

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ПРАВОТВОРЧОСТІ
ТА НАУКОВО-ПРАВОВИХ ЕКСПЕРТИЗ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ
за підтримки
НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНОЇ РАДИ
ПРИ ГОЛОВІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
ТА МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

**ЗАКОН УКРАЇНИ
«ПРО ПРАВОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ»
ЯК МЕХАНІЗМ УДОСКОНАЛЕННЯ
ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ
В УКРАЇНІ**

Збірник матеріалів науково-практичного круглого столу

м. Київ, 12 квітня 2024 року



Видавництво
«Юридика»
2024

УДК 340.134(477)(062.552)

3-19

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту правотворчості та науково-правових
експертиз Національної академії наук України
30 травня 2024 року, протокол № 5*

Редакційна колегія:

Кот О. О., Гриняк А. Б., Міловська Н. В.

Відповідальний редактор:

Міловська Н. В.

**Закон України «Про правотворчу діяльність» як
3-19 механізм удосконалення правотворчого процесу в Україні :**
збірник матеріалів науково-практичного круглого столу (м. Київ,
12 квітня 2024 р.). Київ : Інститут правотворчості та науково-
правових експертиз НАН України, 2024. 100 с.

ISBN 978-617-8182-44-1

12 квітня 2024 року в Інституті правотворчості та науково-правових експертиз НАН України за підтримки Науково-консультативної ради при Голові Верховної Ради України та Міністерства юстиції України проведено науково-практичний круглий стіл «Закон України «Про правотворчу діяльність» як механізм удосконалення правотворчого процесу в Україні».

У рамках круглого столу обговорено положення Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2024 року № 3354-ІХ, правові та організаційні засади правотворчої діяльності з метою подальшого удосконалення правотворчого процесу в Україні, врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із плануванням, розробкою, прийняттям, застосуванням нормативно-правових актів та наближенням вітчизняного законодавства до стандартів ЄС.

Видання адресоване науковим та науково-педагогічним працівникам закладів вищої освіти і наукових установ, аспірантам, практикуючим юристам та всім, хто цікавиться актуальними питаннями правотворчої діяльності.

УДК 340.134(477)(062.552)

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

© Видавництво «Юридика», 2024

© Автори, 2024

ISBN 978-617-8182-44-1

ЗМІСТ

Вітальне слово	5
Правовий моніторинг в Україні: сучасний стан та перспективи подальшого реформування Атаманчук Н. І.	7
Цілі та особливості інкорпорації законодавства Бодюл Є. М.	11
Деякі підходи щодо розуміння верховенства права як принципу здійснення правотворчої діяльності Борденюк В. І.	15
Гармонізація законодавства України до права ЄС в контексті положень Закону України «Про правотворчу діяльність» Василяко Р. О.	21
Моніторингова функція суду як дієвий спосіб виявлення та удосконалення законодавства Гриняк А. Б.	24
Закон України «Про правотворчу діяльність» – основа реформування правової системи України Колодій А. М.	27
Правотворчість: деякі питання онтології Костицький М. В.	36
Вітчизняне трудове законодавство через призму положень Закону України «Про правотворчу діяльність» Костюченко О. Є.	39
Принципи здійснення правотворчої діяльності Кот О. О.	42
Стабільність правотворчої діяльності в проекті Кримінального кодексу України Кузнецов В. В., Кузнецова Л. О.	48
Прогнозування ефективності реалізації норм права в контексті застосування Закону України «Про правотворчу діяльність» Купіна Л. Ф.	53
Питання техніко-методологічних засад правового моніторингу Лапко А. Г.	57

Окремі питання правотворчої діяльності у сфері державної охорони Логойда Т. В.	60
Європеський досвід планування правотворчої діяльності Міловська Н. В.	65
Юридична природа нормативно-правових актів локальної правотворчості у сфері регулювання земельних відносин в Україні Носік В. В.	68
Техніко-юридичні прийоми і правила, що застосовуються при складанні юридичних договорів Отцевич Є. Ю.	73
Локальна нормотворчість у сфері страхових відносин Панченко Є. В.	78
Роль Національної академії наук України у сучасному правотворчому процесі Пирожков С. І.	82
Місце міжнародного договору в ієрархічній системі нормативно-правових актів: проблеми теорії та практики Простибоженко О. С.	85
Юридична технологія у сфері правотворчості Тернавська В. М.	90
Верховенство права як ключовий принцип правотворчої діяльності Токарчук О. В.	94

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

Шановні учасники круглого столу!

Беззаперечно, правотворчість належить до основних напрямів діяльності правової держави та вимагає визначення єдиних засад такої діяльності, спрямованих на реалізацію демократизму та верховенства права в державі. Важливим кроком на шляху утвердження концептуальних засад правотворчої діяльності в Україні стало прийняття Верховною Радою України 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність».

Положеннями даного Закону вагома роль у сучасному правотворчому процесі України відведена Національній академії наук України. Так, статтею 22 Закону, на Національну академію наук України покладено важливе завдання розроблення Наукової концепції розвитку законодавства України, що має здійснюватися один раз на п'ять років з подальшим надсиланням до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності.

Підписання Україною Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а також надання Україні на підставі рішення Європейської Ради від 23 червня 2022 року статусу кандидата в члени Європейського Союзу, покладає на Україну важливий обов'язок привести національне законодавство у відповідність до загальних стандартів Євросоюзу у визначених галузях з метою забезпечення ефективних механізмів соціального розвитку та удосконалення правового регулювання суспільних відносин. У цьому контексті, нормами статті 44 Закону України «Про правотворчу діяльність» Національну академію наук України визначено головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи проектів законів, передусім на їх відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, а також з інших питань, що можуть вплинути на якість проекту нормативно-правового акта.

Без належної правової основи здійснення правотворчої діяльності не є можливим формування ефективної правової політики держави, забезпечення належного захисту прав та інтересів людини. Нормотворча робота, навіть в умовах воєнного стану, потребує виваженості, прогнозування наслідків прийняття нормативно-правових актів та підтверджує важливість унормування основоположних засад правотворчої діяльності.

Тому фахове обговорення в рамках круглого столу положень Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року як механізму удосконалення правотворчого процесу в Україні, є надзвичайно важливим для реформування правової системи України та наближення вітчизняного законодавства до стандартів ЄС.

Анатолій Глібович ЗАГОРОДНІЙ,
*президент Національної академії наук України,
доктор фізико-математичних наук, професор,
академік Національної академії наук України,
заслужений діяч науки і техніки України*

ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ

Атаманчук Н. І.

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

Прийняття 24 серпня 2023 року Законом України «Про правотворчу діяльність» (далі – Закон) [1] є важливим кроком на шляху впорядкування правотворчого процесу в нашій державі. Оскільки, даний Закон визначає правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроекування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, а також правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів.

Надзвичайно важливим стало закріплення інституту правового моніторингу у окремому Розділі XII Закону, що містить п'ять статей і визначає мету, суб'єкти, складові та строки правового моніторингу; етапи здійснення правового моніторингу; звіт про результати правового моніторингу нормативно-правового акта; особливості правового моніторингу нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів; особливості правового моніторингу за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики [1].

