Див. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-20?find=1&text=%D1%8E%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD#w1_1 (дата звернення: 15.06.2022).

забезпечені механізмами їх реалізації, а також забезпечувати суб'єктам правовідносин можливість передбачати правові наслідки реалізації норм права. Тут варто звернути увагу, що до раніше перерахованих елементів правової визначеності (чіткість, зрозумілість, однозначність, передбачуваність) у проекті Закону України «Про правотворчу діяльність» додається новий – забезпечення норми права механізмом її реалізації. Проте без чіткого визначення того, як саме має реалізовуватися ця вимога у нормативно-правовому акті зрозуміти зв'язок між механізмом реалізації правової норми та її правовою визначеністю доволі складно, оскільки механізм реалізації правової норми включає до себе багато елементів (наприклад, діяльність суб'єкта права, зобов'язаної сторони, законотворчого органу, правозастосовчого органу, наявні юридичні норми, які регулюють їх діяльність, механізм юридичної відповідальності¹). Зазначимо, що певним орієнтиром тут може бути позиція Ж.О. Дзейко, яка вважає, що потрібно обов'язково закріплювати порядок реалізації матеріальних норм права, які не можуть бути втілені у життя без встановленої процедури їх реалізації².

Щодо аналізу о принципу правової визначеності в науковій літературі, то, на наш погляд, заслуговує на підтримку позиція С.П. Погребняка, який, зазначив, що існування ідеї правової визначеності як під час правотворчості, так і на стадії реалізації права (правозастосування), логічно обумовлює дві групи відповідних вимог: 1) вимоги до норм права (нормативно-правових актів); 2) вимоги до їх застосування. Причому вимоги до норм права можуть бути розподілені на вимоги змістовні і процедурні. Змістовні вимоги полягають в тому, що: (1) норми мають бути зрозумілими (доступними), (2) несуперечливими і (3) повинні пропонувати повне врегулювання суспільних відносин, не допускаючи існування прогалін; (4) норми, які визначають компетенцію державних органів, не повинні наділяти їх широкими дискреційними повноваженнями. Найважливішими процедурними

¹ Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2006. URL: https://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1401.htm (дата звернення: 15.06.2022).

² Дзейко Ж.О. Сучасний стан та пріоритетні напрямки розвитку законодавчої техніки в Україні: практичні аспекти. *Університетські наукові записки*. 2006. № 3–4(19–20). С. 29.

вимогами, з дотриманням яких пов'язується правова визначеність, є: 1) вимога про обов'язкове оприлюднення актів; 2) вимога, що забороняє зворотню силу актів; 3) вимога розумної стабільності права, що забезпечує незмінність правових приписів протягом певного періоду й обумовлює заборону їх частих змін; 4) вимога послідовності правотворчості, що включає насамперед заборону необґрунтованих змін; 5) вимога надання додатнього часу для змін у системі правовідносин, викликаних прийняттям нового закону. В свою чергу, до вимог щодо застосування нормативно-правових актів відносяться: 1) нормативні акти повинні виконуватися; 2) повинна існувати практика уточнення (конкретизації) їх змісту; 3) повинна існувати практика однакового застосування закону; 4) рішення судів повинні бути остаточною і обов'язковими та підлягати виконанню¹.

Стосовно іншої, передбаченої у ст. 26 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність», вимоги до змісту нормативно-правового акта, – узгодженості його змісту з іншими нормами права, то вона пов'язана, на нашу думку, з необхідністю систематизації законодавства як умови його ефективності. У зв'язку з цим зазначимо, що ця вимога до змісту нормативно-правового акта впливає з такого визначеного у ст. 3 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» принципу правотворчої діяльності як принцип системності та комплексності, за яким «правотворча діяльність має гарантувати узгодженість правових норм між собою та відповідність нормативно-правових актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, пріоритетність правових норм спеціального законодавства над правовими нормами загального законодавства, забезпечувати своєчасне прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів на виконання норм законів України».

Доречним було б також згадати, що згідно з статтею 7 «Вимоги до нормативно-правового акту» Закону України «Про нормативно-правові акти», який був прийнятий Верховною Радою України 13.01.2000 та скасований 05.04.2001² (через нездатність парламенту

¹ Погребняк С.П. Основоположні принципи права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2009. С. 23–24.

² Див. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0923&skl=4 (дата звернення: 15.06.2022).

подолати вето Президента України на цей закон), останній повинен був відповідати принципам верховенства права, законності, прийматися уповноваженим на те суб'єктом, у визначеній законом формі та за встановленими процедурою і правилами нормотворчої техніки, не суперечити актам вищої юридичної сили, офіційно доводиться до відома населення в установленому законом порядку. Крім цього, у вказаному Законі окремо визначались загальні техніко-юридичні вимоги до нормативних актів (стаття 17), загальні вимоги до тексту нормативного акта (стаття 29), вимоги до його термінології (стаття 30), стилю (стаття 32) тощо.

Вимоги до змісту нормативно-правових актів та їх розкриття є предметом досліджень багатьох науковців. Однак перед їх розглядом було б доцільним звернути увагу на таке. Зміст нормативно-правового акту як зміст правових норм, які його складають, цікавить нас не сам по собі. Річ у тім, що зміст нормативно-правового акту (зміст правових норм, які входять до його складу) є визначальним для забезпечення належної якості регулювання відповідних суспільних відносин, а тому безпосередньо впливає на ефективність їх правового регулювання. У зв'язку з цим слід погодитись з Ю.І. Бірченком в тому, що умови ефективності дії права можна поділити на такі групи: 1) умови, що стосуються самої норми; 2) умови, що стосуються діяльності правозастосовчих органів; 3) умови, що характеризують особливості правосвідомості й поведінки індивідів, які виконують або порушують вимоги норми права. Причому до першої групи умов, що стосуються самої норми, він відносить досконалість законодавства, під якою перш за все розуміється відповідність прийнятих правових норм тим загальним і конкретним політичним, соціально-економічним, ідеологічним, культурним і організаційним умовам, у яких вони діятимуть, яка передусім має забезпечуватися, зокрема, і правовою наукою, завданням якої має стати розробка систему критеріїв (показників), які характеризують ступінь досконалості прийнятих норм як у змістовному, так і в техніко-юридичному значенні¹.

¹ Бірченко Ю.І. Деякі критерії оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів. *Наукові записки НАУКМА. Серія: Юридичні науки*. 2004. Т. 26. С. 12.

Повертаючись до визначення у науковій літературі конкретних вимог до змісту нормативно-правових актів зазначимо, що, наприклад, Ю.М. Перерва зазначає, що на його думку «критеріями якості закону» (на нашу думку, вказані критерії можна екстраполювати на всі нормативно-правові акти, а не лише на закони) можуть бути: зв'язок з загальною системою чинного законодавства; забезпеченість фінансовими, організаційними та іншими ресурсами, мірами відповідальності (санкціями); відповідність його положень сучасним досягненням вітчизняної та зарубіжної правової науки та юридичної практики (щодо цих критеріїв він підтримує російську вчену О.В. Селєзньову); обґрунтованість застосування правового регулювання у формі закону; відповідність положень нормам Конституції України; дотримання правил законодавчої техніки; дієвість – розгляд завдань, що вирішуються у конкретній сфері та відповідність результатів поставленій меті, цілям, культурним особливостям та надбаням держави¹. Л.Л. Богачова, проаналізувавши відповідну юридичну літературу, до вимог, яким має відповідати нормативно-правовий акт, відносить: вимоги, яким має відповідати юридичний документ (достовірність, повнота, грамотність і обґрунтованість); зазначає, що інші науковці доповнюють цей перелік авторитетністю, автентичністю, своєчасністю, оперативністю, доступністю, ясністю, офіційністю, а також вимогами до оформлення та структури нормативно-правового акта, до яких вона додає вимоги що стосуються реквізитів нормативно-правового акта, способів його оприлюднення, а також порядку державної реєстрації та обліку². В. Корнієнко вважає, що до вимог, які застосовуються до нормативно-правового акта, варто віднести чітко визначену структуру, регламентовану процедуру нормопроєктування, а також доцільність, ефективність, об'єктивність, своєчасність, узгодженість та якість³. На думку Я. Берназюка,

¹ Перерва Ю.М. Деякі питання експертизи законопроектів в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. № 42. С. 167.

² Богачова Л.Л. Вимоги до підзаконного нормативно-правового акта як офіційного документа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2017. Вип. 29(1). С. 17–18.

³ Корнієнко В. Висновок правової експертизи: теоретико-правові аспекти. *Теорія держави і права*. 2020. № 7. С. 266.

«поняття «якість закону» (quality of law) або «принцип зрозумілих правил» (understandable rules), (що знову ж, на нашу думку, можна екстраполювати на всі нормативно-правові акти) охоплює собою такі характеристики відповідного акта законодавства як, зокрема, чіткість, точність, недвозначність, зрозумілість, узгодженість, доступність, виконуваність, передбачуваність та послідовність. Ці характеристики стосуються як положень будь-якого акта (норм права, які в ньому містяться), так і взаємозв'язку такого акта з іншими актами законодавства такої ж юридичної сили»¹. І.Д. Шутак та І.І. Онищук, погоджуються з Т.В. Кашаніною в тому, що до вимог до змісту нормативно-правового акта належать вимоги: 1) законності, що означає, що будь-який нормативно-правовий акт має відповідати загальновизнаним нормам і принципам міжнародного права, Конституції, нормативно-правовим актам, які мають вищу юридичну силу. Крім цього, у межах цієї вимоги нормативно-правовий акт має видаватися в межах компетенції правотворчого суб'єкта, а також у ньому мають бути дотримані права та свободи людини і громадянина; 2) відповідності нормам моралі; 3) доцільності; 4) обґрунтованості, що означає, що нормативно-правові акти повинні прийматися з урахуванням об'єктивних і суб'єктивних факторів відповідно до закономірностей та тенденцій розвитку життя суспільства, його соціальних потреб і може стосуватися не тільки економічної, політичної, соціальної складових, а й правової обґрунтованості прийняття нормативно-правових актів, яка означає чітке вираження підстави і цілі видання норми права, а також юридичні наслідки, викликані його виданням; 5) ефективності; 6) своєчасності; 7) стабільності; 8) економності; 9) реальності; 10) оптимальності². Зазначимо, що В.О. Панкратова до вимог до змісту нормативно-правового акта додає вимогу його точності³

¹ Берназюк Я. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону. *Судебно-юридическая газета*. 2020. 21 жовтня. URL: bit.ly/2IPqO65 (дата звернення: 15.06.2022).

² Шутак І.Д., Онищук І.І. *Юридична техніка* : навч. посіб. для вищих навч. закладів. Івано-Франківськ, 2013. С. 496. URL: <https://pravo.studio/tehnika-ukrajini-yuridichna/vimogi-zmistu-normativno-pravovih-aktiv-73190.html> (дата звернення: 15.06.2022).

³ Панкратова В.О. Точність як вимога до змісту нормативно-правового акта. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 4(29). С. 43–48.

та доступності й однозначності¹ Отже, з викладеного можна зробити висновок, що усталеного єдиного погляду на вимоги до нормативно-правових актів у правовій доктрині нині немає.

Водночас, якщо проаналізувати висловлені науковцями позиції, можна прийти до висновку, що серед вимог до змісту нормативно-правових акта можуть, на нашу думку, бути виділені: 1) вимоги до нормативно-правового акта в цілому, до яких можна віднести, зокрема, вимоги щодо обґрунтованості його прийняття; законності; своєчасності; ефективності; дотримання порядку та процедури прийняття; відповідності його положень досягненням правової науки та юридичної практики; забезпеченості його виконання (реальності); 2) вимоги до тексту нормативно-правового акта, які стосуються положень, які входять до його складу. Зазначимо, що, на нашу думку, до таких вимог можна віднести, зокрема, вимоги щодо його точності як елементу юридичної визначеності вказаних положень; повноти правового регулювання; узгодженості з іншими правовими нормами; 3) вимоги до форми нормативно-правового акта, до яких можна віднести, зокрема, вимоги щодо дотримання правил техніки нормопроєктування, в тому числі його оформлення як офіційного документа.

Зазначимо, що в спеціальній літературі є інші варіанти систематизації вимог до нормативно-правових актів. Так, Є.С. Герасименко виділяє загальні вимоги (оптимальність, доцільність, ефективність); спеціально-юридичні вимоги (відповідність положенням Конституції України, законам і нормативно-правовим актам вищих органів публічної влади; неможливість порушення нормативно-правовим актом встановлених та гарантованих чинним законодавством прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб і прав та законних інтересів юридичних осіб; видання нормативно-правового акта уповноваженим на це органом, посадовою особою у межах їх компетенції; відповідність нормативно-правового акта меті, приписам і вимогам законодавчого акта, на виконання якого

¹ Панкратова В.О. Доступність та однозначність як вимоги до змісту нормативно-правового акта. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського*. 2020. Том 34. С. 25–30.

його видано; прийняття нормативно-правового акта в установлених порядку і формі); вимоги організаційно-технічного характеру (наявність в актах усіх необхідних реквізитів; використання при видачі акта лише тих назв і визначень, які передбачені чинними законодавчими та іншими актами; обов'язкове зазначення дати прийняття акта і терміну (строку) його дії); викладення змісту акта грамотно, чітко, конкретно, ясно, зрозуміло для адресатів, обов'язкове додержання інших вимог юридичної нормотворчої техніки¹.

Водночас, враховуючи, що метою роботи є дослідження вимог до нормативно-правового акта як документу, в якому у певному порядку розташовані правові норми, що складають його зміст, вважаємо за доцільне основну увагу зосередити на розгляді вимог до тексту нормативно-правового акта та його форми. Причому варто зазначити, що вимоги до тексту нормативно-правового акта, як правило, тісно пов'язані з вимогами до його форми.

З огляду на це до вимог щодо змісту нормативно-правового акта як тексту юридичного характеру, що складається з приписів нормативного та ненормативного характеру, на нашу думку, можна віднести:

1) вимогу точності положень нормативно-правового акта як їх чіткості, зрозумілості, однозначності, у чому проявляється юридична визначеність приписів нормативного характеру. Зазначимо, що вимоги щодо чіткості, зрозумілості, однозначності стосуються як приписів (норм) нормативного характеру, так і приписів ненормативного характеру, вміщених у відповідний нормативно-правовий акт. При цьому чіткість та зрозумілість змісту нормативно-правового акта пов'язується, у першу чергу, з ясністю його положень та простотою їх викладення, що має забезпечити легкість сприйняття та розуміння відповідних приписів. Так, ще Ш. Монтеск'є зазначив; що мова закону має бути простою та лаконічною, пряме значення завжди зрозуміліше, ніж непряме; суттєва умова – щоб слова закону породжували у всіх людей одні і ті ж поняття; закони не повинні вдаватися у тонкощі; вони призначені для людей пересічних

¹ Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І.С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2017. С. 387–388.

і містять у собі не мистецтво логіки, а тверезі судження звичайного батька сімейства¹. Значення точності змісту нормативно-правового акту, як точності його норм (і їх досконалості) виступає обов'язковою умовою якості нормативно-правових актів і, відповідно, належного правового регулювання в суспільстві².

Проте слід зазначити, що точність положень нормативно-правового акта не варто розуміти як абсолютну математичну точність. Це пояснюється, зокрема тим, що, з одного боку, точність нормативно-правового акту має враховувати вимоги щодо забезпечення його стабільності, які дозволяють застосовувати його відповідні положення протягом тривалого періоду, а з іншого – застосування в ньому оціночних понять, під якими розуміється «виражена у юридичній нормі абстрактна характеристика соціальної (особистої, групової та ін.) значущості реальних або потенційних фактів, що має бути неодмінно конкретизована під час його застосування чи реалізації, завдяки чому забезпечено юридичне реагування держави на всі індивідуалізовані факти, яким притаманна зафіксована у юридичній нормі значущість»³.

Із цього приводу варто також звернути увагу на позицію Європейського суду з прав людини, який вважає, що норму не можна вважати «законом», якщо вона не сформульована з достатньою чіткістю, що дає особі можливість керуватися цією нормою у своїх діях. З другого боку, хоча певність у законі надзвичайно бажана, забезпечення її може призвести до надмірної ригідності (негнучкості), тимчасом як закон ніколи не повинен відставати від обставин, що змінюються. Ступінь чіткості, яку мають забезпечувати формулювання національних законів – і яка в жодному випадку не може охопити всі непередбачувані обставини, значною мірою залежить

¹ Монтеск'є Ш. Про дух законів. М. : Мысль, 1999. С. 500–501.

² Панов М.І. Точність правових норм як необхідна умова якості правотворення. *Юридична техніка: доктринальні основи та проблеми викладання* : тези доповідей та повідомлень учасників науково-практичної конференції (м. Харків, 30 вересня – 1 жовтня 2015 року) / за ред. проф. В.В. Комарова та І.Д. Шутака. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. С. 13.

³ Косович В.М. Оціночні поняття у проекті Закону України «Про авторське право і суміжні права»: теоретико-практичний аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 68. С. 53.

від змісту цього документа, сфери, на яку поширюється цей закон, а також від кількості та статусу тих, кому він адресований¹.

Точність змісту нормативно-правового акта також є необхідною умовою для забезпечення його передбачуваності (як складової юридичної визначеності положень, які входять до його складу) і у процесі застосування положень відповідного нормативно-правового акта. Як влучно зазначила В.О. Панкратова, «визначеність нормативно-правових актів, в основу якої покладено вимогу точних формулювань законодавчих настанов, дозволяє громадянам при вчиненні тієї чи іншої дії передбачити наслідки, які можуть настати. Така прогнозованість є гарантією стабільності правового статусу особи, а, отже, правової впевненості»².

Так само, на нашу думку, проявом точності змісту нормативно-правового акта може розглядатися його доступність, яка зазвичай пов'язується з його зрозумілістю для осіб, які його застосовують, що забезпечується, у першу чергу, ясністю та простотою викладення змісту відповідних положень, тобто їх точністю. Разом з тим варто зазначити, що доступність нормативно-правового акту пов'язується не тільки з зрозумілістю його тексту, але й «з процедурною сферою ухвалення нормативно-правового акту. Адже для особи важливо бути поінформованою про ухвалення акта чи внесення до нього змін. У цьому аспекті також віддзеркалюється доступність акта»³. Проте, на нашу думку, в цьому плані має йтися про доступність нормативно-правового акта не як прояв точності його змісту, а як реалізацію конституційного принципу гарантування кожному права знати свої права і обов'язки (стаття 57 Конституції України), згідно з яким, зокрема, закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, а ті з них, які

¹ Матвеева Ю.І. Принцип визначеності в рішеннях Європейського Суду з прав людини. *Наукові записки НаУКМА. Серія: Юрид. науки.* 2008. Т. 77. С. 54.

² Панкратова В.О. Точність як вимога до змісту нормативно-правового акта. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. Вип. 4(29). С. 46.

³ Панкратова В.О. Доступність та неоднозначність як вимоги до змісту нормативно-правового акта. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського.* 2020. Том 34. С. 26.

не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними;

2) вимогу повноти правового регулювання. Вважаємо, що повнота правового регулювання полягає в тому, що у відповідному нормативно-правовому акті мають бути врегульовані всі аспекти суспільних відносин, які є предметом його регулювання. Зазначимо, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 30.05.2001 № 7-рп/2001 визнав, що неповнота законодавчого регулювання суспільних відносин не відповідає конституційному визначенню України як правової держави¹.

Значення вимоги повноти правового регулювання відповідних суспільних відносин у нормативно-правовому акті полягає перш за все в тому, що наслідком його недотримання стає виникнення прогалин у законодавстві, які розглядаються як один із поширених юридичних дефектів правових норм, що суттєво ускладнює реалізацію відповідних положень. Зазначимо, що у науковій літературі існує значна кількість визначень змісту цього поняття, але, у контексті дослідження виглядає доречним звернення уваги на точку зору Ю.І. Матата, який розуміє під прогалиною у законодавстві відсутність в ньому «норми права або її неповноту у відношенні фактичних обставин, що знаходяться у сфері правового регулювання за умов, що закріплення в законодавстві цих обставин є доцільним та об'єктивно необхідним. Відсутність певного юридичного правила нібито розмикає, вносить неузгодженість у систему права, знижуючи при цьому ефективність її функціонування, тоді як однією з найважливіших вимог системи юридичних норм в правовій державі є повнота правового регулювання, тобто здатність права повністю регламентувати суспільні відносини, які об'єктивно потребують правового опосередкування»². Зазначимо, що у випадку прогалини у законодавстві фактично йдеться про нестачу для вирішення існуючої проблеми такого нормативного припису, який за

¹ Див. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%82#Text> (дата звернення: 15.06.2022).

² Матат Ю.І. Поняття та юридична природа прогалин у законодавстві. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 399.

змістом його тексту (навіть при найбільш широкому трактуванні) підлягав би застосуванню в даному конкретному випадку¹.

Варто зазначити, що причини виникнення прогалин у законодавстві мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Суб'єктивні причини виникнення прогалин пов'язані перш за все з тим, що законодавство є інструментом регулювання певних суспільних відносин (тобто воно за своєю природою є вторинним від суспільних відносин, які постійно розвиваються), а тому законодавство, як правило, відстає від реального життя, хоча іноді і може мати певний прогнозний характер. Достатньо згадати неготовність законодавства України до правового регулювання суспільних відносин в умовах гострої респіраторної хвороби COVID-19. У зв'язку з цим завжди є сфери суспільних відносин, які на певний момент часу або не регулюються законодавством, або регулюються ним недостатньо в силу динамізму розвитку останніх, хоча потреба в їх адекватному правовому регулюванні вже існує. В свою чергу, суб'єктивні фактори виникнення прогалин у законодавстві пов'язуються з діями нормотворця чи їх відсутністю, які можуть бути пов'язані як з неправильним нормативним відображенням дійсності, коли формулюваннями нормативно-правового акта не охоплюються певне відношення або група відносин, що вимагає такого регулювання, так і внаслідок техніко-юридичних помилок, допущених у процесі правотворчості², до яких можна додати відсутність уявлення про можливий розвиток подій, навіть у найближчому майбутньому, прикладом чого є відсутність розвиненого законодавства на період дій військового стану, що, на жаль, проявляється в умовах військової агресії Російської Федерації проти України. Зазначимо також, що прогалина в законодавстві виникає також у випадку, коли законодавець вирішив не врегулювати відповідну правову проблему³.

¹ Шапп Я. Система германского гражданского права / пер. с нем. М. : Междунар. отношения, 2006. С. 30.

² Матаг Ю.І. Поняття та юридична природа прогалин у законодавстві. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 398.

³ Погребняк С. Прогалини в законодавстві та засоби їх подолання. *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 1(72). С. 44.

Крім цього, варто звернути увагу, що повнота правового регулювання як вимога до змісту нормативно-правового акта пов'язана також з тим, що у ньому мають врегульовуватися лише ті питання, які стосуються суспільних відносин, які є його предметом. Вказана вимога до змісту нормативно-правового акта пов'язана з необхідністю забезпечення системності законодавства, яка проявляється також в тому, щоб кожний правовий припис має знаходитися на своєму «місці» (тобто в тому нормативно-правовому акті, який регулює відповідні суспільні відносини), а також з забезпеченням зручності користування законодавством. Отже, повнота правового регулювання має як мінімум дві сторони: з однієї – у нормативно-правовому акті мають бути врегульовані всі аспекти правового регулювання відповідних суспільних відносин, з іншої – у ньому не повинно бути нічого зайвого, що не відноситься до предмета цього нормативно-правового акта;

3) вимогу узгодженості змісту нормативно-правового акту з іншими положеннями законодавства. Знову ж акцентуємо увагу, що ця вимога стосується як правових приписів (норм), так і приписів ненормативного характеру, які входять до складу відповідного нормативно-правового акту, а його суттю виступає те, що положення нормативно-правового акту, який приймається, не повинні суперечити положенням інших нормативно-правових актів. Водночас це не означає, що у такому акті не повинно бути «нових» норм, які апіорі не вписуються у чинну систему законодавства, оскільки без цього неможливо регулювання нових суспільних відносин. Справа у тому, що проблема узгодженості нормативно-правового акта вищої або однакової юридичної сили має вирішуватися на стадії його прийняття, в той час як нормативно-правові акти нижчої юридичної сили повинні приводитися у відповідність з нормативно-правовими актами вищої юридичної сили після прийняття останніх. Варто також вказати, що у даний час, коли Україна отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, національні нормативно-правові акти повинні бути узгоджені не лише між собою, але й зобов'язаннями України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС).

Зазначимо, що юридична сила нормативно-правового акта визначається як основна властивість правових актів діяти та породжувати правові наслідки (виникнення, зміну, припинення правовідносин), яка має два аспекти: співвідношення правових актів між собою та обов'язковість до виконання¹ або як можливість і необхідність дії акта, прийнятого з дотриманням вимог законності, у результаті чого відповідні положення, що містяться в ньому, стають обов'язковими². Варто згадати, що у статті 16 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» зміст терміну «юридична сила» розкривається як властивість нормативно-правових актів, що визначає їх ієрархічну підпорядкованість та співвідношення обов'язковості між ними. У зв'язку з цим слід зазначити, що вимога узгодженості змісту нормативно-правового акту виступає, на нашу думку, виразом в ньому принципу системності правотворчості. Зауважимо також, що в узгодженості приписів нормативних актів проявляються також принцип правової визначеності, оскільки узгодженість приписів нормативно-правового акту може забезпечити однозначність норми права, на що звернув увагу Конституційний Суд України, який у своєму рішенні від 22.09.2005 № 5-рп/2005 зазначив, що із конституційних принципів рівності і справедливості впливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі³.

Врешті-решт, усі нові приписи повинні належним чином узгоджуватись з чинною системою законодавства з тим, щоб відповідний нормативно-правовий акт зміг зайняти в цій системі своє власне особливе місце. При цьому варто зазначити, що вимога узгодженості змісту нормативно-правового акту з іншими положеннями законодавства проявляється як зовнішня узгодженість

¹ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 6: Т-Я. К.: Укр. енцикл., 2004. С. 446.

² Мурашин О.Г. До проблеми сутності та природи правових (нормативно-правових) актів. *Інформація і право*. 2014. № 2(11). С. 10.

³ Див. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text> (дата звернення: 15.06.2022).

його приписів з приписами інших актів законодавства. Внутрішня ж узгодженість приписів нормативно-правового акту, за якою його приписи не повинні суперечити один одному має розглядатися, на нашу думку, як вимога щодо його точності.

Основне значення вимоги узгодженості змісту нормативно-правового акту полягає в тому, що її дотримання дозволяє уникнути появи колізії у законодавстві, які є найбільш поширеними юридичними дефектами правових норм, що негативно впливатиме на їх реалізацію, а також несуть значний корупційний ризик. Зазвичай колізію в науковій літературі розуміють як «суперечність, яка виникає у сфері реалізації права між його різними нормами з приводу розуміння та застосування певної правової норми або щодо наявності та обсягу суб'єктивних прав і обов'язків та порядку їх реалізації»¹. В свою чергу, за визначенням Д. Лилака «колізія – це стан і дія кількох правових актів чи їх норм, як правило, нормативного характеру, що прийняті одним або різними суб'єктами правотворчості, які спрямовані на регулювання одних і тих же суспільних відносин, а застосування кожного з них окремо дає різний, зокрема протилежний, результат»². Варто згадати, що у ст. 58 проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» під колізією нормативно-правових актів пропонується розуміти протиріччя (невідповідність) норм нормативно-правових актів, які регулюють одні й ті самі суспільні відносини.

Щодо причин появи колізій у законодавстві, то вони аналогічні причинам появи у ньому прогалин, тобто вони мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Причому елементом об'єктивного характеру утворення колізій виступає та обставина, що якщо вважати норму базовим елементом (своєрідною цеглою) закінченої системи законодавства, всі елементи якої узгоджені між собою, то прийняття нових за змістом норм «автоматично» зрушує внутрішню узгодженість законодавства, оскільки у ній з'являються нові елементи (цегли), внаслідок чого система

¹ Ришелюк А.М. Законотворчість в Україні. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. С. 117.

² Лилак Д. Колізія і конкуренція законів. *Право України*. 2001. № 4. С. 21.

законодавства втрачає свою узгодженість. Тому, щоб повернути системі законодавства внутрішню узгодженість зазначені нові елементи (цегли) повинні вбудовуватися (інтегруватися) у таку «неузгоджену» систему, внаслідок чого вона набуває нової якості і стає узгодженою системою іншого рівня, ніж вона була до появи нових норм. Проте оскільки система законодавства складається із нормативно-правових актів різної юридичної сили, які приймаються різними правотворчими органами з власною компетенцією, одномоментне внесення всіх необхідних змін до всіх нормативно-правових актів не є ймовірним.

Зауважимо, що найкращим способом запобігання виникнення колізій у законодавстві виглядає прийняття нового нормативно-правового акту з одночасним внесенням змін до інших нормативно-правових актів однакової юридичної сили, які узгоджують зміст законодавства на його «горизонтальному» рівні, як це, зокрема, передбачено у ст. 90 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті»¹. Крім цього, варто зазначити, що у п. 13 чинної редакції Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 визначено, що у державній реєстрації відмовляється, зокрема, якщо нормативно-правовий акт не відповідає Конституції та законам України, іншим актам законодавства². Разом з тим потрібно звернути увагу, що згідно з Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950³ (з наступними змінами) перевірка проєкту акта Кабінету Міністрів,

¹ Див. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#n743> (дата звернення: 15.06.2022).

² Див. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#n111> (дата звернення: 15.06.2022).

³ Див. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.06.2022).

зокрема, на відповідність Конституції України та актам законодавства здійснюється Міністерством юстиції України Мін'юст під час проведення правової експертизи зазначеного акту (§ 45 глави 4 розділу 3). Однак при цьому згідно з § 47 глави 4 розділу 3 Регламенту Кабінету Міністрів України «у разі коли за висновком Мін'юсту проєкт акта Кабінету Міністрів не відповідає Конституції та законам України, актам Президента України, рішення щодо такого проєкту акта приймається на засіданні Кабінету Міністрів», що фактично означає можливість прийняття Кабінетом Міністрів України нормативно-правових актів, які на думку Міністерства юстиції України, суперечать нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, що не сприятиме дотриманню вимог узгодженості нормативно-правового акту Кабінету Міністрів України іншим нормативно-правовим актам вищої юридичної сили;

4) вимогу техніко-юридичної досконалості, суттю якої виступає те, що зміст нормативно-правового акту має бути сформований з дотриманням правил нормопроектувальної техніки.

Зазначимо, що нормопроектувальна техніка (техніка нормопроекування), яку ще називають технікою нормотворчості або нормотворчою технікою, є частиною більш загального поняття «юридична техніка», під якою, зазвичай, розуміють «сукупність правил, прийомів, способів підготовки, складання, оформлення юридичних документів, їх систематизації та обліку, що забезпечує їх досконалість, ефективне використання»¹. У свою чергу, нормопроектувальна техніка розглядається як вид юридичної техніки, зміст якою складають «сукупність правил та способів формування, оформлення змісту та структури нормативних актів й інших джерел права, особливостей використання при цьому юридичної мови, юридичних термінів та конструкцій»². Водночас законодавча техніка, як елемент нормопроектувальної, визначається як «система вимог та правил підготовки найбільш досконалих за формою і структурою проєктів

¹ Шутак І.Д. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки, Дрогобич : Коло, 2015. С. 20.

² Загальна теорія права : підручник / за ред. М.І. Козюбри. К. : Ваіте, 2015. С. 212.

законів, що забезпечують повну і точну відповідність форми нормативних приписів їх змісту, доступність і простоту нормативного матеріалу, вичерпне охоплення питань, що регулюються»¹.

Варто також вказати, що легальне визначення змісту терміну «нормопроектувальна техніка» як системи «правил і прийомів підготовки проєктів актів, що забезпечує максимально повну і точну відповідність форми нормативних положень їх змісту, простоту викладу та доступність для розуміння, вичерпне охоплення питань, що належать до предмета правового регулювання актів» надано у Правилах підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 № 870². У проєкті Закону України «Про правотворчу діяльність» (стаття 25) під «технікою нормопроектування» розуміється «сукупність техніко-правових засобів, способів, прийомів та методів, за допомогою яких створюється нормативно-правовий акт». При цьому варто зауважити, що частина правил нормопроектування визначається безпосередньо у проєкті Закону, зокрема, це вимоги до структури нормативно-правового акта (стаття 27); мови та стилю (стаття 28); реквізитів (стаття 29) тощо. Водночас у статті 25 проєкту визначено також, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної правової політики, розробляє рекомендації щодо застосування правил техніки нормопроектування. Однак вважаємо, що з точки зору забезпечення дотримання правил техніки нормопроектування більш доречним було б прийняття їх не у як рекомендацій, які можуть виконуватися а можуть і не виконуватися, а повноцінного нормативно-правового акту, обов'язкового до виконання всіма суб'єктами правотворчості³.

Отже, з викладеного вище можна дійти до висновку, що змістом правил техніки нормопроектування є: 1) правила щодо викладення

¹ Терлецька І.С. Актуальні питання законодавчої техніки в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 1. С. 33.

² Див. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.06.2022).

³ Варто звернути увагу, що в Апараті Верховної Ради України розроблені Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки : методичні рекомендації / Апарат Верховної Ради України. 4-те вид., виправ. і доп. Київ, 2014. URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf (дата звернення: 15.06.2022).

(формулювання) приписів нормативно-правового акта, в тому числі його стилістики, термінології тощо; 2) правила щодо структури нормативно-правового акта; 3) правила щодо зовнішнього оформлення нормативно-правового акта, тобто його реквізитів, оприлюднення тощо. При цьому правила техніки нормопроекування мають забезпечувати¹, зокрема: 1) конкретність, визначеність, ясність, зрозумілість формулювань нормативно-правового акта; їх лаконічність: положення нормативно-правового акта викладаються настільки лаконічно, настільки це можливо без шкоди для її повноти і ясності (зрозумілості); 2) владну інтонацію, емоційну нейтральність, стандартність формулювань та знеособленість при формулюванні приписів; 3) логічну послідовність викладення приписів нормативно-правового акта; приписи мають бути пов'язані між собою за змістом, логічно впливати один з одного, що відображається у його структурі; 3) узгодженість приписів нормативно-правового акта між собою; 4) єдність нормативно-правової термінології; 5) наявність реквізитів нормативно-правового акта, які визначають його правовий статус, тематичну спрямованість, час прийняття та набрання чинності тощо. Зазначимо, що вказані вимоги до змісту нормативно-правового акта багато в чому пересікаються з вимогами щодо його точності, повноти, які розглянуті у цій роботі вище. Проте, на нашу думку, вказані вимоги щодо техніко-юридичної досконалості нормативно-правового акта стосуються його зовнішньої форми.

Таким чином, правила техніки нормопроекувальної техніки є тим інструментом, за допомогою якого суб'єкти правотворчості мають створювати нормативно-правовий акт як офіційний документ, а тому від уміння користуватися цим інструментом залежить якість цього акта, а значення цих правил полягає в тому, що вони забезпечують досягнення оптимальної зовнішньої форми викладення приписів нормативно-правового акта, хоча, звісно, можуть виникнути ситуації, коли нормативно-правовий акт з точки зору

¹ За основу взяті принципи законодавчої техніки, визначені у: А.М. Ришлюк. Законотворчість в Україні. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. С. 278–279.

дотримання правил нормопроєктувальної техніки має бездоганний вигляд, а з точки зору його внутрішнього змісту – не дуже.

Як висновок можна зазначити, що проведене дослідження дає змогу сформулювати та розкрити низку вимог до змісту нормативно-правового акта. Проте, на нашу думку, наукові пошуки у цьому напрямку мають бути подовжені для того, щоб досягнення юридичної науки мали стати надійною базою для подальшого вдосконалення як доктринальних уявлень щодо природи та суті нормативно-правових актів як одного з основних джерел права України, так і нормативно-правового регулювання вказаного питання, що має позитивно відобразитися на якості національного законодавства.

Розділ 8

ЗНАЧЕННЯ НАУКОВО-ПРАВОВИХ ВИСНОВКІВ У СИСТЕМІ ПРАВОТВОРЧОСТІ

В умовах корінних соціально-економічних реформ, активізації побудови нової адекватної правової системи різко зростає роль наукових досліджень, в тому числі у формі надання наукових (науково-консультативних, експертних та інших) висновків щодо тлумачення та застосування норм права, щодо проєктів нових законів. Умовно всі юридичні висновки, залежно від їх правової природи можна поділити на дві основні групи: науково-консультативні, які надаються на запити будь-яких фізичних та юридичних осіб та юридичних осіб в довільному порядку та формі; експертні висновки в установленому законом порядку, наприклад статтями 114, 115 Цивільного процесуального кодексу України, якими визначені правові засади висновку експерта в галузі права¹. Оскільки висновки експерта в галузі права мають значну специфіку і потребують окремої уваги, ця стаття присвячена питанням науково-консультативних висновків, які також можуть відігравати значну роль в системі правотворчості та захисті порушених прав учасників правовідносин. Ба більше, нездійснення наукової оцінки норм, що приймаються Верховною Радою України, може призвести до появи в них некоректних, навіть юридично помилкових положень.

Показовою в цьому аспекті може слугувати історія вдосконалення ст. 228 ЦК України «Правові наслідки правочину, який порушує публічний порядок», в якій, зокрема, передбачалося, що правочин, який порушує публічний порядок, є нікчемним без встановлення

¹ Див.: Штефан Анна. Висновок експерта у цивільному суспільстві. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2018. № 2. С. 18–28.

конкретних правових наслідків його нікчемності. Проте на підставі Закону України від 02.12.2010 р. «Про внесення змін в деякі законодавчі акти України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України» ст. 228 ЦК України було названо «Правові наслідки вчинення правочину, який порушує публічний порядок, вчинений з метою, що суперечить інтересам держави і суспільства» і доповнено частиною третьою про можливість застосування цивільно-правової конфіскації отриманого у разі нікчемності такого правочину. Внаслідок внесення таких змін до ст. 228 ЦК виникла в її тексті низка прорахунків та суперечностей. Зокрема, виникла неузгодженість між її назвою і текстом: виникла суперечність між поняттям правочинів, що порушують публічний порядок і поняттям правочинів, що суперечать інтересам держави і суспільства; у статті поряд з терміном «правочин» застосовано не притаманний Цивільному Кодексу термін «угода»; залишилися незрозумілою роль ч. 2 ст. 228 ЦК яка передбачає нікчемність правочину без визначення його правових наслідків; поглибилися суперечності між ст. 228 ЦК України та ст. 208 ГК України, якою врегульовані подібні відносини.

В юридичній літературі називалися й інші вади конструкції оновленої ст. 228 ЦК¹.

Така численна кількість неприпустимих прорахунків при внесенні змін до однієї статті була б неможливою у разі залучення до експертної оцінки проєкту змін фахівців цивільного права. Відтак за умов, що склалися, дефекти конструкції ст 228 ЦК мають бути обов'язково усунуті, що, як нам уявляється, буде складною проблемою.

Прикладом наукової «невимогливості» може слугувати пункт 13 частини 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 року, згідно з яким Національному антикорупційному бюро та його працівникам для виконання покладених обов'язків було надано право за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод в порядку, встановленому законодавством України. Абсурдність наведеної норми є очевидною, адже відповідно ст 10 цього ж Закону до працівників

¹ Кот А.А. Недействительность антисоциальных сделок. *Альманах цивилистики* : сборник статей. Вып. 5 / под ред. Р.А. Майданика. К. : Алерта; ЦУЛ, 2012. С. 152.

НАБУ належать особи начальницького складу, державні службовці та інші працівники, які працюють за трудовими договорами. Таким чином, за логікою Закону з позовами про визнання недійсними правочинів (в Законі – угод) мають право звертатися інженерні працівники, прибиральниці та інші працівники, якщо вони працюють за трудовим договором. Некоректність даної норми є очевидною.

Відповідно до рішень Конституційного Суду України від 5 червня 2019 року положення п. 13 ч. 1 ст. 17 ЗУ про НАБУ було визнано неконституційним. При цьому в рішенні було враховано доводи, наведені в авторському науковому висновку.

Як свідчить аналіз діяльності науковців з подання наукових висновків, найбільш поширеними тут є їх подання в порядку ст. 47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з яким при Верховному Суді утворюється Науково-консультативна рада з числа висококваліфікованих фахівців у сфері права для підготовки наукових висновків з питань діяльності Верховного Суду, що потребують наукового забезпечення. Звичайно, такі висновки безпосередньо не впливають на процеси нормотворчості, адже їх основне призначення – забезпечувати ефективне тлумачення законів для їх правильного застосування судами. Водночас вони сприяють підвищенню рівня захисту прав фізичних та юридичних осіб, що підтверджується матеріалами наступної судової справи.

Так, у жовтні 2013 року С.Н.М. звернулася до суду з позовом, мотивуючи вимоги тим, що 1 вересня 2005 року помер її батько – Г.М.О. Висновком комунальної установи «Обласний центр медико-соціальної експертизи» Дніпропетровської обласної державної адміністрації (далі – КУ «ОЦМСЕ» Дніпропетровської ОДА) від 17 травня 2006 року встановлено причинний зв'язок смерті Г.М.О. з наслідками нещасного випадку, пов'язаного з виробництвом, що підтверджується актом за формою Н-1 від 18 червня 1982 року № 71.

Рішенням Першотравенського міського суду Дніпропетровської обл. від 14 листопада 2013 року позовні вимоги С.Н.М. задоволено, стягнуто з ПАТ «ДТЕК Павлоградвугілля» на її користь 10 тис. грн на відшкодування моральної шкоди, а також у дохід держави 100 грн судового збору.

Рішенням апеляційного суду Дніпропетровської обл. від 27 грудня 2013 року рішення міського суду скасовано та ухвалено нове рішення про відмову в задоволенні позову С.Н.М.

Рішенням колегії суддів судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 24 вересня 2014 року скасовано рішення місцевого та апеляційного судів, у задоволенні позову С.Н.М. відмовлено.