Правовий моніторинг, відповідно ст. 67 Закону – є систематичною комплексною контрольною діяльністю, спрямована на відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих нормативно-правових актів щодо: 1) уведення їх у дію в повному обсязі (набрання нормативно-правовими актами чинності, реалізації норм права, викладених у їх перехідних положеннях, прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію нормативно-правових актів, щодо яких проводиться правовий моніторинг); 2) досягнення запланованих цілей нормативно-правового регулювання, їх впливу на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також визначення соціальних, правових, політичних, економічних, екологічних,

адміністративних та (або) інших можливих запланованих наслідків чи виявлення незапланованих наслідків [1].

Закріплення на законодавчому рівні інституту правового моніторингу, на думку А. Гриняка, «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» [2, с. 220–221].

Поділяємо думку І. Онищук, що «за допомогою правового моніторингу можна вирішити головне завдання, яке полягає в оцінюванні якості та ефективності нормативно-правових актів, прогнозуванні правового регулювання суспільних відносин, визначенні конкретних правових, організаційних, інституційних та інших заходів для його забезпечення» [3, с. 1].

У сучасних умовах інформаційно-правового розвитку України правовий моніторинг необхідний для реалізації принципу верховенства права, підвищення якості прийнятих політико-правових рішень і транспарентності правотворчої діяльності, зниження рівня суперечливості законодавства, досягнення стабільності правової політики, підвищення рівня правосвідомості та правової культури населення, впорядкування діяльності у сфері законотворчості, забезпечення єдиного правового простору держави й підвищення ефективності правозастосовної практики [4, с. 176].

Особливості правового моніторингу як складової правотворчої та правозастосовної діяльності розкрито у колективній монографії за загальною редакцією О. Кота, А. Гриняка, Н. Міловської [5]. Також А. Колодій та В. Тернавська аналізують сучасні наукові підходи до розуміння сутності правового моніторингу, його змісту, методів здійснення, суб'єктів та об'єктів реалізації, нормативних, організаційних, інстанційних, координаційних та інших засад [6]. Не зменшуючи вагомості наукових напрацювань учених, зауважимо, що окремі питання здійснення правового моніторингу, в умовах реформування українського законодавства та гармонізації з нормами ЄС, в нашій державі потребують подальших досліджень.

Слушною є думка О. Бодунової та Т. Яцик про те, що у зв'язку з активізацією євроінтеграційних процесів правовий моніторинг нормативно-правових актів має стати обов'язковим та ефективним елементом перевірки нормативно-правових актів, спрямованим не тільки на оцінку якості нормативно-правового акта, а й розробку об'єктивних пропозицій щодо удосконалення законодавства [7, с. 13–14].

Дійсно, перед Україною як державою, що уклала з ЄС Угоду про асоціацію [8], а також отримала статус кандидата на членство в ЄС,

на сьогодні, стоїть завдання гармонізації національного законодавства з нормами права ЄС, а також його адаптації до ключових вимог побудови спільного Європейського правового простору.

Як зауважує І. Онищук, Угода заклала якісно нову правову основу для подальших взаємин між Україною та ЄС й слугуватиме стратегічним орієнтиром для проведення системних соціально-економічних реформ в Україні, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС. Згідно з Угодою, етап правового моніторингу та оцінки, який на сьогодні практично відсутній, повинен бути підсилений чіткими механізмами спільного поточного й заключного оцінювання правової системи та забезпечувати вільний доступ громадськості до інформації [9].

Досліджуючи актуальні питання законодавчого регулювання правового моніторингу в Україні, О. Муза також зауважує про відсутність систематичної аналітичної роботи уповноважених суб'єктів щодо оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів, а також потребу вироблення на рівні нормативно-правового регулювання методологічних і методичних засад правового моніторингу з обов'язковим зв'язком з правореалізацією та правоохороною [10, с. 137–138].

Саме тому, вбачається необхідність подальшого удосконалення правотворчої діяльності в Україні, зокрема, визначення на законодавчому рівні видів правового моніторингу, а також особливостей здійснення кожного із них. Для цього ст. 67 Закону варто доповнити частиною сьомою у редакції:

«7. Видами правового моніторингу, за тривалістю проведення є:

- плановий – моніторинг правозастосовної практики, що проводиться суб'єктом правового моніторингу щодо конкретного об'єкту правового моніторингу відповідно до плану роботи на відповідний період;
- поточний – моніторинг нормативно-правового акту, що безперервно проводиться суб'єктом правового моніторингу з питань, які належать до його відання;
- оперативний – моніторинг нормативно-правового акту, що проводиться суб'єктом правового моніторингу протягом першого року дії конкретного нормативно-правового акту;
- тимчасовий – моніторинг нормативно-правового акту, що проводиться суб'єктом правового моніторингу у межах певного проміжку часу;
- вибірковий – моніторинг нормативно-правового акту, що проводиться суб'єктом правового моніторингу щодо окремого нормативно-правового акту або окремої його частини, статті».

Підсумовуючи, зауважимо, що правовий моніторинг можна вважати основним засобом виявлення та визначення шляхів усунення недоліків нормативно-правових актів. Вважаємо, що саме правовий моніторинг може стати тим правовим інструментом, що здатен виправляти існуючі помилки і запобігати їх появі у майбутньому, що зумовлює потребу законодавчого врегулювання застосування цього правового інституту.

Література:

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
2. Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання : збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 220–221.
3. Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 20 с.
4. Макеєва О. М. Інформаційна функція правового моніторингу. *Альманах права*. 2019. № 10. С. 176–180.
5. Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності : монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Київ : Алерта, 2023. 268 с.
6. Колодій А. М., Тернавська В. М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 95–104.
7. Бодунова О. М., Яцик Т. П. Особливості правового моніторингу нормативно-правових актів в Україні. *Ірпінський юридичний часопис*. 2023. № 1(10). С. 9–16.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011
9. Онищук І. Дослідження правового моніторингу: понятійно-категоріальний апарат. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 1(80). С. 72–81.
10. Муза О. В. Актуальні питання законодавчого регулювання правового моніторингу в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2024. Випуск 101. С. 134–139.

ЦІЛІ ТА ОСОБЛИВОСТІ ІНКОРПОРАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА

Бодюл Є. М.

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

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

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

З цього приводу, Н. Желєзняк підкреслює, що інкорпорація законодавства полягає у повному або частковому об'єднанні в алфавітному, хронологічному, системно-предметному порядку нормативно-правових актів певного рівня в різного роду збірники з метою забезпечення зацікавлених осіб текстами відповідних нормативних актів із всіма їх офіційними змінами та доповненнями [1, с. 142]. У свою чергу, І. Шутак, І. Онищук виділяють дві мети інкорпорації: підтримання системи юридичних документів в робочому стані; забезпечення широкого кола осіб текстами законів та інших нормативно-правових актів [4, с. 47].