У листопаді 2014 року до Верховного Суду України звернулась С.Н.М. із заявою про перегляд рішення колегії суддів судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 24 вересня 2014 року. Посилаючись на неоднакове застосування судами касаційної інстанції статей 1167, 1168 Цивільного кодексу України (далі ЦК України), внаслідок чого ухвалено різні за змістом судові рішення в подібних правовідносинах

На запит Науково-консультативної ради при Верховному Суді автором цієї статті було направлено науковий висновок щодо тлумачення поняття «дитина». застосованого в ст. 68, в якому, зокрема, було зазначено, що при тлумаченні поняття «дитина», вживаного в ст. 1168 ЦК України, необхідно враховувати правову природу спірних правовідносин, зокрема, в цивільному та сімейному праві. Так, в ст. 6 СК України прямо зазначено, що правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття, тобто до 18 років. Такий же віковий ценз встановлений в ст. 18 ЗУ «Про охорону дитинства».

У цивільних правовідносинах діють децю інші правила. Так, в ч. 2 ст. 1168 ЦК записано, що моральна шкода, завдана смертю фізичної особи, відшкодовується її чоловікові (дружині), батькам (усиновлювачам), дітям (усиновленим), а також особам, які проживали з нею однією сім'єю. Є достатньо підстав вважати, що законодавець не мав наміру надавати право на відшкодування моральної шкоди лише дітям до досягнення ними повноліття, адже навіть особи, які проживали з померлим однією сім'єю набувають таке право на відшкодування, незалежно від віку. Такі особи мали б невинуваті (несправедливі) переваги у правах на відшкодування моральної шкоди порівняно з дитиною, якщо її правовий статус був би обмежений 18-ма роками. Такий підхід до розуміння ч. 2 ст. 1168 ЦК

підтверджується іншими нормами статей ЦК, в яких законодавець однозначно в одних випадках надає певне право (встановлює обов'язок) безвідносно до віку дитини (наприклад, ст. 1261 ЦК) в інших – прямо пов'язує його з відповідним віком (ст. 1200 ЦК, ст. 1241 ЦК). В окремих випадках законодавець вживає термін «малолітня особа», «неповнолітня особа» (ст. 1178, ст. 1179 ЦК), який фактично також передбачає віковий ценз – відповідно 14 і 18 років.

Таким чином, є достатньо підстав вважати, що термін «дитина», застосований в ч. 2 ст. 1168 ЦК, має тлумачитись як такий, що не обмежує вік особи.

Керуючись статтями 355, 360–3, 360–4 ЦПК України, Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України своєю постановою задовольнила заяву С.Н.М., в якій навела аргументи, також викладені в науковому висновку.

При цьому Судова палата у цивільних справах ВСУ сформулювала таку правову позицію у справі № 6–208цс14:

За змістом статті 1168 ЦК України моральна шкода, завдана каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, може бути відшкодована одноразово або шляхом здійснення щомісячних платежів. Моральна шкода, завдана смертю фізичної особи, відшкодовується її чоловікові (дружині), батькам (усиновлювачам), дітям (усиновленим), а також особам, які проживали з нею однією сім'єю.

У зазначеній нормі поняття «діти» вжито в розумінні кровної спорідненості з померлим, оскільки особа не набуває особливого правового статусу, пов'язаного з її неповноліттям, а в числі найближчих до померлого осіб отримує право на відшкодування моральної шкоди, яке не пов'язане із віком особи.

Право на відшкодування моральної шкоди, заподіяної смертю особи, виникає у чоловіка (дружини), батьків (усиновлювачів), дітей (усиновлених), а також осіб, які проживали з нею однією сім'єю, з моменту смерті цієї особи.

Таким чином, даний науковий висновок сприяв, по-перше, правильному тлумаченню ст. 1168 ЦК України, по-друге, захисту порушених прав С.Н.М., по-третє, формуванню Верховним судом правової позиції з цього питання.

Звичайно, далеко не завжди аргументи, викладені в наукових висновках, беруться до уваги при винесенні судових рішень. Так, Науково-консультативна рада при Верховному Суді України звернулася до її членів з проханням надати науковий висновок щодо відповідальності подружжя (часткова чи солідарна) за договором, укладеним одним з подружжя в інтересах сім'ї відповідно до ч. 4 ст. 65 Сімейного кодексу України. Автором статті був направлений Верховному Суду України науковий висновок, в якому, зокрема, зазначалося таке.

Комплексний аналіз норм цивільного і сімейного законодавства України не дає підстав для висновку про можливість кваліфікувати обов'язки і відповідно зобов'язання на підставі частини четвертої ст. 65 СК України як солідарне з таких міркувань.

Відповідно до ст. 541 ЦК України солідарний обов'язок або солідарна вимога можуть виникати лише у трьох випадках: 1) якщо це передбачено договором; 2) якщо це передбачено законом; 3) у разі неподільності предмета зобов'язання. Отже, за відсутності наведених підстав для застосування ст. 541 ЦК України зобов'язання за договором одного з подружжя, визнане судом здійсненим в інтересах сім'ї за правилами статей 65, 73 СК, має кваліфікуватися частковим за правилами ст. 540 ЦК України.

Водночас вважаємо за можливе зазначити, що зобов'язання одного з подружжя, визнане судом таким, що вчинене в інтересах сім'ї, фактично має ознаки, притаманні солідарним зобов'язанням, що не перешкоджає їх кваліфікації такими в законодавчому порядку, що відповідає б юридичній логіці, а також принципам справедливості і розумності (ст. 3 ЦК України).

Велика Палата Верховного Суду своєю постановою від 30 червня 2020 року відмовила у задоволенні касаційної скарги і зазначила, що одним із завдань суду, а Верховного Суду зокрема, є тлумачення чинного законодавства, усунення недоліків законодавчої техніки та нормативних прогалів. І відповідно правовий режим спільної сумісної власності подружжя, винятки з якого прямо встановлені законом, передбачає нероздільність зобов'язань подружжя, що за своїм змістом свідчить саме про солідарний характер таких зобов'язань, незважаючи на відсутність в законі прямої вказівки на

солідарну відповідальність подружжя за зобов'язаннями, що виникають з правочинів, вчинених в інтересах сім'ї.

Аналізуючи матеріали наведеної справи, можна віднайти вразливі положення в Постанові Великої Палати Верховного Суду щодо покладення солідарної відповідальності одного з подружжя за зобов'язаннями другого з них в інтересах сім'ї.

Так, Велика Палата однозначно визначає, що за ст. 541 ЦК України солідарний обов'язок або солідарна вимога можуть виникати лише в трьох випадках: 1) якщо це передбачено договором; 2) якщо це передбачено законом; 3) у разі неподільності предмета зобов'язання. У справі Велика Палата не встановила наявності жодної з перерахованих підстав для кваліфікації солідарним зобов'язання одного з подружжя як солідарного. Проте Велика Палата визнала за таких обставин солідарним обов'язок одного з подружжя за зобов'язанням другого з них в інтересах сім'ї, оскільки, на її думку, одним із завдань суду, зокрема, є тлумачення чинного законодавства, усунення недоліків та законодавчої техніки та нормативних прогалин. На наш погляд, Велика Палата перевищила свої повноваження, оскільки для висловленої правової позиції могла б бути лише відповідна правова норма, про що було зазначено в науковому висновку. Варто також зауважити, що визнання в такій ситуації часткової відповідальності подружжя не перешкоджає зверненню стягнення на все її спільне сумісне майно.

Водночас наявні певні розбіжності між позицією наукового висновку і позицією Великої Палати Верховного Суду слугують певною підставою для внесення відповідних змін до СК України.

Непоодинокими є випадки надання науково-консультативних висновків на запити правоохоронних органів. Так, у 2008 році в ході «газових» переговорів було укладено 20 січня 2009 року договір уступки (за ст. 561 ЦК України – відступлення), за яким ВАТ «Газпром», ТОВ «Газпром-експорт» РФ як кредиторами було передано НАК «Нафтогазу України» право вимоги на суму 1.7 млрд доларів США 11 млрд кубічних метрів газу до компанії «Росукр-енерго» як боржника.

На підставі рішення Кабінету Міністрів України було вчинено розмитнення передбаченого договором газу та передано його на баланс

НАК «Нафтогазу України». Після зміни в Україні уряду сформувалася критична оцінка правомірності газових договорів. Не торкаючись політичних проблем, які виникли в зв'язку з укладенням газових договорів 2009 року, наведемо лише деякі юридичні факти. Так, Головне контрольно-ревізійне управління України визнало нікчемними договори купівлі-продажу газу та уступки права вимоги газу, закачаного в газосховища України боржником – компанією «Росукренерго».

Постановою Головного слідчого управління СБУ від 30 червня 2010 року було притягнуто як обвинуваченого голову Державної митної служби України М. до кримінальної відповідальності за вчинення злочину, передбаченого ч. 2 ст. 367 КК України, службову недбалість при розмитненні газу за «нікчемним» договором уступки. 30 вересня 2010 року справу було закрито «через відсутність доказової бази». Проте СБУ відкрила нову справу про зловживання службовим становищем (ст. 364 КК України). 19 липня 2012 року М. було засуджено до 4 років позбавлення волі умовно. 3 березня 2014 року рішенням Печерського районного суду м. Києва М. було звільнено від відповідальності і визнано несудимим.

Є підстави вважати, що такому завершенню наведеної справи сприяв також висновок автора про надання відповідей на питання щодо правомірності договору «уступки» від 20 січня 2009 року, поданий в межах судово-економічної експертизи, призначеної постановою старшого слідчого Управління Головного слідчого управління СБУ, майором юстиції Грабиком М.В. У висновку, зокрема, зазначалося, що: відступлення права вимоги є однією з підстав заміни кредитора у зобов'язання. Порядок відступлення права вимоги визначений статтею 516 ЦК України (стаття 382 ЦК РФ містить аналогічні норми), згідно з якою заміна кредитора у зобов'язанні здійснюється без згоди боржника, якщо інше не встановлено договором або законом.

Від відступлення права вимоги необхідно відмежовувати заміну боржника у зобов'язанні, яка відповідно до ст. 520 ЦК України (ст. 391 ЦК РФ), згідно з якою боржник у зобов'язанні може бути замінений іншою особою (переведення боргу) лише за згодою кредитора, якщо інше не передбачено законом.

Водночас у постанові про притягнення М. як обвинуваченого від 30 червня 2010 року, винесеної старшим слідчим в ОВС 3 відділу 1 Управління Головного слідчого управління СБУ майором юстиції Грабиком М.В. дано юридичне помилкове тлумачення правової природи Договору уступки (відступлення права вимоги) від 20 січня 2009 року, укладеного між ВАТ «Газпром», ТОВ «Газпроменекспорт» (кредитори) та НАК «Нафтогаз України» (новий кредитор). За цим договором НАК «Нафтогаз України» набув право вимагати погашення заборгованості на суму 1,7 млрд доларів США від боржника, яким була перед первісними кредиторами компанія «Росукренерго». Тобто на такий договір мають поширюватися норми статей 512–519 ЦК України, а не норми, зокрема, ст. 520 ЦК України, як про це стверджується у вищезгаданій постанові, адже в ст. 520 ЦК України (ст. 391 ЦК РФ) йдеться про переведення боргу (перевод долга – рос. мовою), за яким змінюється не особа кредитора, а особа боржника.

Звернемо увагу, що для подання такого висновку не встановлювалися відповідні обов'язкові формальні вимоги. Тому він має вважатися науково-консультативним висновком.

Поширеними є наукові висновки на запити Конституційного Суду України, в яких не містяться ті чи інші обов'язкові вимоги до відповідей. Тому такі наукові висновки можна вважати не експертними, а науково-консультативними. Наприклад, 03.12.2019 року до Київського національного університету імені Тараса Шевченка надійшов лист Конституційного Суду України щодо конституційного подання 51 народного депутата України про відповідність Конституції України (конституційності) положення розділу 1 абзацу другого підпункту 1 пункту 2 розділу Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закон України «Про перелік об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації» від 2 жовтня 2019 року № 145-ІО (далі – Закон від 2 жовтня 2019 р. Відповідно автором було направлено науковий висновок Конституційному Суду України, в якому зазначалося таке заключне твердження, що відсутність законодавчо затвердженого переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, зокрема: унеможливорює належне забезпечення виконання державою своїх загальносуспільних функцій,

зокрема в сфері захисту державного суверенітету, екологічної безпеки, економічної рівноваги, соціальної безпеки громадян, дотримання гарантій щодо прав і свобод людини і громадянина, а також позбавляє конституційного права громадян для задоволення своїх потреб користуватися об'єктами права державної власності, передбаченого ст. 41 Конституції України, у разі їх приватизації.

На підставі викладеного вважаємо обґрунтованими вимоги конституційного подання про визнання неконституційними наведені в ньому положення Закону України від 2 жовтня 2019 року. Проте ситуація з розглядом цього конституційного подання народних депутатів ускладнилася у зв'язку з внесенням народними депутатами України законопроекту «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», який до нинішнього часу не прийнятий як закон. При цьому КСУ не розглянув конституційне подання від 2019 року, оскільки його діяльність впродовж останніх кількох років виявилася фактично заблокованою у зв'язку із звільненням Президентом України Голови КСУ. Відповідно в цій справі виникла тривала правова невизначеність.

Заслугує на увагу історія внесення змін до ст. 6 ЗУ «Про зовнішньоекономічну діяльність». Так, згідно з Додатком № 4 до Контракту № АЛ/5 від 5 вересня 1994 р., укладеним між фірмою «Армор ЛТД» і АТ «Лубнифарм» на реалізацію ліків Цитрамон 0,5, № 6, виготовлених на замовлення Фірми вищезгаданим контрактом, в кількості 7466 000 (сім мільйонів чотириста шістьдесят шість тисяч) упаковок на загальну суму 373 300 дол. США при вартості однієї упаковки - 0,05 дол. США (тобто п'ять центів).

Переданий для реалізації товар мав бути реалізований протягом 5 місяців з дати підписання Додатку № 4, тобто 10.10.1995 р. Однак АТ «Лубнифарм» в зазначений строк за реалізований товар перерахував фірмі «Армор ЛТД» лише 119186 дол. США, заборгувавши тим самим 254113,8 дол. США. Вимога фірми «Армор ЛТД» від 08.05.1996 р. про перерахування суми боргу в семиденний строк відповідно до ст. 165 ЦК України не була виконана. На цю вимогу АТ «Лубнифарм» дало відповідь листом від 27.05.96 р., в якому виклало свої заперечення. Фірма «Армор ЛТД» звернулася до АТ «Лубнифарм» з претензією про сплату

основної суми боргу 254 113 дол. США та пені в розмірі 6352,8 дол. США (всього – 260 466,6 дол. США). Однак АТ «Лубнифарм» відмовилося виконати претензійні вимоги, зазначивши у відповіді від 26.06.96 р., що просить вважати його лист від 27.05.96 р. офіційною відповіддю на частковий розгляд претензії, оскільки на його думку, по-перше, даний контракт є договором купівлі-продажу, а не договором підрядного типу, а, по-друге, даний контракт підписаний сторонами одноособово, всупереч вимогам ст. 6 ЗУ «Про зовнішньоекономічну діяльність», згідно з якою такий контракт має підписуватися двома особами. У зв'язку з відмовою в задоволенні претензії фірма «Армор ЛТД» звернулася з позовом до Вищого арбітражного суду України про стягнення з АТ «Лубнифарм» 260 466,6 дол. США.

Рішенням Вищого арбітражного суду України (далі ВАСУ) від 22.11.1996 р. визнано недійсними укладені між Позивачем «Армор ЛТД» та Відповідачем Ват «Лубнифарм» Контракт № АЛ/5 та додатки до нього, оскільки вони були підписані всупереч закону однією посадовою особою.

Постановою ВАСУ від 11.01.1997 р. рішення від 22.11.1996 р. скасовано, позовні вимоги Позивача про стягнення з Ват «Лубнифарм» боргу в сумі 260 466,6 дол. США задоволено. При прийнятті цієї Постанови були наведені аргументи щодо правової природи Контракту № АЛ/5 як договору підряду на давальницьких умовах та правових наслідків одноособового його підписання, які були також викладені в науково-консультативному висновку.

Ват «Лубнифарм» подало до Конституційного Суду України конституційне звернення. У своєму рішенні від 26 листопада 1998 року Конституційний Суд України дав тлумачення положень ч. 2 ст. 6 Закону УРСР «Про зовнішньоекономічну діяльність» і ст. 154 ЦК УРСР, але не визначив правових наслідків одноособового підпису зовнішньоекономічного контракту.

Судова колегія з перегляду рішень, ухвал, постанов ВАСУ розглянула подання заступника Генерального прокурора України про перевірку постанови ВАСУ від 11.07.1997 р. за нововиявленими обставинами у зв'язку з рішенням КСУ від 26 листопада 1998 року і відмовила в зміні або скасуванні постанови ВАСУ від 11.01.1997 р.

Розгляд цієї справи, а також багатьох інших аналогічних справ виявив значну проблему в практиці укладення та підписання зовнішньоекономічних контрактів. Відповідно Верховною Радою України було прийнято Закон України, № 2709–4 від 23.06.2005 року, яким було вилучено зі ст. 6 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» норму про обов'язковість двоособових підписів при укладенні зовнішньоекономічних договорів.

Поза сумнівом, що наукові висновки можуть позитивно впливати на процеси нормотворення й підвищувати якість законів, що приймаються Верховною Радою України. Утім, поки що наукові висновки не відіграють належної ролі при обговоренні законопроектів. Не випадково значна частина прийнятих законів стає предметом конституційного розгляду.

Як відомо, Україна стала кандидатом в члени Європейського союзу. Для цього вже було прийнято близько 80 законів і необхідно для повноцінного членства прийняти ще десятки нових законів, які б базувалися на принципах європейського права, зокрема, на принципі верховенства права. Нині на розгляді Верховної Ради України перебуває чимало надзвичайно важливих законопроектів, прийняття деяких з них у запропонованій редакції таким чином може не відповідати.

Таким, наприклад, є проект закону України «Про правовий режим майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР (реєстраційний номер 0420 від 10 грудня 2021 року).

Проект спрямований на визначення суб'єктів права власності майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР, оскільки Постановою ВР України від 04.02.1994 року «Про майно загальносоюзних організацій колишнього Союзу РСР» таке майно було визначене тимчасово, до законодавчого визначення суб'єктів права власності, загальнодержавною власністю. При цьому Проект містить безпосередньо положення, які можуть дозволити поширити режим права державної власності на майно, незважаючи на відсутність для цього достатніх юридичних підстав. Ці положення стосуються також майна профспілкових організацій, розвиток правового режиму яких має особливу історію.

Так, за пропозицією ВЦРПС і Рад Міністрів союзних республік Постановою Ради Міністрів СРСР «Про передачу профспілкам санаторіїв і будинків відпочинку» від 10.03.1960 р. № 335, у відання республіканських рад профспілок були передані лікувально-оздоровчі та санітарно-курортні заклади.

Рада Міністрів УРСР прийняла також відповідну Постанову від 23.04.60 р. № 606 «Про передачу профспілкам санаторіїв і будинків відпочинку Міністерства охорони здоров'я УРСР», якою зобов'язала Міністерство охорони здоров'я України до 01.06.60 р. передати у відання, безоплатно Українській республіканській Раді профспілок діючі санаторії, будинки відпочинку та пансіонати, які раніше знаходились у віданні Міністерства. Така передача зазначених об'єктів за рішенням уповноважених органів стала юридичною підставою виникнення на них права профспілкової власності, яке було також законодавчо підтверджене ст. 20 Основ цивільного законодавства Союзу РСР і союзних республік від 08.12.1961 р., ст. ст. 87, 97–98 Цивільного кодексу УРСР від 18 липня 1963 р., п. п. 62, 63 Статуту професійних спілок СРСР, затв. XIII з'їздом профспілок СРСР 01.11.1963 р. (з наступними змінами), та іншими законодавчими актами.

Право власності на майно профспілок передбачалося також ст. 17 Закону СРСР від 06.03.1990 р. «Про власність в СРСР», ст. 20, 28 Закону України від 07.02.1991 р. «Про власність» (втратив чинність згідно Закону України від 27.04.2007), ст. ст. 17–18 Закону СРСР від 09.09.1990 р. «Про громадські об'єднання», ст. 20 Закону СРСР від 10.12.1990 р. «Про професійні спілки, права та гарантії їх діяльності» та іншими законодавчими актами.

Так, відповідно до ст. 28 Закону України «Про власність» об'єктами права власності громадських об'єднань, у тому числі професійних спілок, є майно культурно-освітнього та оздоровчого призначення, грошові кошти, акції, інші цінні папери, жилі будинки та інше майно, необхідне для забезпечення їх статутної діяльності.

Акціонерне товариство «Укрпрофоздоровниця» було створено за установчим договором від 04.12.1991 р. (засновники – Рада Федерації незалежних профспілок України та Фонд соціального страхування

України) і зареєстроване виконкомом Ленінської районної Ради народних депутатів м. Києва 22.12.1991 р.

Таким чином, передані до установчого фонду засновниками санаторно-курортні заклади безперечно були профспілковою власністю.

04.02.1994р. було прийнято Постанову Верховної Ради України від 04.02.1994 р. «Про майно загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР». Однак ця Постанова не повинна поширюватися на розташоване на території України майно, яке до прийняття Постанови Верховної Ради від 24.08.1991 р. «Про проголошення незалежності України» перебувало у віданні центральних органів загальносоюзних громадських об'єднань колишнього Союзу РСР оскільки, по-перше, Постанова від 04.02.1994 р. не може мати зворотної сили до відносин щодо створення АТ (22.12.1991р.), по-друге, зазначена Постанова вступила в суперечність з Конституцією України, згідно з якою правовий режим власності може визначатися виключно законами України (ст. 92)¹.

Правомірність створення акціонерного товариства «Укрпрофоздоровниця» та набуття ним майна підтверджена судовими рішеннями.

Так, 21.11.1996 р. Фонд державного майна України звернувся з позовною заявою про визнання недійсними установчих документів АТ «Укрпрофоздоровниця» з тих мотивів, що майно, на якому створене акціонерне товариство, не належало його засновнику – Федерації профспілок України. Рішенням Вищого арбітражного суду України у справі № 137/7 від 20. 01.1997 р. в позові ФДМУ було відмовлено і відповідно визнано правомірним створення АТ «Укрпрофоздоровниця» та набуття права власності на передане йому майно. Зазначене рішення було залишено в силі постановою Судової колегії Вищого арбітражного суду України від 17.06.1997 р. При цьому Ухвалою колегії суддів Верховного Суду України від 22.11.2007 р. було відмовлено в порушенні касаційного провадження з перегляду постанови ВАСУ від 17.06.1997 р. за касаційним поданням Генеральної прокуратури України.

Переважна частина науковців аргументовано виступає на захист професійних спілок України.

¹ Повний текст Висновку див.: Дзера О.В. Вибране : збірник наукових праць / Київська школа цивілістики. К. : Юрінком Інтер, 2017. С. 734–741.

Так, ще в 1995 році видатні українські вчені Я.М. Шевченко, В.І. Семчик дали науково-правовий висновок, затверджений Директором Інституту держави і права Ю.С. Шемшученком, в якому однозначно визнано Раду профспілок України та всі профспілки України суб'єктами права колективної власності.

Категорично проти «одержавлення» профспілкового майна виступив доктор юридичних наук, професор В.Ф. Опришко, який додатково послався на постанову Великої Палати Верховного Суду від 2 липня 2019 року (у справі № 48/340), якою було підтверджено правомірність набуття акціонерним товариством «Укрпрофоздоровниця» права власності на передане йому Федерацією профспілок України майно¹.

Висновок на вищезазначений Проєкт до Верховної Ради України підготував кандидат юридичних наук, доцент Л.В. Єфіменко, який піддав його критичному аналізу, оскільки він допускає фактично «націоналізацію» майна та не відповідає вимогам ст. 41 Конституції України, згідно з якою ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності.

Однак, незважаючи на загалом негативне ставлення науковців до поширення на майно профспілок України можливого режиму права державної власності повністю або частково, зберігається реальна небезпека у прийнятті такого законодавчого варіанту, адже при прийнятті законів народні депутати ігнорують навіть фахові висновки на окремі законопроєкти Науково-експертного управління Верховної Ради України. Тому, на наш погляд, було б доцільно для об'єктивної оцінки цього Проєкту створити спеціальну експертну групу фахових юристів, до якої мали б ввійти представники Верховної Ради України, наукових установ та Верховного Суду.

Наведене дає достатньо підстав вважати науково-консультативні висновки важливим правовим інструментом щодо захисту порушених прав учасників цивільних та інших правовідносин, що обумовлює необхідність активізації їх використання.

¹ Опришко В.Ф. Чергове «одержавлення профспілкового майна». *Юридичний вісник України*. URL: <https://yvu.com.ua/chergove-oderzhavlennya-profspilkovogo-majna/> (дата звернення: 29.06.2022).

Розділ 9

ЗАВДАННЯ НАУКОВО-ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК І ЯКІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА¹

Експертиза нормативно-правових актів, передусім – проєктів законів України, є однією з найважливіших складових ефективної правотворчої діяльності, запорукою її результативності.

Належно організована та професійно проведена експертиза на етапі підготовки і обговорення нормативно-правового акту не лише дозволяє забезпечити належний рівень його підготовки, але й сприяє створенню взаємопов'язаної та взаємоузгодженої системи правових актів, виявити ще на етапі проходження законопроєкту через Верховну Раду України його недоліки, що можуть мінімізувати позитивний ефект від прийняття нормативно-правового акту або істотно зменшити його регуляторний вплив.

Наприкінці 2021 року Верховна Рада України прийняла за основу проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстраційний номер 5707 від 25 червня 2021 року)² (далі – Проєкт закону про правотворчість). Розробка і ухвалення у першому читанні цього законопроєкту актуалізували дискусії навколо поняття, завдань і взагалі ролі науково-правової експертизи, зокрема її впливу на розвиток і якість законодавства.

¹ Цей розділ є продовженням відображеного у статті Кота О.О. Науково-правова експертиза: завдання, напрями розвитку, вплив на якість законодавства. *Право України*. 2021. № 12 пошуку узагальнених підходів до здійснення незалежних правових експертиз у правотворчості, що дасть змогу значною мірою підвищити якість та ефективність законотворчої діяльності.

² Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» від 07 вересня 2021 року № 1708-ІХ. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення 24.06.2022).

Розпочата 24 лютого 2022 року повномасштабна військова агресія Росії проти України ще раз підтвердила важливість унормування основоположних засад правотворчої діяльності як основи функціонування сучасної правової держави. Свідченням зазначеного є прийняті в складних умовах воєнного стану нормативно-правові акти, в яких відображено пріоритетність для України безпеки її громадян та відновлення територіальної цілісності держави, що відповідає основоположним конституційним засадам, визнаним світовим і європейським стандартам правотворчої діяльності.

Основні напрямки і пріоритети правотворчості диктуються також сучасними умовами й об'єктивними потребами правового регулювання адаптувати вітчизняне законодавство до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС), 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 та правового характеру законодавства, важливою передумовою прийняття якого повинно бути проведення науково-правової експертизи на етапі підготовки та обговорення проєкту закону.

Проведення науково-правових експертиз у сучасному правотворчому процесі є однією з найбільш актуальних проблем, що активно обговорюються у правовій науці та законотворчій діяльності. Саме науково обґрунтований підхід до експертної діяльності у правотворчості забезпечує якість масиву нормативно-правових актів, що приймаються Верховною Радою України та іншими державними органами у межах своїх повноважень.

Питання правотворчості, створення правової норми як такої, ролі та значення експертної діяльності активно обговорюються у юридичній літературі відомими науковцями у галузі теорії права, зокрема, О.В. Петришиним, О.В. Скрипнюком, Н.М. Оніщенко, В.М. Косовичем, Ю.О. Тихоміровим, Р.К. Сарпековим та ін.

Експертиза (*франц. expertise, лат. expertus* – досвідчений, випробуваний) у літературі визначається як вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання,

явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності. Здійснення експертної діяльності ґрунтується на законодавчо закріплених принципах, основними з яких є компетентність, незалежність і об'єктивність осіб, що проводять експертизу; відповідність їх дій чинному законодавству; комплексний підхід до вивчення об'єкта експертизи на основі новітніх знань; перевірка дотримання норм і правил технічної та екологічної безпеки, вимог стандартів і нормативів, міжнародних угод; врахування громадської думки щодо об'єкта експертизи; відповідальність за достовірність і обґрунтованість експертних висновків.

Принципи правової експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів розглядаються крізь призму діяльнісного підходу в аспекті організації та проведення правової експертизи як система взаємопов'язаних основних положень, що розкривають зміст дослідження чинних нормативно-правових актів та їх проєктів, які забезпечують досягнення цілей та поставлених перед правовою експертизою завдань та визначають сутність, характерні ознаки, спрямованість цієї діяльності.

Науково-правова експертиза – один із напрямів наукової та науково-технічної діяльності.

Так, відповідно до статті 62 Закону України 26 листопада 2015 року № 848-VIII «Про наукову і науково-технічну діяльність»¹ наукова і науково-технічна експертиза є невід'ємним елементом державного регулювання та управління у сфері наукової і науково-технічної діяльності та проводиться відповідно до Закону України від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР «Про наукову і науково-технічну експертизу»² (далі – Закон про експертизу).

Відповідно до статті 1 Закону про експертизу наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів

¹ Юридична енциклопедія: у 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : Укр. енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 2: Д–Й. 744 с. URL: <https://cyclor.com.ua/content/view/1066/58/1/8/#12938> (дата звернення 24.06.2022).

² Бутенко В.О. Проблеми й основні напрями розвитку правової експертизи нормативно-правових актів України. *Проблеми законності*. 2010. № 110. С. 222.

експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів.

Як правило, науково-правову експертизу проводять щодо:

- колізійних питань застосування національного законодавства та міжнародного права;
- аналогії застосування законодавства та аналогії застосування права;
- окремих питань правозастосовної практики;
- тлумачення законодавства;
- проєктів міжнародних договорів;
- проєктів нормативно-правових актів тощо.

Інакше кажучи, науково-правова експертиза може стосуватися не тільки стадії реалізації права, але й стадії правотворчості.

У новій історії правова експертиза законопроєктів як інструмент правотворчої діяльності почала використовуватися М.М. Сперанським, під керівництвом якого були підготовлені Повне зібрання законів Російської імперії у 45 томах та Зведення законів Російської імперії у 15 томах.

Особливого значення експертиза набуває сьогодні, коли прийняття ефективних, юридично коректних актів, точність та влучність правових формулювань і дефініцій дуже часто стають визначальним чинником формування правильних векторів розвитку нашої держави. Світовий досвід дозволяє стверджувати, що залучення експертів при підготовці нормативно-правових актів дозволяє істотно підвищити якість законотворчого матеріалу.

Загалом питанню підготовки проєктів нормативно-правових актів, удосконаленню процедури їх розгляду та прийняття у демократичних країнах приділяється значна увага. Так, в основу законотворчої політики Європейського Союзу покладено принцип участі всіх зацікавлених у виробленні політики суб'єктів з забезпеченням якості на всіх етапах, в тому числі із залученням експертів, починаючи із перевірки законодавчої пропозиції на дотримання необхідних вимог.

Питання якості законопроєктів Європейського Союзу, як зазначають науковці, має істотне значення, оскільки впливає як на спроможність держав-членів імплементувати право Європейського

Союзу, так і на ефективність законодавства Спільноти. Експерти допомагають визначити альтернативи, запобігти виникненню або загостренню проблем, оцінити внутрішні та зовнішні впливи¹.

Європейський Союз приділяє значну увагу якості підготовки нормативно-правових актів, і вдосконалення правового регулювання є постійною складовою загальної стратегії управління. Зокрема, на найвищому рівні визнано, що акти Спільноти мають бути зрозумілими та простими, заснованими на певних законодавчих принципах, розроблено правила застосування юридичної техніки при складанні нормативно-правових актів з метою, щоб законодавство Європейського Союзу було доступним для розуміння та ефективним у застосуванні². При цьому вимогами, що забезпечують якість актів визнано: чіткість, недвозначність, мінімізація скорочень, відсутність жаргонних висловів, надто довгих фраз, незрозумілих посилань на інші тексти, висловів, що ускладнюють його читання³. Дотримання цих вимог входить до предмету правової експертизи, яку проводить департамент Європейської Комісії.

Європейською Комісією видаються акти, спрямовані на постійне підвищення якості, ефективності, спрощення нормативно-правових актів та забезпечення механізму їх реалізації, формування комплексного системного підходу до законотворчості в Європейському Союзі, в тому числі забезпечення участі широкого кола експертів у цьому процесі. Зокрема, Європейським парламентом, Радою та Комісією Європейського Союзу ухвалено Міжінституційну угоду про краще нормотворення, в якій, серед іншого, передбачено забезпечення якості правового регулювання шляхом проведення консультативних процедур, більш чіткої оцінки регуляторного впливу актів (до і після їх видання).

У Європейському Союзі експертами можуть виступати провідні науковці, експерти в органах управління, зовнішні експертні ресурси для уряду. При цьому до послуг експертів можуть як звертатися

¹ Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва, Н.М. Рудік. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 151.

² Joint Practical Guide for persons involved in the drafting of European Union legislation. URL: <http://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228ENN.pdf> (дата звернення 24.06.2022).

³ Серєда Т.М. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. Вип. 5. С. 5.

в разі потреби, так і експерти можуть діяти з власної ініціативи; думки експертів також можуть бути зібрані шляхом публікації консультативних документів, на семінарах, слуханнях, конференціях, круглих столах експертів¹.

До експертної діяльності в сфері нормотворчості у країнах англо-американського типу і, зокрема, у США, залучаються фахівці інформаційно-аналітичних установ. З 1970 року Конгрес США створив Конгресову дослідницьку службу, на яку поклав дослідницьку та аналітичну роботу, що безпосередньо допомагає Конгресові у законотворчому процесі.

Важливою особливістю Конгресової дослідницької служби є те, що вона не входить до системи виконавчої влади і забезпечує Конгрес власними незалежними експертними дослідженнями існуючих законів і програм, аналізом альтернативних рішень².

Залучення експертів при розробці законопроектів є поширеною практикою в США. При цьому застосовується принцип постійного відстеження судової практики застосування тієї чи іншої норми і, за необхідності, корекція норм, яка реалізується шляхом взаємодії законодавчих та судових органів США з метою послідовного оперативного внесення змін до законодавства на підставі аналізу судових прецедентів і виявлення фактичного правозастосування тих чи інших норм фізичними, юридичними особами та судами, а також аналіз можливості викривленого тлумачення закону судами та законодавче усунення таких можливостей³.

Правотворча діяльність у США відрізняється американським прагматизмом, в основі якого лежить використання практичного досвіду, тобто надання судовій практиці переваги над іншими джерелами права, водночас досить велике значення у правовій системі США належить й законодавству.

¹ Гладкова Т.Л. Проблеми законотворчого процесу в Європейському Союзі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 1. С. 16.

² Гончарук П.С. Міжнародний досвід експертного забезпечення підготовки проєктів законодавчих актів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 1. С. 20–27.

³ Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва, Н.М. Рудік. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 151.

Щодо досвіду Канади у питанні законотворчості, варто звернути увагу на те, що вона характеризується високим рівнем критичного ставлення до проекту закону. Правова експертиза Канади стосується змісту, форми, мови законодавства і проводиться на всіх етапах підготовки законопроекту різними суб'єктами, переважно юристами міністерства – розробниками проекту та радниками з правових питань міністерства юстиції, зокрема, відділу законодавчої експертизи Управління законодавчих послуг. При цьому Міністерство юстиції Канади консультує міністерство-ініціатора щодо правових питань, які лежать в основі законопроекту. Юридичні служби Міністерства юстиції складають проект закону відповідно з інструкціями міністерства-ініціатора. Таким чином, воно має можливість експертного контролю за відповідністю законопроекту юридичним вимогам.

Українському нормотворчому процесу відомі такі різновиди експертизи проектів нормативних актів: проектів законів України – Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України; постанов Кабінету Міністрів України та міністерств і відомств – Міністерством юстиції України та Урядовим офісом з питань європейської та євроатлантичної інтеграції (стосовно відповідності акта Кабінету Міністрів України зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим і праву ЄС (*aquis communautaire*); проектів указів Президента України – департаментом з питань правової політики.

Щодо експертизи законопроектів варто зауважити таке.

У Регламенті Верховної Ради України проведення експертизи законопроектів згадується у декількох статтях.

Так, зокрема, стаття 93 Регламенту передбачає, що кожен законопроект направляється в комітет, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам

антикорупційного законодавства та в комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції для підготовки експертного висновку. Кожен законопроект не пізніше як у триденний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.

Відповідно до статті 103 Регламенту ВР України за дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків – Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені.

Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому.

Зареєстровані законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства і необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив профільний комітет, направляються для одержання експертних висновків до Національної академії наук України. Окремі законопроекти також можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців.

Отже, як вбачається з положень Регламенту ВР України, в частині експертизи законопроектів законодавець передбачив наукову, юридичну та інші експертизи, проведення інформаційного чи наукового дослідження.

На наш погляд, зазначене у Регламенті формулювання не є оптимальним, оскільки воно у змістовному плані не містить конкретизації

різновидів досліджень, які мають проводитися на етапі підготовки та проходження законопроекту у Верховній Раді України. Ба більше, зміщуються терміни «експертиза» та «дослідження».

Які ж види експертиз законопроектів існують в Україні станом на сьогодні?

У науковій літературі питанню диференціації експертиз законопроектів приділяється доволі багато уваги. Так, Н.С. Погребняк, дослідивши це питання, виділяє державну, громадську та інші (міжнародну) експертизи (залежно від суб'єктів проведення чи ініціювання), попередню, первинну, повторну, додаткову та контрольну експертизи (залежно від мети), екологічну, економічну, правову, технічну, філологічну, фінансову, спеціальну (наукову), соціально-психологічну, лінгвістичну, кримінологічну (залежно від галузі (підгалузі) знань). Крім того, без виокремлення певного критерію диференціації науковець наголошує на існуванні і інших різновидів експертиз, таких як гендерна, соціологічна, герменевтична, етнокультурна, громадська, а також моніторингова експертиза¹.

З усього цього розмаїття експертиз, які проводяться щодо текстів проєктів законодавчих актів, логічно впливає декілька питань, що мають практичне застосування.

По-перше, як співвідносяться поняття «експертиза», «наукова експертиза» та «юридична експертиза»?

Цілком зрозуміло, що поняття експертизи, у тому числі експертизи проєктів законів, виступає родовим по відношенню до будь-якого різновиду експертиз, які проводяться з текстами законопроектів.

Вбачається, що термін «наукова експертиза» включає до себе цілу низку видів експертиз, які можуть здійснюватися на етапі розгляду законопроектів залежно від галузі знань: юридична експертиза, економічна, фінансова, технічна, екологічна, соціологічна тощо. Подібну позицію в науці підтримують Г.В. Рибікова та Є.С. Назимко.

У свою чергу, поняття «юридична експертиза», синонімом якого можна з певними застереженнями вважати і термін «правова експертиза», органічно включає до себе різновиди експертиз за окремими

¹ Антошук Л.Д. Законотворчість: організація роботи парламентів (світовий досвід). К.: Заповіт, 2007. С. 65.

галузями юридичної науки, зокрема, цивільно-правова експертиза, конституційно-правова експертиза, кримінально-правова експертиза тощо. Водночас на практиці, а також вочевидь з огляду на положення Регламенту Верховної Ради України, по відношенню до законопроектів, які подані чи розглядаються у парламенті, як правило, призначається юридична або науково-правова експертиза – без конкретизації напрямку юридичної науки, за яким має виконуватися експертиза, що є, на нашу думку, цілком виправданим рішенням.

Ще одним питанням, яке тісно пов'язане з експертизою законопроектів, є питання про суб'єкт, якому доручається проведення експертизи. Коло таких суб'єктів можна умовно поділити на дві великі групи – суб'єкти проведення внутрішньої експертизи та суб'єкти зовнішньої експертизи.

У частині роботи з проектами законодавчих актів до першої групи слід віднести, передусім, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, основними завданнями якого є проведення наукової експертизи законопроектів, оцінка їх концептуального рівня і соціально-економічних та політичних наслідків їх прийняття, відповідності Конституції України, підготовка науково обґрунтованих експертних висновків щодо законопроектів для прийняття рішень Верховною Радою України. Також варто відзначити експертну роботу з текстами законопроектів, що здійснюється фахівцями органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Міністерства освіти і науки України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України та ін.

Незалежність експерта нарівні з його професійністю є однією з необхідних вимог, на яких ґрунтується, існує і буде розвиватися інститут експертизи. Але чи можна вважати висновки згаданих державних інституцій незалежними? Як справедливо зазначає Н.С. Погребняк, питання об'єктивності окремих управлінь Апарату щодо підготовки висновку правової експертизи об'єктивно існує. Адже незалежність експерта виключає можливість його зв'язку з суб'єктом прийняття нормативно-правового акта. Апарат є структурним підрозділом Верховної Ради, сформованим відповідно до її

волевиявлення (його керівник обирається законодавчим органом; штат та структура також затверджуються парламентом). Отже, це може викликати певну зацікавленість у прийнятті рішень політичного характеру. Усі ці аргументи цілком справедливі і для юридичних служб інших органів державної влади.

Необхідність забезпечення незалежності експертів під час проведення експертизи нормативно-правових актів не є винятковою проблемою нашої держави. Ба більше, аналіз іноземного досвіду дає можливість вже сьогодні, на етапі формування загальних підходів до проведення експертиз проєктів законодавчих актів прийняти правильні рішення і закріпити їх у Проєкті закону про правотворчість. Наприклад, у США, у Позапартійній дослідницькій службі Конгресу працюють експерти, які спеціалізуються на різних сферах законодавчої діяльності, включаючи внутрішні, економічні, міжнародні, юридичні та наукові питання. До складу Комісії з питань права Великої Британії – консультативного позавідомчого органу, який діє під егідою Міністерства юстиції, зібрані досвідчені судді, берристери (адвокати), юристи, професори права. У Франції до складу Державної Ради, без участі якої не може бути ухвалено жодного законопроєкту, входить близько трьохсот відомих юристів¹.