У даному контексті вважаємо, що варто розширити цей перелік застосуванням інкорпорації у науково-дослідницьких цілях. Оскільки суспільні відносини постійно змінюються, необхідно створювати

відповідні правові норми. Тому для вирішення цих проблем перш за все потрібно провести аналіз на науковому рівні. Інкорпорація законодавства може служити матеріалом для таких досліджень, оскільки, крім зручної форми використання, дозволяє відстежити взаємозв'язки між різними правовими нормами і з'ясувати, як зміниться структура при зміні певних нормативних положень.

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

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

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

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

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

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

До загальних ознак інкорпорації можна віднести наступні:

1. Системність. Оскільки інкорпорація є однією з форм систематизації, вона має у своїй сутності встановлювати певну послідовність елементів так, щоб вони були взаємопов'язані. Об'єднуючи законодавчі акти, вона містить таку їх кількість, яка є достатньою для повного розкриття теми. Тут проявляється ще одна особливість інкорпорації

щодо її структури. Зібрання всіх нормативно-правових актів, що стосуються певної сфери, без їх розташування в певній логічній послідовності та без врахування їх змісту, не можна назвати інкорпорацією. Інкорпорація повинна сприяти полегшенню їх використання для досягнення цілей, встановлених суб'єктом здійснення.

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

3. Правовий характер. Інкорпорація може проводитися з метою, що певною мірою не пов'язана із правом, проте правова сутність її залишається незмінною. У контексті інкорпорації правовий характер проявляється, коли застосовується критерій чинних юридичних норм, оскільки лише таким чином здійснюється структуризація актуального права. Одночасно правовий характер інкорпорації матиме навіть у випадку неофіційної інкорпорації.

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

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

Враховуючи цілі та особливості інкорпорації, можна визначити такі спеціальні ознаки:

1. Формалізованість. Інкорпорація може об'єднувати значну кількість нормативно-правових актів, і, відповідно, для їх подальшого використання необхідно встановити зовнішню форму, якою є збірник.

Однак, на відміну від інших методів систематизації, зовнішнє відображення інкорпорації не обов'язково повинно відповідати жорстким правилам оформлення законодавчого акта.

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

3. Диспозитивність. Будь-якому виду інкорпорації завжди властива диспозитивність. У рамках інкорпорації законодавства це означає, що суб'єкт її проведення завжди має повний вибір у своїх діях. Одночасно законодавчий акт може містити вказівку щодо проведення інкорпорації для державних органів. Проте саме проведення інкорпорації не регламентується. Це дає можливість суб'єктам самостійно обирати критерії, що відкриває можливості для створення нових правових інститутів, виявлення прогалів та розробки способів їх усунення. Крім того, саме диспозитивність дозволяє суб'єктам обирати оптимальний порядок дій, що прискорює отримання корисних результатів від проведення інкорпорації. Також сам процес організації інкорпорації може застосовувати кілька критеріїв і використовувати різні структури.

Література:

1. Железняк Н. В. Проблема адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Право України*. 2004. № 11. С. 140–143.
2. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, Л. М. Горбунова ; за заг. ред. О. І. Ющика. К. : Парлам. вид-во, 2007. 208 с.
3. Оніщенко Н. М. Кодифікація та інкорпорація як методи систематизації законодавства. *Правова держава*. Вип. 8. К., 1997. С. 82–87.
4. Шутак І. Д., Онищук І. І. Юридична техніка. Івано-Франківськ, 2013. 496 с.

ДЕЯКІ ПІДХОДИ ЩОДО РОЗУМІННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК ПРИНЦИПУ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Борденюк В. І.

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

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про правотворчу діяльність» принцип верховенства права з одним із ключових принципів, на основі якого має здійснюватися правотворча діяльність в Україні (п. 1 ч. 1) [1], що зумовлює об'єктиву потребу в з'ясуванні поняття та змісту цього принципу. Необхідність постановки цієї проблеми зумовлена, з одного боку, відсутністю легального визначення принципу верховенства права в Конституції та законах України, в яких згадується цей принцип, а з другого – наявністю різних підходів щодо розуміння поняття та змісту принципу верховенства права на науковому (доктринальному) рівні, що призводить до виникнення певних проблем у процесі його практичної реалізації як у правотворчій, так і правозастосовній діяльності органів публічної влади.

Історично процес становлення та розвитку концепції верховенства права був нерозривно з пов'язаний із еволюцією держави і права мав свої етапи. Проте найчастіше поява цієї концепції пов'язується з розвитком англосаксонської правової системи. При цьому в літературі наголошується, що ідея верховенства права виникла, а згодом сформувалася у вигляді концепції як реакція на сваволю, деспотію і тиранію з боку монархічних режимів і виступала як протиположність зловживанням владою, у тому числі за допомогою закону [2, с. 46]. Зокрема, вважається, що вперше визначення принципу верховенства права запропонував англійський вчений і політичний діяч Дж. Гаррінгтон у 1656 р., який під цим принципом розумів «правління законів, а не людей». Проте вперше доктринальне обґрунтування цього принципу здійснив відомий англійський вчений-конституціоналіст кінця XIX ст. – початку XX ст. Альберт Дайсі в роботі «Introduction to the Study of the Law of the Constitution» («Вступ до науки конституційного права»), що була опублікована в 1885 р. У перекладі російською мовою вона була видана в 1905 р. та 1907 р. [3].

Сформульовані А. Дайсі ідеї, які відображали особливості держави і права Великобританії на відповідному етапі її розвитку, й сьогодні становлять своєрідну основу відповідних теоретичних конструкцій.

За результатами огляду існуючих підходів щодо аналізу верховенства права доводиться констатувати, що сьогодні у вітчизняній юридичній науці сформувалися два основних підходи до розуміння принципу верховенства права: 1) «поелементний» та 2) «інтегральний» [4, с. 4].

Прихильники поелементного підходу (П. Рабінович, О. Луців) вважають, що для з'ясування сутності принципу верховенства права необхідно, по-перше, встановити первісне значення поняття «право», а по-друге, виявити, в чому саме і над чим відображається його верховенство. Іншими словами, «поелементний» підхід до інтерпретації принципу верховенства права передбачає необхідність з'ясування кожного із двох зазначених вище термінів (понять): «право» і «верховенство» [4, с. 4].

Залежно від типу праворозуміння концепції верховенства права, які побудовані на засадах «поелементного» підходу, поділяються на: 1) природно-правові концепції, що ґрунтуються на розмежуванні права, зокрема прав людини, і закону (у широкому сенсі останнього); 2) легістсько-позитивістські концепції, які верховенство права ототожують із верховенством закону; 3) соціологічно-позитивістські концепції, засновані на соціологічному праворозумінні, яке інтерпретацію права органічно пов'язує з певними соціальними явищами (насамперед – з певними суспільними відносинами); 4) комплексні (змішані) концепції, які характеризуються намаганням їх прибічників поєднати елементи попередніх концепцій верховенства права [4, с. 5–7].

При цьому істотним недоліком методу «поелементного аналізу» верховенства права, який С. П. Головатий кваліфікує як «суто український теоретико-юридичний велосипед на квадратних колесах» [5, с. 156], вважається те, що «його використання завідомо унеможлиблює уніфіковану інтерпретацію цього явища (і відповідного поняття), що пояснюється насамперед плюралізмом поглядів на природу права» [3, с. 8].

Саме тому чимало вітчизняних учених, заперечуючи можливість аналізу відповідного явища шляхом з'ясування значень слів «верховенство» і «право», при з'ясуванні його змісту використовують так званий «інтегральний» підхід. Його суть зводиться, з одного боку, до заперечення можливості дати визначення загального поняття верховенства права, а, з другого – до розкриття змісту верховенства права шляхом указівки на його складові «елементи» (аспекти, вимоги, властивості, прояви, риси) [4, с. 9].

У сучасній юридичній літературі існують різні підходи щодо визначення переліку основних елементів, які розкривають зміст принципу верховенства права. При цьому переважна більшість авторів виділяє одну і ту систему елементів (ідеалів, принципів, інститутів,

механізмів і процедур), які різними авторами називаються по-різному. Приміром, С. П. Головатий, сприймаючи словосполучення «the rule of law» не інакше як термін, придатний для відображення в узагальненому вигляді сукупності ідеалів, принципів, інститутів, механізмів і процедур, які є істотними для захисту людини від свавілля державної влади, вважає, що будь-які спроби дати вичерпне визначення термінопоняттю «верховенство права» заздалегідь приречені на невдачу [6, с. 164]. Він пояснює це тим, що з часів А. Дайсі верховенство права як інтегральний юридичний принцип у процесі своєї еволюції збагатилося новими універсальними ідеями, котрі сьогодні виступають його «важливими елементами». До таких елементів, на думку згаданого автора, належать, зокрема, такі принципи: народовладдя (демократії); поділу державної влади; відповідальності держави за свою діяльність; законності; незалежності й безсторонності суду; доступності правосуддя; справедливого судового розгляду; поваги до прав людини і основоположних свобод; заборони дискримінації; ієрархічності нормативно-правових актів; заборони зворотної дії законів; правової визначеності; обов'язковості судових рішень; пропорційності. З огляду на те, що верховенство права це «жива і динамічна концепція», перелік таких принципів, на його думку, не є вичерпним. Ці «важливі елементи», більшість із яких знайшла своє відображення й у Конституції України, наповнюють принцип верховенства права конкретним змістом [6, с. 168].

Схожої позиції дотримується й М. Козюбра, який також вважає, що для розуміння верховенства права найбільш продуктивним є тлумачення його певної суми принципів, до яких він відносить повагу до прав і свобод людини, верховенство Конституції, принцип розподілу влади, законність, обмеження дискреційних повноважень, принцип визначеності, принцип пропорційності, принцип правової безпеки і захисту довіри [2, с. 30–63].

Відповідно до пункту 41 Доповіді Венеційської Комісії «Верховенство права», обов'язковими елементами поняття «верховенство права» є: 1) законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення закону в дію; 2) правова визначеність; 3) заборона свавілля; 4) доступ до правосуддя у незалежних та неупереджених судах, включаючи перегляд судом адміністративних законів; 5) повага до прав людини; 6) запобігання дискримінації та рівність перед законом [7].

Інтегральний підхід до розуміння верховенства права дістав також відображення у ст. 3 Закону «Про правотворчу діяльність», згідно з якою принцип верховенства права «включає, але не виключно, принципи законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню

повноваженнями, рівності перед законом та недискримінації, доступу до правосуддя» (п. 1 ч. 1).

Таким чином, принцип верховенства права сприймається як такий собі універсальний принцип права («мегапринцип»), який включає в себе практично всі принципи, що становлять зміст сучасного конституціоналізму.

На нашу думку, при визначенні поняття принципу верховенства права слід виходити з первісного значення слова «принцип» (лат. *principium* – *начало, основа*), яке у словниках української мови тлумачиться як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеології; засада, правило, яким керується хтось у житті і поведінці тощо. Не є винятком у цьому відношенні й проголошений у ч. 1 ст. 8 Конституції України принцип верховенства права, який слід розглядати як основу чи вихідну засаду, на якій має здійснюватися діяльність органів публічної влади практично у всіх сферах суспільного життя, у тому числі у сфері правотворчої діяльності.

У руслі такого підходу вихідне концептуальне значення для визначення змісту принципу верховенства права мають положення розділу I «Загальні засади» Конституції України [8], що визначають основи конституційного ладу в Україні. При цьому норми цього розділу визначають параметри правового регулювання суспільних відносин у відповідних сферах суспільного життя не лише на законодавчому, а й на конституційному рівні, зокрема у тих випадках, коли йдеться про внесення змін до інших розділів Конституції України. Зокрема, до таких норм-принципів, якими повинні керуватися органи публічної влади у процесі правотворчої діяльності, слід віднести ті положення цього розділу, де йдеться: про Україну як демократичну, соціальну, правову державу (ст. 1); про людину як найвищу соціальну цінність, права і свободи якої визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3); про народ як носія суверенітету і єдине джерело влади (ст. 5); про поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову та про їх обов'язок діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 6, 19); про найвищу юридичну силу Конституції України, в результаті чого закони та інші нормативно-правові акти повинні прийматися на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ч. 2 ст. 8).

Відповідного змісту критерії верховенства права, на яких має базуватися правотворча діяльність органів публічної влади, містяться також у розділі II «Права і свободи людини і громадянина» Конституції України, в якому закріплена система прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, відповідні вимоги щодо правотворчої діяльності містять

положення Конституції України, згідно з якими: усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними; конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24); ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення; юридична відповідальність особи має індивідуальний характер (ст. 61); закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи; ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (ст. 58); особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду; ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину; обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (ст. 62); підозрюваний, обвинувачений чи підсудний має право на захист; засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду (ст. 63); конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 64) тощо.

Крім того, зміст принципу верховенства права розкривається в багатьох інших положеннях Конституції України, зокрема в її ст. 129, яка визначає основні засади судочинства.

Виходячи з викладеного вище, під принципом верховенства права слід розуміти закріплені в Конституції України вихідні положення (засади), на основі яких має здійснюватися правотворча та правозастосовна діяльність усіх органів публічної влади. При цьому практична реалізація принципу верховенства права повинна пов'язуватися з верховенством Конституції і законів України, що впливає зі змісту ст. 6, ч. 2 ст. 19, ст. 120 та багатьох інших положень Основного Закону України, згідно якими 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.

Література:

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354 ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
2. Козюбра М. Верховенство права і Україна. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 30–63.
3. Дайси А. В. Основы государственного права Англии: введение въ изучение английской конституции / переводъ, дополненный по 6-му английскому изданію О. В. Полторацкой / подъ редакціей проф. П. Г. Виноградова. Изданіе второе. Москва : Типография Т-ва И. Д. Сытина, 1907. 671 с.
4. Рабінович П., Луців О. Верховенство права: сучасні вітчизняні підходи до інтерпретації. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 2. С. 3–16.
5. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія. *Право України*. 2011. № 11. С. 154–167.
6. Головатий С. Тріада європейських цінностей – верховенство права, демократія, права людини – як основа українського конституційного ладу. *Право України*. 2011. № 5. С. 159–174.
7. Верховенство права: доповідь Венеційської комісії № 512/2009, схвалена на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2011_003_rev_2011_04_04.pdf
8. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: станом на 01 січня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄС В КОНТЕКСТІ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРАВОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ»

Василяко Р. О.