На нашу думку, певною мірою функції такого дорадчого органу могла б виконувати Науково-консультативна рада при Голові Верховної Ради України, яка створена Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 30 грудня 2021 року № 502 «Про Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України»². Відповідно до пункту 6 Положення про Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України основними завданнями Науково-консультативної ради є:

1) підготовка пропозицій щодо розвитку пріоритетних напрямів діяльності Верховної Ради України;

¹ Антошук Л.Д. Законотворчість: організація роботи парламентів (світовий досвід). К.: Заповіт, 2007. С. 68.

² Закревська Є. Порівняльний аналіз українського законодавства з протидії дискримінації та канадського законодавства, а також законодавства США. URL: <http://noborders.org.ua/docs/analitika/porivnyalnyj-analiz-ukrajinskohozakonodavstva-z-protydiji-dyskryminatsiji-ta-kanadskoho-zakonodavstva-a-takozh-zakonodavstva-ssha-1/> (дата звернення 24.06.2022).

2) вивчення проблемних питань щодо застосування норм права, які виникають під час реалізації ухвалених Верховною Радою України нормативно-правових актів;

3) науковий супровід законопроектної роботи.

У частині супроводу законопроектної роботи вважаємо, що покладення на членів НРК при Голові Верховної Ради України обов'язку проведення юридичної експертизи законопроектів (принаймні «монополізація» такого обов'язку) не буде виправданим. Набагато більш ефективним є використання НКР при Голові Верховної Ради України як майданчика для обговорення важливих законодавчих ініціатив, а також науково-правових висновків щодо таких законопроектів, підготовлених спеціалізованими державними та незалежними установами.

Щодо підготовки незалежних зовнішніх експертиз, зважаючи на частину 3 статті 103 Регламенту Верховної Ради України, суб'єктами їх проведення можуть виступати НАНУ, а також інші установи (зокрема, галузеві академії наук) або ж окремі фахівці.

Особливе місце серед суб'єктів правової експертизи нормативно-правових актів посідає Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія)¹. Характерними особливостями правової експертизи, яку вона проводить, є:

- належність до міжнародних зовнішніх експертиз;
- особливість об'єкта – закони і законопроекти держав-учасників Європейської комісії за демократію через право, які стосуються проблем конституційного права, в тому числі стандарти виборів, права меншин тощо на предмет відповідності європейським стандартам;
- особливість замовника експертизи – зацікавлена держава, інша держава за згодою тієї країни, яка приймає документ, а також Парламентська асамблея Ради Європи;
- характер висновку (висновки комісії широко використовуються ПАРЕ як відображення європейських стандартів у сфері демократії і їх треба сприймати як результат своєрідного дослідження, проведеного професійними юристами з різних країн).

¹ Кравченко С.С. Правові аспекти американського прагматизму та можливість їх впровадження в українське законодавство. *Часопис Київського ун-ту права*. 2011. № 1. С. 21.

Так, значну кількість експертиз проведено Європейською комісією «За демократію через право» щодо українських проєктів законів про судоустрій, прокуратуру, мовну політику, устрій виконавчих органів влади, виборче законодавство тощо. Значення висновків відповідної комісії полягає в тому, що вони стають орієнтиром для перспективної зміни чинного законодавства із урахуванням європейських стандартів захисту прав людини.

Законодавство України не містить відповідних приписів щодо порядку та процедури проведення «зовнішніх» експертиз проєктів законодавчих актів. Утім цьому питанню приділено достатньо багато уваги науковцями. Так, Н.В. Філик та Г.В. Рибікова вважають, що сам процес проведення експертизи нормативно-правових актів можна поділити на такі стадії: концептуальна оцінка, системно-юридична оцінка, порівняльно-правова оцінка, техніко-юридична оцінка, складання висновку експертизи. Окрім того, автори вважають необхідним додати до цих стадій також і перевірку об'єкта експертизи із застосуванням герменевтичного методу на відповідність «волі законодавця», або, за термінологією О.Ф. Черданцева, «справжньому змісту норми права», що вимагає, в разі потреби, консультацій експерта з правотворцем з метою з'ясування або уточнення такого змісту.

У цьому контексті доцільним є аналіз положення Проєкту закону про правотворчість, адже саме цей нормативний акт *de lege ferenda* встановлює основні підходи до проведення експертизи у процесі законотворення.

Як зазначається у Пояснювальній записці до цього законопроєкту, правотворча діяльність, як одна з основних функцій органів публічної влади, з часу набуття незалежності Україною гостро потребувала комплексної нормативної регламентації на рівні закону. Неодноразові невдалі спроби прийняття закону про нормативно-правові акти, спроби врегулювати питання планування правотворчої діяльності, забезпечити належні механізми контролю за вказаною діяльністю, наражалися на нездатність законодавця сформулювати політично узгоджену позицію, що призвело до фундаментальних прогалин у сфері законодавчого регулювання правотворчості.

Питанням проведення експертизи законопроектів присвячена стаття 38 Проекту закону про правотворчість, частина 1 якої закріплює правило про обов'язковість правової (юридичної) експертизи проектів нормативно-правових актів, яка здійснюється суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності в порядку, визначеному законодавством.

На рівні цього законопроекту також закріплюються різновиди експертизи проектів нормативно-правових актів. Це зокрема такі експертизи:

1) на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС);

2) на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини;

3) антикорупційна;

4) фінансово-економічна;

5) екологічна;

6) цифрова;

7) антидискримінаційна;

8) гендерно-правова;

9) щодо впливу на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини;

10) щодо впливу на показники економічного і соціального розвитку та відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі;

11) щодо відповідності засадам державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності.

Варто зауважити, що перелік таких експертиз не є вичерпним.

У контексті проведення, зокрема, експертизи нормативно-правових актів на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС), слід зазначити, що відповідно до Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, що затверджений постановою Кабінету

Міністрів України № 1106 від 25 жовтня 2017 року¹, визначено Перелік актів права ЄС, які необхідно імплементувати. Так, наприклад, у сфері захисту прав споживачів імплементатії потребують:

– Директива 2005/29/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11 травня 2005 року про недобросовісні торговельні методи підприємств до споживачів на внутрішньому ринку, що вносить зміни до Директиви Ради 84/450/ЄЕС, Директив 97/7/ЄС, 98/27/ЄС та 2002/65/ЄС Європейського Парламенту та Ради, а також до Регламенту (ЄС) № 2006/2004 Європейського Парламенту та Ради;

– Директива 93/13/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 05 квітня 1993 року про недобросовісні умови у споживчих контрактах;

– Директива 1999/44/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 травня 1999 року про певні аспекти продажу споживчих товарів та відповідні гарантії;

– Директива 97/7/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 20 травня 1997 року про захист споживачів стосовно дистанційних контрактів;

– Директива 2009/22/ЄС про судові заборони на захист інтересів споживачів;

– Директива Ради 90/314/ЄЕС від 13 червня 1990 року про організовані туристичні подорожі, відпочинок з повним комплексом послуг та комплексні турне;

– Директива № 2008/122/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 14 січня 2009 року про захист прав споживачів за деякими положеннями контрактів щодо розподілу часу на використання нерухомості (таймшер), довгострокового відпочинку, контрактів з перепродажу та обміну;

– Регламент (ЄС) № 2006/2004 Європейського Парламенту та Ради від 27 жовтня 2004 року про співробітництво між національними органами, відповідальними за виконання законів щодо захисту споживачів.

При цьому основним завданням у рамках імплементатії відповідних директив та регламентів ЄС є розроблення та внесення змін до Закону

¹ Богачова О.В. Законотворчий процес зарубіжних країн / О.В. Богачова, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко. К.: Реферат, 2006. С. 305.

України «Про захист прав споживачів». Власне в межах цього завдання на сьогодні розроблені проєкт Закону України «Про захист прав споживачів» (реєстр. № 6134 від 05 жовтня 2021 року), проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону «Про туризм» та деяких інших законодавчих актів щодо основних засад розвитку туризму» (реєстр. № 4162 від 29 вересня 2020 року), положення яких безумовно підлягають аналізу шляхом проведення науково-правових експертиз.

Новелою Проєкту закону про правотворчість є положення частини 4 статті 38, яка вводить поняття «незалежна експертиза» щодо проєктів нормативно-правових актів, що здійснюється незалежними фахівцями в галузі права з метою оцінки проєктів нормативно-правових актів на предмет їх відповідності визначеному юридичному критерію якості, результатом якої є обґрунтований експертний висновок.

Така експертиза може проводитися експертними організаціями з числа наукових, освітніх, міжнародних та інших організацій відповідного профілю, експертами з числа вчених і фахівців. При цьому головною експертною установою з проведення незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів законів визначається Національна академія правових наук України, що, на нашу думку, є повною мірою виправданим, адже саме Національна академія правових наук України, наукові установи, що перебувають у віданні цієї галузевої академії, станом на сьогодні мають необхідний науковий потенціал та потужності для виконання відповідних експертних функцій щодо проєктів законодавчих актів.

У цьому контексті слід зазначити, що в умовах дії в Україні воєнного стану науковцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України проведено декілька етапів аналітичного дослідження законів та зареєстрованих у Верховній Раді України проєктів законів, починаючи з 24 лютого 2022 року, спрямованих на регулювання важливих сфер суспільних відносин. На основі відповідних аналітичних досліджень підготовлено низку науково-правових висновків на проєкти законів. Так, зокрема, аналізуючи Постанову Верховної Ради України від 01 квітня 2022 року № 2185-IX, якою прийнято за основу проєкт Закону України «Про компенсацію за пошкодження

та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації», науковцями Київського регіонального центру НАПрН України зроблено висновок про потенційну здатність визначеного цим проектом Закону алгоритму компенсації забезпечити ефективне поновлення майнових прав осіб, що втратили житлову нерухомість внаслідок військової агресії росії, незважаючи на запропоновану проектом Закону нетипову для цивільного законодавства модель відшкодування шкоди, оскільки, з одного боку, йдеться про реалізацію позитивних обов'язків держави Україна, з іншого – про «класичну» деліктну модель відшкодування протиправно завданої шкоди. При цьому встановлено, що виправданим є врегулювання відносин з компенсації саме на рівні спеціального закону, а не на рівні основного акта цивільного законодавства – Цивільного кодексу України, оскільки йдеться про специфічні випадки відшкодування шкоди в позасудовому порядку та прогнозовано тимчасовий характер компенсаційних механізмів, передбачених проектом Закону (зважаючи на тимчасовий характер воєнного стану).

У свою чергу, аналізуючи Постанову Верховної Ради України від 14 квітня 2022 року № 2202-ІХ, якою прийнято за основу проект Закону України «Про державну реєстрацію геномної інформації людини», науковцями Київського регіонального центру НАПрН України підготовлено науково-правовий висновок про надзвичайно важливе значення забезпечення належного правового регулювання відносин з оброблення і державної реєстрації геномної інформації людини в умовах введення воєнного стану в Україні і значної кількості жертв російської агресії. Разом із тим встановлено, що відповідний проект Закону має певні правові неточності. Так, зокрема, зміст статті 6 «Добровільна державна реєстрація геномної інформації» не враховує положень цивільного та сімейного законодавства України щодо обсягу дієздатності малолітніх та неповнолітніх осіб, обмежено дієздатних осіб та визначення кола осіб, які є їх законними представниками, а тому потребує доопрацювання¹.

¹ Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення 24.06.2022).

Вбачається, що у Проекті закону про правотворчість доцільно передбачити критерії або передбачити певні «фільтри», які дадуть змогу ефективно використовувати інститут незалежних експертиз у правотворчій діяльності – адже не кожен проєкт закону в обов'язковому порядку має проходити незалежну експертизу.

Також вважаємо, що було б доцільно закріпити на рівні закону або підзаконного акту певні вимоги, а точніше рекомендації щодо процедури проведення незалежних експертиз та підготовки відповідних висновків за їх результатом.

Зокрема, експертний висновок за результатами незалежної експертизи повинен в обов'язковому порядку містити у своїй структурі такі елементи:

- концептуальну оцінку проєкта законодавчого акта, зокрема визначення типових характеристик акта;
- визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин;
- системно-юридичну оцінку, зокрема встановлення всіх змістовних зв'язків положень проєкту з нормами, що містяться в інших нормативно-правових актах;
- юридико-технічну оцінку, зокрема визначення ступеня відповідності проєкту нормативно-правового акта в цілому та окремих його елементів (правових інститутів, груп норм, окремих норм, термінів) вимогам юридичної техніки;
- узагальнення окремих оцінок та формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проєкту нормативно-правового акта (експертний висновок).

Таким чином, запропоноване закріплення на законодавчому рівні узагальнених підходів до здійснення незалежних правових експертиз у правотворчості дасть змогу значною мірою підвищити якість та ефективність законотворчої діяльності Верховної Ради України, що у свою чергу неминуче призведе до підвищення ролі юридичної професії у сучасній українській державі.

Розділ 10

ОСОБЛИВОСТІ ДІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА В ЧАСІ, ПРОСТОРІ ТА ЗА КОЛОМ ОСІБ

Нормативно-правовий акт, як юридичний акт, що містить загальнообов'язкові правила поведінки, створює нормативно-регламентовані ситуації і не вичерпує себе фактом застосування. У силу високої правової визначеності, оперативності прийняття, зміни та скасування, високого рівня узагальнення та систематизації нормативно-правовий акт є пріоритетною формою права. Разом з тим можливість нормативно-правового акта змінювати, зупиняти, відновлювати чи припиняти норму (норми) права, тобто створювати юридичні наслідки, пов'язується із певними критеріями як то часові межі, коло осіб чи територія.

Досить тривалий час питання дії нормативно-правового акта в часі, просторі та за колом осіб були предметом наукових дискусій. Відтак теоретичні положення щодо дії нормативно-правового акта використовувалися у правозастосовній практиці. Так, наприклад, суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Ян Берназюк зазначав, що одним із найскладніших питань, які досить часто виникають у процесі вирішення судових спорів, є питання дії закону в часі. Такі питання можуть мати найрізноманітніші форми, зокрема визначення норми закону, яку слід застосувати до спірних правовідносин, які виникли у минулому, але на момент виникнення спору та/або розгляду справи в суді (тривалості відповідної адміністративної процедури) така норма втратила чинність або була суттєво змінена (шляхом розширення або

звуження правомочностей суб'єкта приватного права або суб'єкта публічного права):

Постановою Верховної Ради України від 16 листопада 2021 року № 1880-ІХ прийнято за основу проєкт Закону України про правотворчу діяльність (реєстр. № 5707), який спрямований на визначення засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні, зокрема принципів правотворчої діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням) та реалізацією нормативно-правових актів. Згідно зі ст. 47 цього проєкту дія нормативно-правового акта у часі – це застосування нормативно-правового акта щодо фактів (дій, подій) чи суспільних відносин, що виникли після набрання ним чинності або до набрання ним чинності і тривали на дату набрання актом чинності. Дія нормативно-правового акта поширюється на суспільні відносини, що виникли (тривають) після набрання ним чинності, якщо інше не передбачено Конституцією чи законом України.

Зазначеним проєктом Закону України про правотворчу діяльність передбачено регламентування дії нормативно-правового акта у часі, просторі та за колом суб'єктів¹.

Так, визначено, що дія нормативно-правового акта починається з моменту набрання ним чинності і закінчується моментом припинення його дії. Моментом набрання чинності нормативно-правовим актом є 0 годин дня, наступного за датою офіційного опублікування (оприлюднення) нормативно-правового акта, якщо інше не визначено Конституцією, законами України або самим нормативно-правовим актом. Якщо момент набрання чинності нормативно-правовим актом визначено вказівкою на конкретну дату, такий нормативно-правовий акт вважається чинним з 0 годин зазначеної дати.

У разі потреби окремі положення нормативно-правового акта можуть вводитися в дію пізніше моменту набрання ним чинності. Введення в дію окремих положень нормативно-правового акта не може передувати моменту набрання чинності таким актом. Положення

¹ Берназюк Ян. Дія закону у часі: особливості правозастосовної практики Верховного Суду (на прикладі вирішення публічно-правових спорів). Судебно-юридическа газета. 2020. 23 червня. URL: <https://bit.ly/3fNyyukn> (дата звернення: 25.06.2022).

нормативно-правового акта щодо строку та умов введення в дію інших положень нормативно-правового акта набирають чинності одночасно з набранням чинності таким нормативно-правовим актом.

Моментом припинення дії нормативно-правового акта є 24 година дня відповідного строку (терміну), якщо інше не визначено Конституцією, законами України або самим нормативно-правовим актом.

У разі якщо строк припинення дії нормативно-правового акта визначається роками, то він спливає у відповідні місяць та число останнього року строку. У разі якщо строк припинення дії нормативно-правового акта визначається місяцями, то він спливає у відповідне число останнього місяця строку. Якщо дата закінчення строку, визначеного місяцями, припадає на такий місяць, в якому немає відповідного числа, строк спливає в останній день цього місяця.

У разі якщо припинення дії нормативно-правового акта здійснюється на підставі рішення суб'єкта правотворчої діяльності або суду, строки визначаються з огляду на строки набрання чинності відповідним нормативно-правовим актом, якими вводяться в дію рішення суб'єкта правотворчої діяльності, або з моменту вступу в законну силу відповідного рішення суду.

Строк (термін) дії може бути визначено для всього нормативно-правового акта або для окремих його положень.

Нормативно-правовий акт діє безстроково, якщо в його тексті не визначено інше.

Таким чином, дія нормативно-правового акта в часі характеризується такими показниками, як: 1) момент набрання нормативно-правовим актом чинності; 2) напрям темпоральної дії нормативно-правового акта; 3) момент зупинення і відновлення дії нормативно-правового акта; 4) момент припинення дії нормативно-правового акта.

Момент набрання чинності нормативно-правовим пов'язується з датою офіційного опублікування (оприлюднення) нормативно-правового акта або із конкретною датою, якщо це визначено самим нормативно-правовим актом.

Систему нормативно-правових актів, які забезпечують правову регламентацію оприлюднення законодавчих актів, складають такі:

Конституція України, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР¹, Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI, яким встановлені особливості набрання чинності законами України та іншими нормативно-правовими актами з питань митної справи, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення офіційної публікації законів України та інших нормативно-правових актів» від 2 жовтня 2018 року № 2578-VIII, Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року № 503/97².

За ст. 94 Конституції України закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Відповідно до ст. 139 Регламенту підписані Президентом України закони публікуються в газеті «Голос України» та у Відомостях Верховної Ради України, а також розміщуються на офіційному вебсайті Верховної Ради. Публікація законів та інших актів Верховної Ради у цих друкованих засобах масової інформації є офіційною.

Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» до офіційних друкованих видань, у яких можуть оприлюднюватися закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету міністрів України, віднесено «Офіційний вісник України» й газету «Урядовий кур'єр». Офіційним друкованим виданням, в якому здійснюється офіційне оприлюднення законів, актів Президента України, є також інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України». Нормативно-правові акти можуть бути опубліковані в інших друкованих

¹ Проект Закону про правотворчу діяльність. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 25.06.2022).

² Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. 2017. С. 109.

виданнях лише після їх офіційного оприлюднення відповідно до ст. 1 Указу Президента.

Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо.

Нормативно-правові акти, опубліковані в інших друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Згідно зі ст. 4 Указу Президента нормативно-правові акти Верховної Ради України і Президента України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Якщо закон України, інший акт Верховної Ради України опубліковано в будь-якій із газет, зазначених у ч. ч. 2, 3 ст. 1 Указу Президента, чи в «Офіційному віснику Президента України», до його опублікування в «Офіційному віснику України», «Відомостях Верховної Ради України», він набирає чинності після опублікування в тій із вказаних газет чи в «Офіційному віснику Президента України», де його опубліковано раніше.

Відповідно до ст. 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Таке ж положення містить і проєкт Закону України про правотворчу діяльність у ст. 50. При цьому під зворотною дією нормативно-правового акта у часі у цьому проєкті розуміється застосування нормативно-правового акта щодо фактів (дій, подій), суспільних відносин, що виникли до дня набрання ним чинності.

За змістом частини першої статті 58 Основного Закону України новий акт законодавства застосовується до тих правовідносин, які виникли після набрання ним чинності. Якщо правовідносини тривали і виникли до ухвалення акта законодавства та продовжують існувати після його ухвалення, то нове нормативне регулювання застосовується з дня набрання ним чинності або з дня, встановленого цим нормативно-правовим актом, але не раніше дня його офіційного опублікування.

З приводу тлумачення статті 58 Конституції України Конституційним Судом України було прийнято кілька рішень. Так, у рішенні від 9 лютого 1999 року № 1рп/99 у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотню дію у часі законів та інших нормативно-правових актів) Конституційний Суд України роз'яснив, що дію нормативно-правового акту в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце. Вказані положення Основного Закону України передбачають загальновизнані принципи дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, а саме: принцип їх безпосередньої дії, тобто поширення тільки на ті відносини, які виникли після набуття чинності законами чи іншими нормативно-правовими актами, та принцип зворотної дії в часі, якщо вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Це рішення Конституційного Суду України є цікавим ще й тому, що Конституційний Суд України визначив декілька способів дії у часі нормативно-правових актів залежно від порядку набрання ними чинності. Так у п. 2 рішення зазначено, що в регулюванні суспільних відносин застосовуються різні способи дії в часі нормативно-правових актів. Перехід від однієї форми регулювання суспільних відносин до іншої може здійснюватися, зокрема, негайно (безпосередня дія), шляхом перехідного періоду (ультраактивна форма) і шляхом зворотної дії (ретроактивна форма)¹. Перша форма застосовується у разі, якщо нормативно-правовий акт прийнято на момент виникнення правовідносин та він залишається чинним на час, коли правовідношення припинило своє існування. У випадку, якщо у новоприйнятому нормативно-правовому акті визначено особливий порядок набрання ним чинності, у тому числі визначено перехідний період, під час якого залишаються чинними окремі

¹ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 49. Ст. 299.