*аспірант Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
м. Київ, Україна*

Невід'ємною складовою загального інтеграційного процесу є світова та європейська правова інтеграція, що передбачає поступове зближення і гармонізацію національних правових систем. Україна не стала виключенням і після проголошення своєї незалежності бере активну участь у європейських інтеграційних процесах та вживає ряд заходів для подальшого безперешкодного вступу до європейської спільноти. Зокрема, одним із головних напрямів зовнішньої політики України та її стратегічним курсом визнано вступ до Європейського Союзу. Також у цей період новітньої історії України, який, на жаль, є трагічним для багатьох поколінь українців, ЄС до України є безпрецедентно близьким та дружнім, що підтверджується партнерською допомогою та підтримкою у протистоянні з військовою агресією російської федерації.

Тому ключовим елементом успішної євроінтеграції України є адаптація українського законодавства, тобто досягнення певного рівня узгодженості українського законодавства із сучасною європейською правовою системою або приведення у відповідність законодавства України до стандартів права ЄС [3].

Щодо правової природи процесу правотворчості у межах Євро-союзу слід перш за все зазначити, що поняття «законодавчий процес» або «законодавчі процедури», з якими часто і пов'язують правотворчий процес, використовуються умовно, що пов'язано передусім з особливою правовою природою ЄС. Оскільки правотворчий процес тут охоплює як діяльність власне держав-членів щодо опрацювання і прийняття установчих договорів та тих угод, що доповнюють ці договори (йдеться про своєрідний аналог конституційної законотворчості, результатом якої є так зване первинне право ЄС), так і діяльність інститутів ЄС, які у своїй діяльності створюють норми, метою яких є розвиток установчих договорів і права ЄС загалом (переважна більшість цих норм утворюють так зване вторинне право ЄС). У першому випадку йдеться про правотворчий процес, який відбувається виключно в межах міжнародного права і врегульований Віденською конвенцією про право міжнародних договорів 1969 р. [2]

або звичаєвими нормами міжнародного права [4]. В інших випадках можна говорити саме про «законодавчі процедури», які відбуваються в межах інститутів ЄС. І саме у процесі такої діяльності інститутів ЄС виявляються наднаціональні особливості правової природи Євросоюзу.

Вважаємо, що Україною зроблено ще один вагомий крок на зустріч ЄС, з прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність», який набрав чинності 20 вересня 2023 року, хоча, одразу слід зазначити, що вводиться в дію в основній частині через рік після припинення воєнного стану.

Даний закон прийнято з метою впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності та якості законодавства України.

Також закон визначає правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроекування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, а також правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів [1].

Безумовно, держава потребувала функціонування такого закону мало не одразу після проголошення Незалежності України. При цьому, як відомо, такі спроби законодавчого врегулювання нормотворчості в Україні робилися, починаючи з середини 1990-их років. Проте результату не було, насамперед через конфлікти між науковцями-авторами двох альтернативних законопроектів. Але все ж маю відміти позитив у сфері правотворчості України, оскільки фактично даний закон офіційно та в правовому полі вводить єдиний категорійно-понятійний апарат, тобто визначаються такі поняття, як «норма», «закон», «кодекс», «нормативно-правовий акт». Окрім цього, законом визначено ієрархічну систему нормативно-правових актів відповідно до їх юридичної сили. Також законом закладено основи законодавчого процесу «від початку до кінця», в тому числі законодавчо закріплюючи етапи розробки проектів законів [1].

Що стосується положень закону в контексті євроінтеграційних процесів, то слід відзначити:

– здійснення оцінки відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України, а саме двостороннім та багатостороннім угодам, міжнародним договорам України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС) в процесі підготовки нормативного акта;

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

– проведення обов'язкової експертизи на відповідність проекту нормативно-правового акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС);

– проведення обов'язкової експертизи на відповідність проекту нормативно-правового акта положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї, практиці Європейського суду з прав людини.

Отже, як висновок слід зазначити, що Україна отримала довгоочікуваний, як його в народі називають, «закон про закони». Як би там не було, варто зазначити, що даний закон покликаний спростити роботу законотворцям та практику застосування законодавчих актів юристам та пересічним громадянам. Скоріш за все, у обох сторін ще будуть виникати питання та неоднозначні ситуації з приводу реалізації положень даного закону, однак, вбачається, що всі вони будуть вирішені у конструктивному руслі, а поки що лишається – очікувати настання цих важливих обставин, від яких і починається відлік вступу всіх положень закону в силу.

Література:

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

2. Міжнародне право в документах / за заг. ред. М. В. Буроменського. 2-ге вид., випр. і допов. Х. : Мачулін, 2006. 408 с.

3. Мотиль В. Адаптація українського законодавства до екологічних стандартів Європейського Союзу. *Європейське екологічне право* : матеріали V міжнародної наукової-практичної конференції (в рамках проекту: «Тристороння співпраця між містами Львів, Вроцлав та Дрезден для передачі знань і ноу-хау в галузі екології»). Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2008. С. 58–61.

4. Основи права Європейського Союзу: нормат. матеріали / за заг. ред. М. В. Буроменського. Х. : Яшма, 2005. 236 с.

МОНІТОРИНГОВА ФУНКЦІЯ СУДУ ЯК ДІЄВИЙ СПОСІБ ВИЯВЛЕННЯ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Гриняк А. Б.

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України,
заступник директора Інституту правотворчості та
науково-правових експертиз Національної академії наук України
з наукової роботи
м. Київ, Україна*

Судовий моніторинг є дієвим способом виявлення в процесі правозастосування законодавчих недоліків, колізій, проблем із ефективністю правових норм. Якщо проаналізувати поставлені перед Україною в 2022 році умови отримання повноправного членства в ЄС, основні з них стосуються насамперед продовження судової реформи в Україні та реформування Конституційного Суду України. Зважаючи на це, моніторинг правозастосовної практики має стати державною стратегією зміцнення всієї правової системи України. Відповідно значний інтерес, зважаючи на євроінтеграційний вектор руху нашої країни, викликають питання судового моніторингу законодавчих положень за результатами узагальнення судової практики та аналізу судової статистики (моніторинг законодавчих положень), а також моніторинг судових процесів на предмет їх відповідності процесуальному законодавству та стандартам ЄС. Тому процес моніторингу як законодавчих положень, так і конкретних судових процесів судом, є дієвим інструментом підтримки процесу реформування судової системи.

Незалежний моніторинг судових процесів спрямований на виявлення плюсів та мінусів системи правосуддя та відповідного впровадження чи викорінення останніх. Моніторинг конкретних судових процесів включає в себе вивчення та аналіз дій його учасників (суддів, прокурорів, адвокатів, законних представників тощо), що дозволяє акумулювати об'єктивні дані про відправлення правосуддя в конкретних справах. Незалежними спостерігачами в конкретних справах є представники інших держав – учасниць ОБСЄ та неурядових організацій, які вправі ознайомлюватися з документами конкретного суду (зокрема, правилами внутрішнього розпорядку, положеннями про доступ до публічної інформації, правилами використання автоматизованої системи документообігу тощо) з метою з'ясування специфіки розподілу справ, завантаженості суддів та апарату суду, доступу до інформації про роботу суду. Такий підхід дозволяє виявити проблеми у системі правосуддя та з'ясувати підстави їх виникнення.

Виходячи зі змісту Закону України «Про правотворчу діяльність» судовий моніторинг включає в себе: 1) 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; 2) моніторинг судових процесів на предмет їх відповідності процесуальному законодавству та стандартам ЄС.

Закріплення цих функцій судової гілки влади в положеннях Закону України «Про правотворчу діяльність» дозволяє констатувати можливість дотримання балансу між гілками влади в сферах правотворчості та правозастосування. Оскільки прийняття нормативно-правових актів є діяльністю законодавчих і виконавчих органів влади, і в цьому сенсі така діяльність є об'єктом моніторингу з боку судової влади, відповідно й судовий моніторинг діючого законодавства є ефективною формою виявлення та усунення допущених протиріч, дублювань, прогалин тощо. Більше того такий підхід сприятиме ефективному обміну інформацією між вищими судовими органами, законодавчою та виконавчою гілками влади.

Судовий моніторинг, на відміну від моніторингу законодавства, полягає в систематичному аналізі специфіки застосування положень закону на практиці, що свідчить на користь висновку про слушність його закріплення у Законі України «Про правотворчу діяльність» як невід'ємного елементу (етапу) правового моніторингу. Таким чином, наділення судової гілки влади моніторинговою функцією направлено на реалізацію правозахисної функції, оскільки дозволяє досить швидко і ефективно нейтралізувати дію незаконних правових актів. Більше того, органи судової влади є і джерелом формування судової практики, яка виступає об'єктом моніторингових досліджень, і адресатом рекомендацій про заходи щодо вдосконалення правозастосовної діяльності за результатами моніторингу.

В правовій доктрині з цього приводу пропонується виокремлювати прямий та непрямий способи судового моніторингу, де прямий спосіб відображає судову перевірку законності нормативно-правового акта в рамках розгляду справи про визнання незаконним такого акта та його скасування чи навпаки збереження його юридичної сили. Натомість непрямий спосіб – відображається при вирішенні спору, що виник поза зв'язком з перевіркою конкретного нормативно-правового акта, коли, наприклад, суд свідомо не використовує більш конкретну правову норму, 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 проблем»

меншу, а з використанням елементів правового моніторингу надати оцінку правової норми і у випадку визнання її незаконності відмовитись від застосування закріпленого в ній правила при вирішенні конкретного спору [1, с. 241].

Окремим об'єктом правового моніторингу з боку вищих судових органів крім нормативно-правових актів можуть бути й рішення судів у конкретних справах, метою якого є контроль за законністю судових рішень та виправлення судових помилок при перегляді рішень в апеляційному чи касаційному провадженнях. При проведенні моніторингу правозастосування з питань виконання рішень Конституційного Суду України і постанов Європейського Суду з прав людини підлягає аналізу практика виконання постанов і ухвал Конституційного Суду України, а також постанов Європейського Суду з прав людини.

Наведені приклади судової практики свідчать на користь висновку, що судовому моніторингу притаманні наступні ознаки: а) здійснення моніторингу на професійній основі; б) здійснення моніторингу у встановлених законом процесуальних формах; в) здійснення моніторингу уповноваженим та компетентним суб'єктом судової влади; г) здійснення моніторингу на основі аналізу судових актів та безпосередньо судового процесу; д) виокремлення в процесі моніторингу окремих прецедентів, що формуються на підставі конкретних індивідуалізованих рішень [1, с. 246].

Виходячи із чого видається невірним доцільність визнання судового моніторингу окремим напрямком судової діяльності, адже метою судової гілки влади є справедливе вирішення справ через захист прав та законних інтересів осіб на підставі закону, а не нормотворчість в різних її іпостасях, тому потреба судового моніторингу виникає у зв'язку із правозастосуванням та доцільністю виявлення та (що більш важливо) роботи над усуненням різного роду законодавчих прогалин. З цього приводу доцільно навести висловлене в юридичній літературі міркування, що на основі принципу верховенства права з функції правосуддя виокремлюється функція виявлення прогалин у законодавстві та їх оперативного усунення шляхом добудови права [2, с. 312]. При цьому законодавець, враховуючи судову практику, може усунути такі дефекти або ж запропонувати свій, більш досконалий спосіб врегулювання суспільних відносин, однак саме завдяки судовому моніторингу забезпечується оперативність удосконалення конкретного механізму регулювання суспільних відносин.

Підсумовуючи, можемо констатувати, що присвячені правовому моніторингу у Законі України «Про правотворчу діяльність» положення свідчать про формалізацію інституту правового моніторингу, його структури та змісту на загальнодержавному рівні. Аналізований

законодавчий акт встановлює загальні принципи та універсальні методологічні основи здійснення правового моніторингу, що можуть бути застосовні як до сфери правотворчості, так і до сфери правозастосування. Результати судового моніторингу надають можливість іншим гілкам влади провести аналіз власної діяльності з реалізації державно-владних повноважень та найбільш об'єктивно та в короткий строк усунути виявлені прогалини, колізії діючого законодавства, неефективність чи недостатню дієвість певних норм, їх недосконалість, незрозумілість для суб'єктів застосування.

Література:

1. Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності : монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Київ : Алерта, 2023. С. 241, 246.
2. Прилуцький С. В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава) : монографія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2012. С. 312.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ПРАВОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ» – ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Колодій А. М.

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

Перед тим як досліджувати місце і роль Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX у процесі реформування правової системи України є сенс звернути увагу на базові поняття цієї проблеми.

Отже, у шеститомній «Юридичній енциклопедії» *реформа загалом тлумачиться*, як «... процес кардинальних, часто тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур, тощо. Реформи, як правило модернізують

і змінюють форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їхніх принципів засад» [1, с. 303].

Правова система найбільш широка категорія, в одному ряду з якою перебувають категорії «правова надбудова», «правова дійсність», «правова реальність» і т. ін. З точки зору теоретичного моделювання правової системи, за законами системного підходу, під правовою системою необхідно розуміти сукупність усіх взаємопов'язаних матеріальних і нематеріальних, об'єктивних і суб'єктивних, статичних і динамічних правових явищ, що функціонують у суспільстві з приводу створення, реалізації і охорони права. Приблизно таке ж розуміння правової системи зустрічається в абсолютній більшості юридичних доктринальних джерел. Так, наприклад, у шеститомній «Юридичній енциклопедії» стверджується, що «Правова система – сукупність взаємопов'язаних між собою системи права та засобів її реалізації. Базується на праві, а тому й називається правовою. Але вона не зводиться тільки до права. Правова система за змістом і формою не є адекватною системою права. Це більш широка категорія, комплексне утворення, що охоплює і саму систему права як її складову. До основних елементів правової системи належать: система права і система законодавства; правові відносини; юридична практика, тобто діяльність правотворчих, правозастосовних і правоохоронних органів; правова політика та ідеологія; правосвідомість і правова культура; юридична наука й освіта тощо» [1, с. 39]. Тобто, правова система – це надзвичайно широке поняття, що охоплює її взаємодію з іншими суспільними системами (політичною, економічною, духовною) – зовнішньосистемний підхід, процес створення, реалізації і охорони права у діяльності державних і недержавних органів і організацій, матерію права, процес впливу права на суспільні відносини, відношення суспільства, колективів людей і окремих осіб до права, зв'язки, що поєднують її сторони і роблять систему єдиним цілим – внутрішньосистемний підхід.