норми скасованого ним нормативно-правового акта, застосовується ультраактивна форма. Третя форма дії є актуальною у разі прийняття нормативно-правових актів, які пом'якшують або скасовують відповідальність особи¹.

У проекті Закону України про правотворчу діяльність у ст. ст. 48 та 49 йдеться про пряму та переживаючу дії нормативно-правового акта у часі. Пряма дія нормативно-правового акта у часі означає, що норми нормативно-правового акта поширюються на суспільні відносини, які виникли після набрання ним чинності, а також суспільні відносини, які виникли до набрання ним чинності та продовжують існувати на момент набрання ним чинності. Переживаюча дія нормативно-правового акта у часі має місце у разі припинення дії або зміни нормативно-правового акта, який регулює триваючі правовідносини, суб'єкт правотворчої діяльності може прийняти рішення про продовження дії припинених (змінених) норм для суб'єктів, які вступили у суспільні відносини до зміни правового регулювання, із зазначенням часу їх дії.

На думку науковців, основним принципом, який визначає напрям темпоральної дії нормативно-правових актів, є негайна дія. Це пояснюється тим, що держава зацікавлена в заміні старих правовідносин новими, старої норми права – новою. Натомість ультраактивність досягає мети зміни правового регулювання найбільш тривалим шляхом, найбільш поступовим і безболісним. Найболісніше відбувається застосування закону із зворотною силою, що перетворює його на центральну проблему дії закону в часі².

Момент зупинення і відновлення дії нормативно-правового акта є календарною датою, з якої акт тимчасово перериває свою дію³. У згаданому проекті Закону України про правотворчу діяльність зупинення дії нормативно-правового акта регламентується ст. 54, відповідно

¹ Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552.

² Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення офіційної публікації законів України та інших нормативно-правових актів : Закон України від 02 жовтня 2018 року № 2578-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 44. Ст. 356.

³ Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10 червня 1997 року № 503/97. *Офіційний вісник України*. 1997. № 24. С. 11.

до якої у випадках, передбачених Конституцією, законами України, дію нормативно-правового акта або окремих його положень може бути зупинено. Зупинення дії нормативно-правового акта або окремих його положень має наслідком зупинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання зупиненого акта, здійснення повноважень, визначених цим актом. Вчинення органами, особами дій, спрямованих на виконання зупиненого нормативно-правового акта, здійснення повноважень, визначених цим актом, після зупинення дії нормативно-правового акта не породжує правових наслідків. У випадках, коли збіг строк, на який зупинялася дія нормативно-правового акта або окремих його положень та/або відпали підстави такого зупинення, дія нормативно-правового акта або окремих його положень повинна бути відновлена.

Зупинити дію нормативно-правового акта може відповідний суб'єкт правотворчої діяльності або суб'єкт, якому такі повноваження надані законом. Зупинений нормативно-правовий акт або відновлює дію, або його дія припиняється.

Припинення дії нормативно-правового акта передбачає остаточну втрату ним чинності, підставами якої за проектом Закону України про правотворчу діяльність є:

- 1) сплив строку дії або настання терміну, з яким пов'язано його припинення, якщо такий строк (термін) було визначено в його тексті;
- 2) скасування;
- 3) втрати ним чинності.

У разі сплину строку дії нормативно-правового акта або настання терміну, з яким пов'язано його припинення, суб'єкт правотворчої діяльності не приймає додатково рішення про втрату чинності цим нормативно-правовим актом. Окремі положення нормативно-правового акта або нормативно-правовий акт повністю (крім Конституції і законів України) можуть бути визнані протиправними та нечинними відповідно до рішення суду.

У випадках, передбачених Конституцією і законами України, нормативно-правовий акт може бути скасований за рішенням Президента України, Кабінету Міністрів України, голови місцевої державної адміністрації вищого рівня, інших суб'єктів владних

повноважень, яким надано право скасовувати нормативно-правові акти, а також суб'єктом правотворчої діяльності. Скасованими можуть бути окремі положення нормативно-правового акта або нормативно-правовий акт повністю.

У рішенні про скасування нормативно-правового акта зазначаються підстави для його скасування, якими є:

- 1) невідповідність нормативно-правового акта або його окремих положень Конституції України (за винятком нормативно-правових актів, стосовно яких питання конституційності вирішується Конституційним Судом України);
- 2) невідповідність нормативно-правового акта або його окремих положень чинним міжнародним договорам України;
- 3) невідповідність нормативно-правового акта законам України;
- 4) невідповідність нормативно-правового акта або його окремих положень нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу.

У разі скасування нормативно-правового акта дія нормативно-правового акта або його окремих положень, що діяв (діяли) до прийняття (видання) скасованого нормативно-правового акта, автоматично не відновлюється. Суб'єкт правотворчої діяльності може прийняти рішення про відновлення дії попереднього нормативно-правового акта або його окремих положень, зазначивши про це у рішенні про скасування нормативно-правового акта, або шляхом прийняття (видання) відповідного нормативно-правового акта.

Нормативно-правовий акт може бути визнаний таким, що втратив чинність, за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності, що його прийняв (видав), або правонаступника такого суб'єкта. Можуть бути визнані такими, що втратили чинність, окремі положення нормативно-правового акта або нормативно-правовий акт повністю.

Суб'єкт правотворчої діяльності, який прийняв (видав) нормативно-правовий акт, або правонаступник такого суб'єкта може прийняти рішення про визнання окремого положення нормативно-правового акта або нормативно-правового акта повністю такими, що втратили чинність, якщо таким суб'єктом встановлено, що:

1) нормативно-правовий акт не відповідає стану суспільних відносин у певній сфері;

2) нормативно-правовий акт або окремі його положення не відповідають Конституції України;

3) нормативно-правовий акт або окремі його положення не відповідають чинним міжнародним договорам України;

4) нормативно-правовий акт або окремі його положення не відповідають нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу.

Нормативно-правовий акт або його окремі положення, прийняті (видані) для врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із настанням певного юридичного факту, втрачають чинність лише після прийняття (видання) відповідним суб'єктом правотворчої діяльності акта про втрату чинності такого акта.

У випадках, передбачених Конституцією України, нормативно-правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Втім, у такому разі може виникнути проблема із забезпечення виконання рішення Конституційного Суду України, в тому числі шляхом заповнення прогалин, що виникли у зв'язку з визнанням певних положень нормативно-правового акта або акта в цілому неконституційним, запровадження належного відповідно до рішення Конституційного Суду України нормативного врегулювання.

Дія нормативно-правового акта у просторі є його здатністю створювати юридичні наслідки на певній території. У ст. 55 проекту Закону України про правотворчу діяльність встановлюється, що дія нормативно-правового акта у просторі залежно від правового статусу суб'єкта правотворчої діяльності та його змісту поширюється на всю територію України, відповідну адміністративно-територіальну одиницю або на певну її частину.

У доктрині виділяють три принципи дії нормативно-правових актів у просторі: територіальний, екстратериторіальний та екстериторіальний.

Територіальний принцип дії нормативно правового акта передбачає поширення дії цього акта на територію держави, що опосередковано випливає із тлумачення ст. 2 Конституції України, згідно з якою суверенітет України поширюється на всю її територію, яка в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною. Поняття території держави узагальнено можна вивести із низки міжнародних двосторонніх угод, підписаних Україною. Це частина земної поверхні, що знаходиться в межах сухопутних кордонів, морських та підводних районів, повітряного простору та територія виключної економічної зони та континентального шельфу над якими [держава] здійснює [свої] суверенні права та юрисдикцію відповідно до міжнародного права.

Відповідно до ст.ст. 2, 3 Закону України «Про державний кордон України» державний кордон України визначається Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Державний кордон України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, встановлюється:

1) на суші – по характерних точках і лініях рельєфу або ясно видимих орієнтирах;

2) на морі – по зовнішній межі територіального моря України;

3) на судноплавних річках – по середині головного фарватеру або тальвегу річки; на несудноплавних річках (ручаях) – по їх середині або по середині головного рукава річки; на озерах та інших водоймах – по прямій лінії, що з'єднує виходи державного кордону України до берегів озера або іншої водойми. Державний кордон України, що проходить по річці (ручаю), озеру чи іншій водоймі, не переміщується як при зміні обрису їх берегів або рівня води, так і при відхиленні русла річки (ручаю) в той чи інший бік;

4) на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах – відповідно до лінії державного кордону України, яка проходила на місцевості до їх заповнення;

5) на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через прикордонні ділянки судноплавних і несудноплавних річок (ручаїв), – по середині цих споруд або по їх технологічній осі, незалежно від проходження державного кордону України на воді.

До території держави прирівнюються території її закордонних посольств, консульств, морські, річні, повітряні й космічні кораблі під прапором чи знаком держави, військові кораблі, кабелі та трубопроводи, прокладені у відкритому морі, що з'єднують території держав, технічні споруди на континентальному шельфі або в надрах відкритого моря¹.

На всю територію України поширюються закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти центральних органів влади, тобто акти загальної дії. Нормативні акти органів місцевого самоврядування або місцевих органів виконавчої влади поширюються на відповідну адміністративно-територіальну одиницю чи на певну її частину.

Екстратериторіальний принцип дії нормативно-правових актів передбачає їх дію поза межами держави. Така дія можлива на територіях із міжнародним режимом, на територіях зі змішаним правовим режимом та на територіях інших держав.

Території з міжнародним режимом – це простір за межами державної території, що не належить жодній державі окремо, а перебуває в загальному користуванні відповідно до міжнародних норм, принципів права та договорів (відкрите море, повітряний простір над ним і глибоководне морське дно за межами континентального шельфу). Територія зі змішаним режимом – це континентальний шельф і виняткова економічна зона. Ці простори не перебувають під суверенітетом конкретних держав і не входять до складу державних територій, але кожна прибережна держава має суверенні права на розвідку і видобування природних ресурсів прилеглого до нього континентального шельфу та виключної економічної морської зони. Обсяг прав і обов'язків щодо цих територій визначають міжнародні

¹ Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційними скаргами Байшева Павла Вікторовича, Бурлакової Ольги Олександрівни, Даць Ірини Вільямівни, Дедковського Вячеслава Вікторовича, Желізняка Михайла Васильовича, Кожухарової Людмили Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури» від 28 січня 2016 року № 955-VIII зі змінами від 12 липня 2019 року № 5-р(1)/2019.

норми і договори, зокрема Конвенція про континентальний шельф 1958 р. і Конвенція ООН з морського права 1982 р.

Прикладом дії нормативно-правових актів на території інших держав є дія виборчого законодавства та кримінального і кримінально-процесуального законодавства. Зокрема це стосується утворення та діяльності закордонних виборчих дільниць та притягнення до кримінальної відповідальності громадян України та осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні, за вчинення злочинів за межами України.

Екстериторіальний принцип дії нормативно-правового акта у просторі передбачає звільнення тих чи інших територій від дії конкретного нормативного акта. Цей принцип є певним чином правовою фікцією, оскільки встановлює особливий характер взаємовідносин між різними державами, коли певні закони країни перебування не діють на окремих частинах її території, які передані представникам іноземних держав для виконання спеціальних функцій. Тобто окремі частини території держави (будівлі, земельні ділянки посольств, консульств) вважаються такими, що не знаходяться на території держави, де вони фактично існують. Юридично визначається, що вони знаходяться на території тієї держави, чие посольство розміщене в цій будівлі. Відтак на суб'єктів, що знаходяться на цій території, поширюється дія нормативно-правових актів тієї країни, якій належать посольства та консульства та ін.

Таким чином, екстериторіальність означає, що на території держави визначається і застосовується законодавство іншої держави. Однак застосування іноземного законодавства, а отже, і визнання принципу екстериторіальності, є винятком, що можливий лише в міжнародних та міждержавних відносинах. Екстериторіальність ґрунтується на добровільності та взаємності держав.

Виділяють екстериторіальність дипломатичного представництва іноземної держави та екстериторіальність військових частин, літаків, кораблів, що перебувають на території іноземної держави за спеціальним дозволом. При цьому екстериторіальність дипломатичного представництва іноземної держави передбачає недоторканість приміщення дипломатичного представництва. Представники влади

держави перебування не мають права проникати (проходити) в це приміщення інакше як за згодою глави дипломатичного представництва. Водночас представники влади держави перебування зобов'язані вживати всіх необхідних заходів для того, щоб забезпечити недоторканість приміщення дипломатичного представництва, його архівів та документів незалежно від місцезнаходження останніх.

Проектом Закону України про правотворчу діяльність передбачено, що дія нормативно-правового акта поширюється на громадян України, іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб, інших суб'єктів правовідносин, осіб, які перебувають на території, на яку поширюється його дія, і яких він стосується, крім випадків, передбачених нормативно-правовим актом. Відтак **дія нормативно-правового акта за колом осіб** є його здатністю породжувати юридичні наслідки для всіх осіб, які перебувають на території його дії і є суб'єктами відносин, на які він розрахований.

Виокремлюються загальні та спеціальні нормативно-правові акти. До загальних відносяться нормативно-правові акти, що регламентують певну сферу суспільних відносин та мають загальнообов'язковий характер (незалежно від статусу суб'єктів). До них належать закони, кодифіковані закони (кодекси, основи законодавства). Такі акти поширюються на всіх осіб, незалежно від їх правового статусу: громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства тощо.

Спеціальна дія нормативно-правового акта передбачає диференціацію правового регулювання залежно від категорії осіб (кола спеціальних суб'єктів). Таке коло суб'єктів регуляторної дії нормативно-правового акта визначається або певною професією чи посадою (наприклад, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», Закон України «Про прокуратуру», Закон України «Про державну службу» тощо), або особливим соціальним становищем суб'єкта (Закон України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» і т. п.).

Обмежене коло адресатів мають також відомчі акти, дія яких спрямована лише на співробітників відомства (органу), яке видало нормативно-правовий акт, а також на підприємства, установи та

організації, що входять до сфери його управління. Про дію такого акта щодо певних категорій суб'єктів може бути зазначено в самому акті. Наприклад, у ст. 4 Закону України «Про державну статистику»¹ вказується, що суб'єктами, на яких поширюється дія цього закону, є органи державної статистики та працівники, які від імені цих органів на постійній або тимчасовій основі беруть участь у проведенні статистичних спостережень, респонденти, користувачі даних статистичних спостережень.

За характером політико-правового зв'язку суб'єкта з державою виділяють нормативні акти, що поширюються тільки на громадян цієї держави (як правило, це акти, що стосуються політичних прав) та нормативні акти, які поширюються на іноземних громадян та осіб без громадянства (наприклад, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»). Залежно від доміцилію нормативно-правові акти поділяються на ті, що діють стосовно осіб, які постійно проживають на території України, та нормативні акти, що поширюються на осіб, які тимчасово перебувають на цій території (біженці, внутрішньо переміщені особи тощо)².

Водночас спостерігаються винятки дії актів за колом осіб щодо суб'єктів, які на підставі міжнародного чи національного права користуються правовими імунітетами, під якими розуміється повне або часткове звільнення його носія від дії загальних правових норм. У юридичному значенні правовий імунітет є винятковим правом не підкорятися окремим загальним законам, що надається

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України та за конституційним зверненням громадянина Савчука Миколи Миколайовича про офіційне тлумачення положень Кримінального кодексу України 1960 року із змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Кримінального, Кримінально-процесуального та Виправно-трудоного кодексів України» від 22 лютого 2000 року № 1483-III, щодо їх дії в часі у взаємозв'язку із положеннями статті 8, частини першої статті 58, пункту 22 частини першої статті 92, частини другої статті 152, пункту 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, статті 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», частини другої статті 4, частини першої, третьої, четвертої статті 5, частини третьої статті 74 Кримінального кодексу України 2001 року (справа про заміну смертної кари довічним позбавленням волі) від 26 січня 2011 року № 1-рп/2011.

² Берназюк Ян. Дія закону у часі: особливості правозастосовної практики Верховного Суду (на прикладі вирішення публічно-правових спорів). *Судебно-юридическая газета*. 2020. 23 червня. URL: <https://bit.ly/3fNyuyk> (дата звернення: 25.06.2022).

особам, які займають особливе становище в державі. Правовий імунітет за своєю суттю є повним або частковим перебуванням особи поза юрисдикцією держави¹.

Виділяють дипломатичний та похідний від дипломатичного імунітети.

Відповідно до Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні² глава дипломатичного представництва і члени дипломатичного персоналу користуються особистою недоторканністю і не можуть бути заарештовані або затримані. Глава дипломатичного представництва і члени дипломатичного персоналу користуються імунітетом від кримінальної, адміністративної юрисдикції України та юрисдикції судів України у цивільних справах. Імунітет від юрисдикції України не поширюється на випадки, коли глава дипломатичного представництва і члени дипломатичного персоналу вступають у цивільно-правові відносини як приватні особи у зв'язку з позовами про належне їм нерухоме майно на території України, спадкування, а також у зв'язку з позовами, що впливають з їх професійної або комерційної діяльності, що здійснюється ними за межами службових обов'язків. Глава дипломатичного представництва, члени дипломатичного персоналу підлягають юрисдикції України у разі згоди на це акредитуючої держави. Глава дипломатичного представництва і члени дипломатичного персоналу не зобов'язані давати свідочькі показання. Ці правила поширюються на членів сім'ї, які проживають разом з главою дипломатичного представництва, із членами дипломатичного персоналу, якщо члени сімей не є громадянами України.

Похідними від дипломатичного імунітету є деякі інші різновиди особистої недоторканності. В дещо меншому обсязі, ніж дипломатичні представники, дипломатичним імунітетом користуються консули. Дипломатичним імунітетом згідно з діючими законами

¹ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 110–111.

² Там само. С. 111.

та міжнародними договорами користуються також посадовці міжнародних організацій та деякі інші категорії фізичних осіб, дружини (чоловіки) дипломатичних представників, їх неповнолітні діти, а також, згідно з міжнародним звичаєм, дорослі незаміжні доньки дипломата, які проживають разом з ним і перебувають на його утриманні¹.

Спеціальними видами недоторканості щодо громадян України є парламентський (депутатський), президентський та суддівський імунітет. Вони встановлюються національним законодавством, яке передбачає також і процедуру позбавлення такого імунітету. Так, наприклад, відповідно до ст. 80 Конституції України народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. За ст. 105 Конституції України Президент України користується правом недоторканості на час виконання повноважень. Згідно зі ст. 49 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»² суддя є недоторканим. Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку суду, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

Підсумовуючи викладене, хочеться процитувати слова Семюела Джонсона: «Закон є вищий прояв людської мудрості, що використовує досвід людей на благо суспільства». Тому як акт, що створює юридичні наслідки, закон (в широкому розумінні цього поняття) має бути зрозумілим з точки зору його застосування (використання), в тому числі й щодо його дії.

¹ Там само. С. 115.

² Про державний кордон України : Закон України від 04 листопада 1991 року № 1777-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Стаття 5.

Розділ 11

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ ЯК ДІЄВОГО ІНСТРУМЕНТУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ¹

У минулому році Верховною Радою України прийнято за основу проєкт Закону «Про правотворчу діяльність»², в якому закріплено цікаві для триваючих, незважаючи на воєнний стан, процесів оновлення діючого законодавства України. Варто зазначити, що правотворча діяльність з часу набуття незалежності Україною гостро потребувала комплексної нормативної регламентації на рівні закону, адже й сьогодні доводиться констатувати відсутність єдиного підходу до формування системного законодавства. Наслідком безсистемної правотворчості, як наголошує Р.О. Стефанчук, є те, що переважна більшість законопроєктів, які розглядаються Верховною Радою України, – це зміни та доповнення до чинного законодавства. Лише 12 % поданих до Верховної Ради законопроєктів стають законами, а 80 % – не можуть бути рекомендовані до взяття навіть за

¹ Цей розділ є продовженням відображеного у статті Гриняка А. Б. Правовий моніторинг: завдання та місце в правотворчій діяльності. Право України. 2021. № 12 пошуку аргументів щодо доцільності формалізації на законодавчому рівні інституту правового моніторингу, його структури та змісту. Аналізований у підрозділі законопроєкт «Про правотворчу діяльність» встановлює загальні принципи та універсальні методологічні основи здійснення правового моніторингу, що можуть бути застосовні як до сфери правотворчості, так і до сфери правозастосування, основою яких є принцип верховенства Конституції України.

² Проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» від 07.09.2021. 1708-ІХ. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення 12.03.2022).

основу. Загалом же кількість чинних нормативно-правових актів в Україні набагато перевищила мільйон¹.