Зовнішньосистемний підхід до правової системи зумовлює існування і необхідність виділення у ній таких її сторін, як: 1) цілі та інтереси; 2) матеріальна база; 3) нормативна основа; 4) духовна основа; 5) організаційна структура. Внутрішньосистемний підхід до правової системи висвітлює існування таких її сторін: 1) інституційної; 2) органічної; 3) функціональної; 4) ідеологічної; 5) комунікативної. Названі сторони правової системи виступають її підсистемами і є різнорівневими щодо їх об'єму і ролі у правовій системі, а тому слід зразу ж звернути увагу на те, що і дії і заходи з їх реформування можуть бути різними за своїм об'ємом, мірилом і значенням, але повноцінно удосконалювати будь-яку систему можна тільки поліпшуючи всі її підсистеми і складові елементи.

Досліджуючи місце і роль Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX *щодо реформування правової системи України*, насамперед, хотілося б зазначити, що зазначений Закон [2] вносить зміни до великої кількості інших нормативно-правових актів, а саме: Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV [3]; «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [4]; «Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [5]; «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 795- VII [6]; «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. [7] та багатьох інших законодавчих актів. Тобто він дійсно є основою для реформування вітчизняної системи нормативно-правових актів, а тому, поряд із цим, системи законодавства та підзаконних нормативно-правових актів в Україні.

Одночасно, він передбачає цілий ряд завдань, які адресуються: Верховній Раді України; комітетам Верховної Ради України; апарату Верховної Ради України; Голові Верховної Ради України; Погоджувальній раді Верховної Ради України; тимчасовим слідчим комісіям та тимчасовим спеціальним комісіям Верховної Ради України; депутатським фракціям та депутатським групам у Верховній Раді України; офіційним друкованим виданням Верховної Ради України; Кабінету Міністрів України; Міністерству юстиції України та іншим центральним органам виконавчої влади в Україні; Конституційному Суду України; Генеральному прокурору України; Директору Державного бюро розслідувань; Єдиному державному реєстру нормативно-правових актів; Національній академії наук України та багатьом іншим органам державної влади, відповідним організаціям та інституціям в Україні. Тобто, до його реалізації будуть причетні дуже багато органів, організацій, інституцій, які мають функціонувати відповідно до вимог передбачених зазначеним законом, а отже він буде реформувати вітчизняні інститути державної системи та громадянського суспільства.

У зв'язку із вищезазначеним, із повною впевненістю можна стверджувати, що Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX, *за своєю сутністю та змістом, є нормативною основою та передбачає реформування правової системи України*, удосконалення, упорядкування та оптимізацію, насамперед, таких її підсистем як правоутворення, правотворчість, законотворчість, нормотворчість тощо.

Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX ґрунтується на загальновідомій теорії правоутворення, правотворчості, законотворчості та нормотворчості, адже уже у преам-

булі передбачається участь громадянського суспільства у правотворчій діяльності та забезпеченні якості законодавства України, тобто у національному правоутворенні. У преамбулі також йдеться за визначення правил техніки нормопроєктування, тобто структурну складову нормотворчості.

Предмет регулювання цього Закону поширюється на суспільні відносини, що виникають у процесі: 1) планування правотворчої діяльності; 2) розроблення проєктів нормативно-правових актів; 3) прийняття (видання) нормативно-правових актів; 4) доведення нормативно-правових актів до відома населення; 5) набрання чинності нормативно-правовими актами; 6) ведення обліку нормативно-правових актів; 7) дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах; 8) здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів, що є свідченням повноцінності зазначеного Закону, поширення норм права, які у ньому викладені, на переважну більшість суспільних відносин пов'язаних із правоутворенням, правотворчістю, законотворчістю та нормотворчістю [2] і у кінцевому рахунку на правову систему України, у цілому.

Частина перша статті четвертої Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX *класифікує усіх учасників правотворчої діяльності на чотири види, а саме: 1) суб'єкт правотворчої діяльності; 2) суб'єкт правотворчої ініціативи; 3) суб'єкт забезпечення правотворчої діяльності; 4) заінтересовані особи.*

Класифікація учасників правотворчої діяльності на суб'єктів правотворчої діяльності, суб'єктів правотворчої ініціативи, суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності та заінтересованих осіб є абсолютно виправданою з точки зору теорії існування, функціонування та співвідношення громадянського суспільства та правової держави. У межах цієї теорії наголошується, що прерогативою громадянського суспільства є правоутворююча діяльність, а головним суб'єктом правотворчої діяльності визнається держава. У зв'язку із зазначеним долається вузьконормативістське вчення згідно якого учасником правотворчої діяльності визнавалася лише держава, її органи та посадові особи, або тільки публічні органи влади [8, с. 320].

Особливо актуальними та новаторськими є положення Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX відносно концепції проєкту нормативно-правового акта, оцінки впливу проєкту нормативно-правового акта, техніки нормопроєктування, структури первинного закону, експертизи проєкту нормативно-правового акта, обліку нормативно-правових актів, дії нормативно-правового акта у часі, усунення правових прогалин та їх подолання, подолання

колізій норм права, правового моніторингу, звіту про результати правового моніторингу нормативно-правового акта та багато інших [2].

Разом з тим, *уже зараз стають зрозумілими труднощі, які будуть виникати у зв'язку із його майбутньою реалізацією*. А саме:

1. У «Прикінцевих положеннях» Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX, зазначено, що він набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженого Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX.

А статті 20–22, пункт 2 частини другої статті 24, абзац другий частини другої статті 29, пункту 4 частини другої статті 43 цього Закону, які набирають чинності і вводяться в дію з урахуванням порядку, визначеного абзацом першим цього пункту, але не раніше ніж через п'ять років з дня набрання чинності цим Законом. До того ж, він передбачає прийняття Законів України «Про публічні консультації», «Про лобізм та лобістську діяльність».

Тобто, набуття чинності зазначеним Законом вимагає здійснення цілого ряду істотних заходів, підготовчих процедур, прийняття та набуття чинності іншими нормативно-правовими актами, розробки документів публічної політики (аналітичних, прогнозних, програмних), запровадження спеціальних органів тощо. Загалом, здається, що Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX випереджає сучасний рівень вітчизняної правової доктрини, практики, свідомості та культури.