Цьогорічні події національно-визвольної боротьби нашої країни ще раз підтвердили важливість унормування основоположних засад правотворчого процесу як основи діяльності сучасної правової держави. Свідченням зазначеного є прийняті в період дії воєнного стану нормативно-правові акти, що, незважаючи на відсутність визначеної можливості широкого суспільного обговорення, як за змістом, так і за формою відповідають основоположним конституційним засадам, визнаним світовим і європейським стандартам впорядкованості правотворчої діяльності. Тобто навіть в умовах воєнного стану нашої країні було надважливо, трансформуючись на воєнний устрій економіки, забезпечити неухильне дотримання загальних засад, спрямованих на реалізацію основоположних принципів демократизму, верховенства права, непорушності власності тощо. Прикладом такої позапланової підстави розроблення проєктів нормативно-правових актів та їх введення в дію може бути Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», яким визначено особливості трудових відносини роботодавців та працівників у період дії воєнного стану². Зазначений нормативно-правовий акт по-іншому у порівнянні з Кодексом законів про працю України визначає особливості укладення зміни, призупинення та розірвання трудового договору; встановлення та обліку часу роботи та часу відпочинку, оплати за це; організації кадрового діловодства; роботи в нічний час; порядку надання відпусток тощо. Відповідно, особливістю прийняття цього законодавчого акту, як і інших законодавчих актів, прийнятих після оголошення воєнного стану (Закон України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів», Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за злочини проти основ національної безпеки України в умовах дії

¹ Стефанчук Р.О. Про засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні. *Право України*. № 12. 2021. С. 13.

² Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 р. № 2136-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> (дата звернення 28.03.2022).

режиму воєнного стану» тощо), є відсутність механізму детального дослідження питання, що включає: вивчення думки учасників або потенційних учасників суспільних відносин; аналіз судової практики, міжнародного досвіду вирішення цього чи аналогічного питання; дослідження науково-дослідних матеріалів, статистичних даних тощо. Недарма передумовою створення нормативно-правових актів є пізнання реальних умов, факторів та обставин відповідних суспільних відносин, правове регулювання яких продиктовано потребами в соціально-економічному розвитку держави¹. Крім того відсутня й змога після вищенаведеного аналізу запропонувати альтернативу пропонованому законопроекту та її обговорення. Відповідно саме в такий непростий період як ніколи постала потреба у закріпленні базових правил нормотворчості, відсутність яких призводить до ускладнення правотворчої діяльності, її планування та моніторингу.

Неодноразові спроби врегулювати питання планування правотворчої діяльності, забезпечити належні механізми контролю за вказаною діяльністю, наражалися на нездатність законодавця сформулювати політично узгоджену позицію («Про нормативно-правові акти»², «Про закони і законодавчу діяльність»³), що призвела до фундаментальних прогалин у сфері законодавчого регулювання правотворчості. Зважаючи на це, слушним видається відображена у проєкті Закону «Про правотворчу діяльність» спроба закріпити обов'язковість як планування, так і ведення діяльності щодо систематичного огляду діючого законодавства під кутом зору його удосконалення шляхом аналізу стану нормативного матеріалу та узагальнення практики його застосування. Зазначений підхід цілком відповідає основоположним принципам системності та комплексності правотворчої діяльності. Недарма планування правотворчої діяльності в правовій доктрині розглядається як нормативно врегульована скоординована

¹ Гусаров С.М. Поняття та сутність правотворчості в Україні. *Правова система: теорія і практика*. 2015. № 2. С. 57.

² Пропозиції Президента України до проєкту Закону «Про нормативно-правові акти» № 0923 від 14.02.2000. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0923&skl=4 (дата звернення: 12.03.2022).

³ Пропозиції Президента України до проєкту Закону «Про закони і законодавчу діяльність» № 0894 від 10.01.2006. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=12103 (дата звернення: 12.03.2022).

діяльність державних органів, що базується на результатах прогнозів та моніторингу й містить взаємопов'язані та взаємообумовлені компоненти¹. Відповідно планування нормотворчої діяльності дозволяє раціонально вибудовувати систему нормативно-правових актів завдяки пріоритетній підготовці та розгляду базових, системоутворювальних проєктів, допомагає оптимально організувати підготовку нормативно-правових актів, скоординувати цю діяльність, усунути її дублювання, посилити контроль за якістю та термінами підготовки, уникнути стихійності та безсистемності правотворчої діяльності, підвищити дисциплінованість виконавців², забезпечує широкомасштабні роботи з оновлення та систематизації законодавства, заповнення прогалін у законодавчому регулюванні, ліквідацію множинності законів, скасування застарілих норм³.

Зважаючи на вищенаведене, оновлення діючого законодавства повинно здійснюватися з метою виявлення різного роду колізій та прогалін, що дозволить аналізувати можливі шляхи удосконалення законодавства чи навпаки обґрунтування доцільності скасування чинного нормативно-правового акта. Як приклад, можна навести проєкт Закону «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» № 6013 від 09.09.2021 р. у прикінцевих та перехідних положеннях якого йдеться про визнання ГК України таким, що втратив чинність, зважаючи, що його положення, як йдеться у пояснювальній записці до законопроєкту, переважно не мають регулятивного ефекту, є декларативними за своїм змістом, а також суперечать іншим нормативно-правовим актам та загальним засадам цивільного законодавства⁴. Так, закріплене у ч. 1 ст. 63 ГК України правило передбачає існування колективної та змішаної форм власності.

¹ Ковальський В., Козінцев І. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. Юрінком Інтер, 2005. С. 38.

² Риндюк В. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. К. : КНЕУ, 2009. С. 32.

³ Дзера О., Міловська Н. Планування правотворчої діяльності як важливий етап її ефективної організації. *Право України*. 2021. № 12. С. 84.

⁴ Проєкт Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» від 09.09.2021. № 6013 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72707(дата звернення 16.03.2022).

Водночас ні Конституція України, ні тим більше ЦК України таких «форм» власності не передбачають. Натомість законодавець в межах Конституції України та ЦК України закріпив загальне правило про належність конкретного майна як фізичним, так і юридичним особам на праві приватної власності. Ба більше, аналіз й інших положень Цивільного та Господарського кодексів України, а також наукових дискусій, що тривають фактично від самого початку роботи над проектом ЦК України¹, судової практики розгляду спорів, дають підстави для висновку про наявність системних протиріч між положеннями зазначених кодифікованих актів. Схожого висновку доходимо при співвідношенні положень Цивільного та Житлового кодексів України, аналіз яких дозволяє стверджувати про врегулювання ними однотипних правовідносин (гл. 2 ЖК та гл. 59 ЦК), дублювання нормативно-правових приписів та декларування окремих правочинностей без встановлення належних механізмів їх реалізації (ст. 9 ЖК) тощо.

Наведене посилюється наявністю безлічі підзаконних нормативно-правових актів в різних сферах суспільних відносин. Відзначимо, що ефективність положень підзаконного акта напряму залежить від якості законодавчого акту на конкретизацію якого він прийнятий. Відповідно, коли підзаконний акт видається в розріз з положеннями закону, навіть якщо це спрямовано на виправлення в ньому помилок і неточностей, він стає незаконним, а це впливає на його неефективність². Крім того, врегулювання, наприклад, приватноправових відносин відбувається не лише за допомогою різнорівневих правових норм, а ще такими регуляторами виступають принципи права, цивільно-правові договори, звичаї ділового обороту, судова практика, а подекуди й правова доктрина. Відповідно й ці порівняно нові регулятори слід враховувати в процесі удосконалення ефективності правового регулювання цивільних відносин.

¹ Посполітак В.В., Ханік-Посполітак Р.Ю. Аналіз наявних суперечностей та неузгодженостей між Цивільним та Господарським кодексами України. К. : Реферат, 2005. 264 с.; Кузнецова Н.С., Кот О.О., Гриняк А.Б., Пленюк М.Д. Скасування Господарського кодексу України: потенційні наслідки та необхідні передумови. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2020. № 1. С. 100–132.

² Онищук І. Моніторингові індикатори ефективності законодавчих актів. *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. 75.

Такий підхід цілком узгоджуватиметься з принципом доцільності й обґрунтованості у правотворчій діяльності, яким забезпечується відповідна ієрархія регуляторів та їх направленість на деталізацію виконання положень законодавства. Наприклад, істотним недоліком низки нормативно-правових актів є їхня тотальна бланкетність, не конкретизована в актах спеціального законодавства. Досить часто бланкетні норми свідомо не конкретизуються з метою уникнення додаткових майнових обтяжень державою. Яскравим прикладом зазначеного є ст. 1177 ЦК України, чинна редакція якої унеможливила отримання потерпілими від кримінального правопорушення особами відшкодування від держави. З одного боку, відсутність конкретизації бланкетних норм можна віднести до недоліків юридичної техніки, а з другого – до концептуальних проблем нормотворення¹. За таких умов надзвичайно важливо, щоб ця ієрархічно побудована система відповідала цілям правового регулювання і була здатна забезпечувати правопорядок у відповідних сферах суспільного життя на належному рівні².

Окремою практичною проблемою на сьогодні є законодавче регулювання питання обліку та державної реєстрації нормативно-правових актів. На підтвердження зазначеного варто наголосити, що правотворча діяльність має здійснюватися із забезпеченням належної обізнаності суспільства щодо її мети та результатів, а також забезпечення суб'єктів правореалізації інформаційними даними про стан правового регулювання суспільних відносин. Як зазначається з цього приводу у пояснювальній записці до проекту Закону «Про правотворчу діяльність», вирішити це можливо, зокрема, через підвищення і утвердження статусу Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів³. З цією метою до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до органів

¹ Хоменко М.М. Визначення основних вимог до правових норм у процесі нормопроєктування. *Право України*. № 12. 2021. С. 70.

² Кузнєцова Н.С. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *Право України*. № 12. 2021. С. 48–49.

³ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» від 07.09.2021. № 1708-ІХ. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення 13.03.2022).

юстиції та проведення їх державної реєстрації було внесено ряд змін, відповідно до яких спеціаліст структурного підрозділу державної реєстрації нормативно-правових актів не пізніше наступного робочого дня після занесення нормативно-правового акта до Державного реєстру повідомляє структурний підрозділ, який здійснює ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, про здійснення державної реєстрації нормативно-правового акта. Для включення зареєстрованого нормативно-правового акта до Єдиного державного реєстру суб'єкт нормотворення не пізніше наступного робочого дня після отримання супровідного листа Міністерства юстиції про державну реєстрацію нормативно-правового акта надає структурному підрозділу, який здійснює ведення Єдиного державного реєстру, копію нормативно-правового акта на електронному носії, текст якої має бути ідентичним оригіналу зареєстрованого нормативно-правового акта, а також також відомості про уповноважену особу суб'єкта нормотворення (власне ім'я, прізвище, номер телефону). Структурний підрозділ, який здійснює ведення Єдиного державного реєстру, перевіряє відповідність наданої суб'єктом нормотворення копії нормативно-правового акта тексту зареєстрованого нормативно-правового акта, розміщеного в системі електронного документообігу Міністерства юстиції та включає зареєстрований нормативно-правовий акт до Єдиного державного реєстру протягом 5 робочих днів з дати отримання через систему електронного документообігу службової записки структурного підрозділу державної реєстрації нормативно-правових актів¹. Разом із тим, аналіз наведеного підзаконного акту не дозволяє стверджувати про побудову належного обліку прийнятих і чинних законодавчих актів у системі Міністерства юстиції України, адже доволі непросто відслідковувати загальну кількість опублікованих актів, що призводить до порушення основоположних принципів гласності та відкритості правової інформації.

Крім того, найбільш поширеними вадами вітчизняного законодавства є: 1) невідповідність норм права об'єктивним закономірнос-

¹ Наказ Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12.04.2005. № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#Text> (дата звернення: 16.03.2022).

тям життя суспільства; 2) невідповідність норм соціально-правовій психології народу, соціальної групи тощо; 3) неправильне визначення мети правового регулювання; 4) помилковий вибір правових засобів досягнення зазначеної мети; 5) недостатнє врегулювання умов дії норми; 6) порушення взаємозв'язку між елементами системи правового регулювання, зокрема між нормами різних галузей законодавства; 7) внутрішня суперечність норми, а саме її надмірна складність, незрозумілість для виконавців (юридична невизначеність), нездійсненність санкції норми¹.

Ці та інші проблеми свідчать про відсутність сьогодні визначеного механізму правового моніторингу, складовими елементами якого є прийоми, методи та способи здійснення (аналітичне узагальнення, проведення опитувань, узагальнення звернень, обмін інформацією між державними органами, аналіз судових рішень) моніторингу, а також використання його результатів. Сукупність наведених елементів складає юридичну техніку правового моніторингу, арсенал якої значно відрізняється від методології наукового пізнання, оскільки використання спеціальних юридико-технічних засобів спрямовано на реалізацію аналітичної функції правового моніторингу – правову експертизу та її результат – цілком конкретну оцінку ефективності нормативно-правових актів. Натомість результатом наукового пізнання є формування наукового знання, яке є евристичним і не завжди однозначним². Утім, «технологічний» погляд на правовий моніторинг дає змогу максимально зблизити емпіричне і логічне в наукових дослідженнях, охопити і пов'язати не тільки методи вивчення законодавства та правозастосовної практики, але й організаційні, управлінські блоки, його складові, інституційний, функціональний та інструментальний аспекти³.

Водночас основним завданням досліджень проблем ефективності права є підготовка науково обґрунтованих рекомендацій щодо

¹ Музика Л.А. Концепція цивільно-правової політики України : монографія. Київ : Паливода А.В., 2020. С. 384.

² Основи наукових досліджень: методологія, організація, оформлення результатів : навчальний посібник. Київ : Хай-Тек Прес, 2012. С. 197.

³ Черногор Н.Н. Юридическая техника правового мониторинга. Доктринальные основы юридической техники. М. : Юриспруденция, 2010. С. 349.

вдосконалення законодавства шляхом оцінки соціальної ефективності тих правових норм, які підлягають корегуванню. Саме в цьому й відображається основна місія правового моніторингу, адже ефективність будь-якого законодавства включає в себе широке коло різноманітних питань: від прогнозування до правотворчості та правозастосування. Недарма в юридичній літературі з цього приводу наголошується, що основним критерієм ефективності законодавства є досягнення мети правового регулювання, тобто його результат¹. Відповідно й результати правового моніторингу дають можливість виявити та за потреби усунути вади законодавства шляхом удосконалення механізму правового регулювання, що сприятиме стабільності правопорядку. Недарма в концепції до проекту Закону «Про правотворчу діяльність» наголошується, що результатами належно організованого моніторингу нормативно-правових актів можуть бути з'ясовані питання актуальності нормативно-правового акта, його відповідності загальним напрямам правової політики держави, доцільності внесення змін чи доповнень в чинні нормативні акти, або визнання окремих актів такими, що втратили чинність².

Зміна парадигми обов'язковості монополії на правотворчу діяльність призвела до переосмислення ролі науково-експертної спільноти, значення при обговоренні та контролі за вказаним процесом зумовлює необхідність концептуального переосмислення правової політики держави. Вимоги до фаховості правотворчої діяльності обумовлюють необхідність реалізації принципу її наукового забезпечення, тобто результати правотворчої діяльності мають враховувати досягнення науки у сфері, в якій здійснюється правове регулювання, зокрема й завдяки залученню до правотворчої діяльності представників наукових установ і визнаних фахівців у відповідних галузях науки³. Саме на них покладається завдання трансформувати

¹ Страутманис Я.Я. Эффективность земельного законодательства. *Советское государство и право*. 1974. № 12. С. 32.

² Концепція Закону України Про правотворчу діяльність від 07.09.20211708-IX. URL: [file:///C:/Users/gab/Downloads/doc_550264%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/gab/Downloads/doc_550264%20(1).pdf) (дата звернення 16.03.2022).

³ Стефанчук Р.О. Про засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні. *Право України*. 2021. № 12. С. 16.

волю правотворця у форму нормативно-правового акта, а також забезпечити його перевіреною інформацією, необхідною для розв'язання питань про своєчасність й обґрунтованість ухвалення нормативно-правового акта, спрогнозувати його дію, ефективність і наслідки. Правотворчість повинна спиратися на наукову концепцію розвитку нормативних актів, на чіткі наукові уявлення про майбутній розвиток і стан законодавчої бази та про оптимальні шляхи її вдосконалення¹.

Саме в ході наукового моніторингу діючого законодавства виявляється недосконалість чи застарілість у підходах до правового регулювання конкретних правовідносин, що дає змогу запропонувати удосконалений під сучасні потреби механізм їх врегулювання. Відповідні пропозиції щодо удосконалення механізму правового регулювання й підкріплюються науковими знання у формі гіпотези, наукового припущення, висновку. Недарма в правовій доктрині наголошується, що основою модернізації повинно бути наукове обґрунтування з метою усунення деформацій механізму нормотворення, забезпечення максимальної та об'єктивної взаємодії всіх інших факторів, що впливають на розвиток вітчизняної правотворчості².

Із цього приводу заслуговує на увагу застереження В.Я. Тація, що реформи, які не забезпечуються проведенням систематизованої та усвідомленої правової політики, не підкріплені спробами зв'язати розрізнені нормативні акти в програму, яка працює і послідовно здійснюється, приречені на провал³. З огляду на це правовий моніторинг відіграє важливу роль в забезпеченні прозорості управлінської діяльності за допомогою інформування населення про стан вітчизняної правової системи, у встановленні зворотного зв'язку правотворчих органів і суспільства. Найбільшої популярності та результативності набувають громадські ініціативи, що ретранслюються

¹ Удовика Л., Ганзенко О. Правові засоби правотворчості в контексті інтеграції України в ЄС. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 203.

² Шутак І., Онищук І. Юридична техніка нормотворення у контексті доктринальних поглядів. *Право України*. 2021. № 12. С. 156.

³ Тацій В.Я. Проблеми формування правової політики в Україні. Вибрані статті, виступи, інтерв'ю / відп. за вип. О.В. Петришин. Х. : Право, 2010. С. 510.

за допомогою соціальних мереж, із залученням різноманітних інтернет-ресурсів¹.

Із цього приводу варто підтримати закріплену в проєкті Закону «Про правотворчу діяльність» класифікацію учасників правотворчої діяльності на:

1) безпосередньо суб'єктів правотворчої діяльності (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші державні органи, яким відповідно до закону надано правотворчі повноваження, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим, голови місцевих державних адміністрацій, органи місцевого самоврядування та органи професійного самоврядування (саморегулівні), яким відповідно до закону надано повноваження суб'єктів правотворчої діяльності);

2) суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності (особи, що беруть участь у правотворчому процесі і виконують функції наукового, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу);

3) заінтересованих осіб (фізичні та юридичні особи, на яких вплине прийняття (видання) нормативно-правового акта).

З огляду на це суб'єктами правового моніторингу можуть бути як органи законодавчої, виконавчої та судової (особливо Верховний Суд і Конституційний Суд України) гілок влади, так і різного роду експертні організації з числа наукових, освітніх, міжнародних та інших організацій відповідного профілю. Отже, важлива роль у проведенні незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів законів, правового моніторингу діючих нормативно-правових актів повинна бути відведена Національній академії правових наук України, статутними завданнями якої є виконання замовлення органів державної влади стосовно розробки засад наукової та правової політики, здійснення моніторингу ефективності чинного вітчизняного законодавства та визначення перспективних напрямів

¹ 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. 83.

його розвитку і вдосконалення, участь у підготовці законопроектів, науково-експертне забезпечення правотворчої діяльності органів державної влади, вивчення й узагальнення механізмів реалізації актів законодавства тощо.

Так, правозастосовна діяльність органів державної влади та підготовка і прийняття рішень в юридичних справах потребують оцінки юридичних фактів та визначення правових норм на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування. Усе це підвищує роль взаємодії держави та її органів і посадових осіб з науковою спільнотою. Залучення науковців до правової експертизи діючих нормативно-правових актів на предмет їх актуальності, відповідності загальним напрямам правової політики держави, доцільності удосконалення або ж визнання такими, що втратили чинність, підвищує рівень обґрунтованості, достовірності, професійності, конкретності та повноти таких нормативно-правових актів і рішень. Недарма правову експертизу в доктрині права визначають як самостійну стадію правового моніторингу правотворчості та правозастосування¹. Відповідно й залучення висококваліфікованих фахівців у галузі права до правової експертизи актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування здатне забезпечити не тільки належну їх якість і ефективність, але й їх позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі. Недарма процедура проведення експертизи нормативно-правових актів включає в себе оцінку концептуальних основ акта, визначення його місця в системі нормативно-правових актів, порівняльно-правового аналізу з іншими актами, його архітектоніку тощо.

Новелою законопроектів є можливість проведення «незалежної експертизи» проектів нормативно-правових актів. Прикладом залучення громадських об'єднань і наукових інституцій є діяльність міжнародних асоціацій, що здійснюють моніторинг дотримання прав людини, урядові організації, національні організації спостерігачів, національні організації, пов'язані з виборами. Однією

¹ Рибікова Г.В. Принципи організації і проведення правової експертизи нормативно-правових актів. *Юридичний вісник. Серія: Повітряне і космічне право.* 2013. № 3. С. 29–30.

з найвпливовіших міжнародних організацій є ENEMO (European Network of Election Monitoring Organizations – Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами). Це асоціація об'єднує 18 неурядових організацій з 16 країн колишнього СРСР і Східної Європи, яка протягом багатьох років проводить широкомасштабні спостереження за виборами у своїх країнах¹.

Щодо нашої країни, де визнається і діє принцип верховенства права, що вимагає, щоб основні права і свободи людини і громадянина реалізовувались на основі гармонізації державного управління, миру і злагоди в суспільстві відповідно до створених правових умов, сьогодні змушені констатувати відсутність якоїсь цілісної, упорядкованої, скоординованої системи суб'єктів правового моніторингу. Як видається, залучення науковців Національної академії правових наук України до проведення незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів законів та правового моніторингу діючих нормативно-правових актів дозволить вирішити ряд завдань щодо: 1) визначення пріоритетності прийняття нормативно-правових актів; 2) аналізу та оцінки соціальних потреб, публічних та суспільних інтересів, які потребують врегулювання шляхом правоунормування; 3) оцінювання правових ризиків, які є необхідним елементом правотворчості і правозастосування; 4) розробки концептуальних засад розвитку галузевого законодавства України; 5) аналізу поточного стану правового регулювання відповідних суспільних відносин з визначенням колізій, прогалин, суперечностей, застарілих норм тощо; 6) обґрунтування механізмів вирішення наявних проблем, визначення кола питань, які підлягають врегулюванню в законодавстві України; 7) оцінки відповідності правового регулювання певних суспільних відносин міжнародно-правовим зобов'язанням України; 8) забезпечення юридичного прогнозування реалізації прийнятих суб'єктами правотворчої діяльності нормативно-правових актів; 9) юридико-технічної оцінки нормативно-правових актів з метою визначення ступеня їхньої відповідності в цілому та окремих його елементів вимогам юридичної техніки. Крім того,

¹ Боринська О. Моніторинг виборчого процесу як сприяння розвитку демократії. *Політичний менеджмент*. № 1(34). С. 79.

розвиток інституту правового моніторингу як науково-теоретичної та практичної діяльності, що базується на залученні до участі у ній провідних вчених Національної академії правових наук України, дасть змогу підвищити якість та результативність такої діяльності, а також сприятиме науково-обґрунтованому пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави.

Із цього приводу варто наголосити, що у Київському регіональному центрі Національної академії правових наук України з 01 січня 2022 року розпочато розробку фундаментальної наукової теми з проблем правотворчості в Україні. В межах цієї теми перед вченими поставлено ряд завдань щодо: розкриття основних засад формування системи законодавства як результату правотворчого процесу, визначення співвідношення нормативно-правових актів з іншими правовими актами, з'ясування проблемних аспектів нормопроекування як інструменту забезпечення системності законодавства та регулятивної здатності нормативно-правових актів, встановлення ролі правового моніторингу у забезпеченні якості та ефективності правотворчого процесу, висвітлення особливостей правової експертизи та обговорення проєктів нормативно-правових актів тощо. Ба більше, окремо ведеться робота із забезпечення науково-правової експертизи нормативно-правових актів, щодо пріоритетності прийняття нормативно-правових актів, розробки концепцій нормативно-правових актів, юридичного прогнозування тенденцій розвитку сучасної правової системи України, підвищення обґрунтованості правових рішень на підставі оцінювання правових ризиків, оцінки відповідності правового регулювання певних суспільних відносин міжнародно-правовим зобов'язанням України за зверненням органу державної влади, підготовки науково-експертних висновків щодо практики застосування галузевого законодавства, проведення науково-правових експертиз якості підготовлених проєктів нормативно-правових актів тощо.

Так, свої особливості характеризують правотворчу роботу у низці «чутливих» для суспільства питань. Наприклад, О.В. Кохановська такими «чутливими» питаннями визначає сферу інформаційних, допоміжних репродуктивних технологій, генетичної інженерії,

біометричної ідентифікації особи, в яких існують все більші ризики втручання в особисте життя фізичної особи й потреба у їх мінімізації. Правотворча робота спрямовується на: послаблення таких негативних впливів на життя й особисту сферу людини, як евгеніка, народження генетично ідентичних людей, трансформація генів, крім тих, що мають лікувальний ефект через їхню заборону; закріплення на рівні ЦК України низки репродуктивних прав фізичної особи щодо репродуктивного вибору; репродуктивного здоров'я; інформації про репродуктивні права; таємниці здійснення та захисту репродуктивних прав тощо із визначенням у спеціальному законі умов і порядку їх застосування. Водночас безсистемна правотворчість (без належного правового моніторингу – курсив наш – А. Г.) у сфері особистих немайнових прав може призвести до неправних незворотних наслідків в епоху постлюдства¹.

На існуючій потребі моніторингу діючого законодавства шляхом залучення наукової спільноти наголошують й А. Ришелюк та І. Зуб, на думку яких перевірка змісту законодавчого акту на відповідність чинним правовим нормам є доволі стандартною частиною юридичної роботи під час правового моніторингу. Більш складним, незвичним і неоднозначним є оцінювання змісту законопроекту задля визнання його позитивним, негативним чи нейтральним. У цій частині українська юридична (і не тільки юридична) наука нині може запропонувати практикам лише слабкі й дуже розмиті орієнтири, які не містять чітких критеріїв оцінювання. Зокрема, у випадках, коли вимогами до якості закону називаються «правильність» законодавчих положень, їх «відповідність характеру суспільних відносин, стану розвитку суспільства», «юридична і соціальна ефективність», «відповідність результатів поставленої меті», видається, що йдеться про характеристики змісту добре підготовленого закону, які можуть вважатись критеріями і для його оцінювання, і для оцінювання законопроекту. Однак варто поставити запитання: чи дають ці вимоги можливість для чіткої відповіді на запитання про доцільність ухвалення конкретного законопроекту? Навряд чи

¹ Кохановська О. Правотворчість у сфері особистих немайнових прав в умовах постлюдства. *Право України*. 2021. № 12. С. 190.

відповідь на це запитання буде позитивною. Наведені вище формулювання є скоріше вимогами до змісту законодавства загалом (причому чинного законодавства), аніж орієнтирами для аналізу положень конкретного законопроекту, який піддається оцінюванню¹.

Зважаючи на те, що об'єктами правового моніторингу переважно є нормативні правові акти, їх структурні частини, окремі статті чи норми права, відповідно й результат такої діяльності повинен бути спрямований на удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин шляхом створення дієвої системи зворотної комунікації між суб'єктом нормотворчої діяльності та правозастосовцем. При відсутності ж дієвої системи зворотного зв'язку неможливо виокремити власне нормативний аспект регулюючого впливу на суспільні відносини та визначити критерії оцінки ефективності правового впливу. Зважаючи на це, в межах ст. 63 проєкту Закону «Про правотворчу діяльність» варто передбачити й механізм такої зворотної комунікації шляхом покладення на суб'єкта правотворчої діяльності або центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері, обов'язку не лише звітності за результатами правового моніторингу нормативно-правових актів, а й розробки додаткових нормативно-правових актів у відповідь на дані моніторингу та оцінки. Тобто, в цілому підтримуючи закріпленій у ст. 63 «Використання результатів правового моніторингу» проєкту Закону «Про правотворчу діяльність» підхід щодо періодичної звітності суб'єкта правотворчої діяльності або центрального органу виконавчої влади про ефективність нормативно-правового акту, який на момент моніторингу діє не менш як один рік, потребує свого закріплення й відповідний обов'язок виправити виявлені порушення шляхом корегування конкретного нормативно-правового акта, що став об'єктом моніторингу, його скасування чи розробки нового.

Крім того, слід особливо наголосити на виокремленні у ст. 65 законопроекту механізму правового моніторингу за результатами узагальнення судової практики та аналізу судової статистики.

¹ Ришелюк А., Зуб І. Критерії оцінювання змісту законопроекту. *Право України*. 2021. № 12. С. 95.

Недарма у правовій доктрині висловлюються пропозиції про наділення вищих судових органів повноваженнями з проведення правового моніторингу на постійній основі¹. Зазначена діяльність включає в себе роботу з перевірки правових актів чи окремих правових норм на предмет їх відповідності нормативним актам вищої юридичної сили, загальним засадам законодавства та основоположним принципам права. Зважаючи на це, констатуємо факт врахування таких пропозицій та закріплення на законодавчому рівні права вищих судових органів на проведення моніторингових досліджень та направлення їх результатів до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозиціями про необхідність внесення змін або припинення дії нормативно-правових актів. Відразу ж зазначимо, що об'єктом правового моніторингу з боку вищих судових органів окрім нормативно-правових актів можуть бути й рішення судів у конкретних справах.

Пошук відповіді на питання перспективи закріплення механізму судового моніторингу діючого законодавства полягає у з'ясуванні специфіки такої діяльності, що відображається у перевірці законності нормативно-правового акта чи окремої його норми. Процедура такої перевірки відображається у перевірці: 1) його змісту; 2) компетенції органу державної влади чи посадової особи, яка прийняла нормативний правовий акт; 3) встановленої форми та порядку прийняття нормативно-правового акта².

Як видається, закріплення цієї функції судової влади в положеннях Закону України «Про правотворчу діяльність» дасть змогу констатувати можливість дотримання балансу між законодавчою та виконавчою гілками влади в сферах правотворчості та правореалізації. Оскільки прийняття нормативно-правових актів є діяльністю законодавчих і виконавчих органів влади, і в цьому сенсі ця діяльність є об'єктом моніторингу з боку судової влади, відповідно

¹ 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.

² Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе : монография. М. : РАП, Волтерс Клувер, 2010. С. 14.

й судовий моніторинг діючого законодавства є ефективною формою виявлення та усунення допущених протиріч, дублювань тощо. Проводячи у процесі правозастосування перевірку норм 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. Зважаючи на наведене, наділення судової гілки влади функцією контролю у сфері правотворчості направлено на реалізацію правозахисної функції, оскільки дає змогу досить швидко і ефективно нейтралізувати дію незаконних правових актів шляхом визнання їх незаконними.

Недарма в юридичній літературі з цього приводу пропонується виокремлювати прямий та непрямий спосіб судового контролю¹, де прямий спосіб контролю 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 судового контролю 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, що 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 бід» 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, за якою норма ст. 334 ЦК України превалює над спеціальною нормою Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», зважаючи на закріплений в ст. 4 ЦК України пріоритет норм цього кодексу над нормами інших законів, з огляду на те,

¹ Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе : монография. М. : РАП, Волтерс Клувер, 2010. С. 26–27.

що спеціальні норми закону можуть містити уточнюючі положення, проте не можуть прямо суперечити положенням ЦК України¹.

Отже, вважаємо за доцільне підтримати відображену у ст. 65 проекту Закону «Про правотворчу діяльність» пропозицію закріпити право Верховного Суду на звернення до Верховної Ради України, Президента України з клопотаннями щодо необхідності корегування законодавства України. 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. 65 проекту Закону «Про правотворчу діяльність» механізм правового моніторингу за результатами узагальнення судової практики та аналізу судової статистики, комплексного аналізу потребує й правовий статус судових органів як суб'єктів правового моніторингу під кутом зору не звичних правореалізаційних, а правотворчих повноважень.

Враховуючи вищевикладене, можемо констатувати, що присвячені правовому моніторингу у проекті Закону «Про правотворчу діяльність» статті 61–65 свідчать про формалізацію інституту правового моніторингу, його структури та змісту на загальнодержавному рівні. Аналізований законопроект встановлює загальні принципи та універсальні методологічні основи здійснення правового моніторингу, що можуть бути застосовні як до сфери правотворчості, так і до сфери правозастосування, основою яких є принцип верховенства Конституції України.

Водночас, здійснивши спробу формалізації на законодавчому рівні інституту правового моніторингу шляхом закріплення способів його здійснення, використання його результатів, особливостей моніторингу нормативно-правових актів в тому числі й за результатами узагальнення судової практики та судової статистики, доцільно закріпити й методіку моніторингу правотворчості та правозастосування,

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 червня 2021 р. у справі № 334/3161/17. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/98483113> (дата звернення 16.03.2022).

що відображатиме систему критеріїв ефективності законодавства під час його реалізації, ключовими з яких є мета прийняття нормативно-правового акта та ефективність механізму його регулюючого впливу на відповідні правовідносини. З цього приводу варто наголосити, що в більшості країн-членів ЄС ці два критерії є ключовими. Такий підхід до закріплення на законодавчому рівні методики правового моніторингу, як видається, дасть змогу виявити поширені типові помилки при розробці проєкту нормативно-правового акта, перевірити на практиці ефективність дії норм законодавства на обмеженій території держави або відносно невеликого кола суб'єктів, визначити першочергові завдання системної оптимізації регулювання конкретної сфери суспільних відносин.

Із цього приводу заслуговує на увагу досвід зарубіжних країн, коли розробляється відповідна комп'ютерна програма, функцією якої є визначення якості законодавства шляхом порівняння змісту нормативно-правових актів між собою та використання його на практиці. Так, наприклад, у Бельгії в Інституті соціального права на вимогу Уряду розробляється нормопроектувальна система під назвою «*SOLON*» для визначення якості законодавства, яка включає в себе матеріальний (зміст нормативно-правових актів) та формальний (структура, спосіб оформлення тощо) критерії. Ба більше, аналогічні системи вже застосовуються в Королівстві Нідерландів (*LEPA, OBW*), в Італійській Республіці (*Lexidit, Lexeditior IRI_AI, Arianna, Norma*). В цьому напрямі навіть пропонується виокремлення відповідної науки – «*legimatics*» щодо вивчення та дослідження можливостей комп'ютерної техніки у сфері нормопроектування¹.

В Україні заслуговує на увагу спроба запровадження оновленої інформаційної системи моніторингу земельних відносин як механізму боротьби з корупцією в цій сфері². Саме об'єднання в одній

¹ Оніщенко Н.М. Правовий моніторинг: від теорії до практики. *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. 24.

² Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19 червня 2015 № 231 «Про забезпечення ефективного реалізації проєкту «Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні» (втратив чинність). URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/about> (дата звернення 17.03.2022).

системі всіх відомостей та даних про земельні відносини, які надходитимуть від Державної фіскальної служби України, Державної судової адміністрації України, Державної служби лісового господарства України, Держгеокадастру України тощо, сприятиме пошуку та усуненню проблемних питань, прогнозуванню та моделюванню розвитку законодавства в цій сфері. Відсутність таких узагальнених даних у відкритому доступі є однією з причин неспроможності української економіки використовувати потенціал земельних ресурсів повною мірою, породжує політичні спекуляції щодо необхідності, стану та напрямків земельного реформування, а також сприяє приховуванню помилок і корупційних діянь у діяльності органів влади, наділених земельною компетенцією. Відтак доступність таких даних для широкого загалу є основою для підвищення рівня прозорості земельної сфери та подолання земельної корупції¹. Відповідно й інформація, отримана в результаті правового моніторингу, повинна зберігатися в базах даних та бути доступна кожному, хто бере участь у Разом із тим й сам процес правового моніторингу доцільно розглядати як систему обробки інформації в сфері правотворчого та правозастосовчого процесів.

Отже, закріплення на законодавчому рівні інституту правового моніторингу дає змогу сформувати 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. Закріплення інституту правового моніторингу спрямовано як на удосконалення правової системи загалом, так і її складових елементів. Зібрані в результаті його проведення відомості дадуть змогу формувати і проводити обґрунтовану, ефективну і цілеспрямовану цивільно-правову², кримінально-правову³ тощо політику

¹ Кулинич П.Ф. Моніторинг земельних відносин в системі правового моніторингу: поняття, становлення, перспективи. *Альманах права*. Правовий моніторинг і права експертиза: питання теорії та практики. Випуск 10. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2019. С. 52–53.

² Музика Л.А. Концепція цивільно-правової політики України : монографія. Київ : Паливода А.В., 2020. 504 с.

³ Фріс П.Л. Кримінально-правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми. К.: Атіка, 2005. 332 с.

на національному рівні, розуміння якої розкривається насамперед через належний аналіз правозастосовної діяльності.

Зважаючи на це, системний та комплексний аналіз правотворчої та правозастосовної діяльності включає в себе різноманітні етапи (стадії), до яких пропонується відносити: 1) підготовчий етап – передбачає постановку та конкретизацію його мети та завдань, кола суб'єктів, об'єктів та напрямків дослідження; 2) етап збору інформації – здійснюється з метою узагальнення вихідних даних щодо об'єкта дослідження; 3) етап експертизи нормативно-правових актів на предмет відповідності положенням Конституції України та інших нормативно-правових актів; 4) етап оцінки ефективності дії нормативно-правових актів (норм права); 5) етап прогнозування потреби у правовому регулюванні; 6) заключний етап правового моніторингу, в межах якого формулюються висновки про якість, прогалини та колізії нормативно-правових актів¹. Зміст цих стадій безпосередньо залежить від виду моніторингу, його об'єкта та суб'єктного складу.

Як видається, наведений алгоритм дій при проведенні правового моніторингу можна використовувати щодо різних об'єктів моніторингу та відповідних його завдань (від оцінки ефективності нормативно-правових актів до оцінки соціальної корисності досягнутих у зв'язку з їх прийняттям результатів). Водночас на всіх етапах правового моніторингу слід враховувати, що в межах свого змістовного наповнення норми права повинні фіксувати лише реально існуючі можливості та не бути спрямованими на врегулювання відносин, що виходять за межі реальної дійсності. Інакше кажучи, правотворча діяльність повинна відповідати принципу доцільності й обґрунтованості, за яким прийняття нормативно-правового акта можливе виходячи із об'єктивної необхідності в правовому регулюванні відповідних відносин.

Прикладом наведеного може слугувати закріплене у ч. 6 ст. 762 «Плата за найм (оренду) майна» ЦК України положення, за яким наймач звільняється від плати за весь час, протягом якого майно

¹ Онищук І.І. Технологічний алгоритм правового моніторингу. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки.* 2014. Вип. 2. Том. 1. С. 111–112.

не могло бути використане ним через обставини, за які він не відповідає. Слідуючи з цього правила, цілком логічним є висновок, що саме складений сторонами договору найму (оренди) акт про неможливість використання орендованого майна або ж рішення суду про це є підставами для звільнення орендаря від плати за володіння та користування майном. Відповідно намагання законодавця уточнити всі можливі підстави для такого звільнення від плати за договором було б спрямовано на переобтяження правової норми та свідчило б про своєрідний відхід від суспільної дійсності.

Отже, правова політика держави відіграє важливу роль при формуванні та застосуванні законодавства на практиці. Водночас без відповідного правового моніторингу правотворчої та правозастосовчої діяльності як систематичної, комплексної діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз та оцінку законодавства з метою його вдосконалення та прогнозування неможливо стверджувати про формування науково-обґрунтованої правової політики держави, нормативні регулятори якої спрямовані на закріплення концепції людиноцентризму, коли інтереси людини навіть в часи наявних зовнішніх викликів та загроз є найвищою цінністю. Ба більше, вищенаведена людиноцентристська концепція правотворчості потребує залучення людини як ядра громадянського суспільства до правотворчої діяльності шляхом забезпечення можливості участі в обговореннях проєктів нормативно-правових актів та подання своїх пропозицій. Зважаючи на це, правовий моніторинг є перспективним інструментом формування такої правової політики, яка б відповідала політичним, економічним і соціальним реаліям розвитку громадянського суспільства.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Великанова Марина Миколаївна, заступник головного ученого секретаря Національної академії правових наук України, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави та громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, доцент – розділ 10.

Гриняк Андрій Богданович, заступник директора Київського регіонального центру Національної академії правових наук України з наукової роботи, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України – розділ 11.

Дзера Олександр Васильович, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави та громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України – розділ 8.

Зуб Ігор Володимирович, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави та громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України – розділ 7.

Колодій Анатолій Миколайович, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави та громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України – розділ 5 у співавторстві з Тернавською В.М.

Кот Олексій Олександрович, директор Київського регіонального центру Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України – розділ 9.

Кузнєцова Наталія Семенівна, віцепрезидент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України – розділ 1.

Міловська Надія Василівна, завідувач відділу дослідження проблем взаємодії держави та громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, доцент – розділ 4.

Простибоженко Олег Сергійович, старший науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави та громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук – розділ 2.

Тернавська Вікторія Миколаївна, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави та громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук, доцент – розділ 5 у співавторстві з Колодієм А.М.

Томкіна Олена Олексіївна, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави та громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук – розділ 3.

Хоменко Михайло Михайлович, завідувач відділу забезпечення інтеграції академічної та університетської правової науки та розвитку юридичної освіти Київського регіонального центру Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук, доцент – розділ 6.

Наукове видання

ПРАВОТВОРЧІСТЬ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ

Збірник наукових праць

Технічне редагування
Верстання
Дизайн обкладинки

Тетяна Шутова
Ігор Стратій
Анастасія Юдашкіна



Г Е Л Ь В Е Т И К А
ВИДАВНИЧИЙ ДІМ

WWW.HELVETICA.UA

Підписано до друку 17.10.2022 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Merriweather.
Цифровий друк. Ум. друк. арк. 13,14.
Наклад 100. Замовлення № 0922-133.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Тел.: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.