2. Частина третя статті другої Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX передбачає засади співвідношення міжнародних договорів України із зазначеним Законом України. Зокрема стверджується, що якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж передбачені зазначеним Законом, застосовуються правила міжнародного договору України. Не заперечуючи пріоритету міжнародних договорів по відношенню до національних нормативно-правових актів хотілося б звернути увагу на той беззаперечний факт, що зазначене положення не зовсім узгоджене із частиною першою статті дев'ятої Конституції України, яка визнає чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, лише частиною національного законодавства України.

До речі, абзац перший та другий частини третьої статті дев'ятої Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-ІХ також закріплює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною законодавства України. Частиною національного законодавства України є також інші чинні міжнародні договори України. Тобто, засади співвідношення міжнародних договорів України із законодавством України, також однозначно не вирішені у Законі, що рецензується.

3. Частина перша статті дев'ятої Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-ІХ регламентує, що законодавство України – це взаємопов'язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів, а частина друга цієї ж статті, що законодавство України включає: 1) Конституцію України – Основний Закон України; 2) закони; 3) підзаконні нормативно-правові акти, які перераховуються.

Переконаний, що треба розрізняти закони та підзаконні нормативно-правові акти, адже стаття 92 Конституції України чітко врегульовує, які сфери суспільних відносин виключно законами України визначаються та виключно законами України встановлюються. Тобто, закони від підзаконних актів відрізняються: по-перше, юридичною силою, по-друге, предметом регулювання та охорони, по-третє, суб'єктами їх прийняття, по-четверте, територію їх чинності.

На цьому варто наголосити ще й тому, що стаття 17 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-ІХ окремо врегульовує статус підзаконного нормативно-правового акту.

4. Частина друга статті 10 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-ІХ встановлює, що закон приймається у формі: 1) кодексу України (далі – кодекс); 2) закону України (далі – первинний закон); 3) закону України про внесення змін до кодексу, первинного закону (далі – закон про внесення змін); 4) закону України про надання згоди Верховною Радою України на обов'язковість або денонсацію міжнародного договору України (далі – закон про міжнародний договір); 5) закону України про затвердження (далі – закон про затвердження); 6) схвалення чи затвердження нормативно-правових актів інших органів у визначених Конституцією України випадках (далі – закон про схвалення).

Певно, що оскільки йдеться про систему законів варто було б подумати про місце у цій системі конституційних законів, конституційних договорів, декларацій, основ законодавства України, указів Президента України, схвалених Кабінетом Міністрів України і скріплених підписом Прем'єр-міністра України з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Вер-

ховної Ради України, декретів Кабінету Міністрів України прийнятих у порядку делегованої законотворчості.

Особливо це стосується конституційних законів. Загальновідомо, що їх прийняття передбачено Розділом XIII Конституції України. Напевно саме тому частина третя статті першої Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX і передбачає, що дія цього Закону не поширюється на діяльність суб'єктів правотворчої діяльності, пов'язану з підготовкою проекту закону про внесення змін до Конституції України. Проте, йдеться тільки, по-перше, про підготовку до їх прийняття, і, по-друге, повна відмова від врегулювання їх положення зумовлює те, що не зрозуміле їх місце у системі законодавства, їх співвідношення із іншими законами у разі виявлення колізій, невідповідностей, тощо.

5. Частина перша статті 62 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX унормовує скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента передбачаючи, що у випадках, передбачених Конституцією України та (або) законом, підзаконний нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент може бути скасований:

1) Президентом України – нормативно-правовий акт: а) Ради міністрів Автономної Республіки Крим; б) голови місцевої державної адміністрації;

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

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

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

Однак зазначена частина статті не враховує, що пункт 26 абзацу другого частини другої статті 26 Конституції Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року затвердженої Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 року № 350-XIV відносить до повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим скасування постанов і розпоряджень Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим, у випадку, якщо вони суперечать Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, законам України і нормативно-правовим актам Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Дотримуючись принципу розподілу влад пункт шостий частини першої статті 38 Конституції Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року затвердженої Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки

Крим» від 23 грудня 1998 року № 350-XIV до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим відносить у межах своєї компетенції 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.

До того ж, Кабінетом Міністрів України може бути скасований не тільки нормативно-правовий акт міністерства, але й іншого центрального органу виконавчої влади, якими є державні бюро, державні служби, державні агентства та державні інспекції. Так частина третя Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI констатує, що накази центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині.

А міністр відповідно до пункту 12 частини другої статті 15 зазначеного Закону доручає керівнику центрального органу виконавчої влади скасувати акти його територіальних органів повністю чи в окремій частині, а в разі відмови скасовує акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині [9].

6. На жаль, Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX не врегульовує питань «законодавчого упущення», під яким розуміють порушення конституційних норм і принципів, яке виражається у незабезпеченні уповноваженими суб'єктами (насамперед, державними органами, передусім, Верховною Радою України) законодавчого підґрунтя для функціонування ефективного юридичного механізму, з метою належного унормування найбільш важливих суспільних відносин, необхідність врегулювання яких прямо вимагається або передбачена Конституцією України.

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

Із вище сформульованого визначення стає також зрозумілим, що законодавчі упущення виявляються не тільки у процесі професійної діяльності Конституційного Суду України, судів у системі судоустрою

України, але й під час доктринального пізнання юридичних явищ. Однозначно можна стверджувати, що законодавчими упущеннями є відсутність Законів України: «Про Український народ» (частина друга та третя статті п'ятої Конституції України); «Про власність Українського народу» (частина перша та друга статті 13 Конституції України); «Про місцевий референдум» (частина перша статті 38 Конституції України); «Про мирні зібрання» (стаття 39 Конституції України); «Про Президента України» (Розділ V Конституції України); «Про територіальний устрій України» (Розділ IX Конституції України) тощо.

Література:

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.
2. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
4. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 17. Ст. 146. 2021. № 6. Ст. 45.
5. Закон України «Про регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №№ 14–17. Ст. 133.
6. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 795- VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222; 2021. № 6. Ст. 45.
7. Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37–38. Ст. 2004; із змінами, внесеними Законом України від 30 березня 2021 року № 1369-ІХ.
8. Загальна теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / Цвік М. В., Ткаченко В. Д., Богачова Л. Л. та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. Х. : Право, 2002. 432 с.
9. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011 № 38. Ст. 385.

ПРАВОТВОРЧІСТЬ: ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОНТОЛОГІЇ

Костицький М. В.

*доктор юридичних наук, професор,
дійсний член (академік) НАПрН України,
член-кореспондент НАПН України,
заслужений юрист України,*

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

Правотворчість, її зміст, форми, структура, етапи, принципи і функції були віддані філософією, психологією, соціологією, історією, компаративістикою на відкуп юриспруденції. І остання спираючись на формально-догматичну методологію зробила все щоб відділити дану проблему «китайським муром» догматики від названих галузей знань, закріпити монополію дослідження її за собою (юриспруденцією).

З одного боку це було пов'язане з півторастолітньою тенденцією диференціації і наукового знання, і практики, а з другого з іншою тенденцією: юриспруденція «привласнює» знання, яке розроблене в сусідніх галузях науки і практики (як це було відносно психіатрії, медицини взагалі, психології, соціології, природознавства), але нічого нікому не віддає. Виникає слушне запитання, а що розроблене юридичною наукою застосовується в інших науках чи пов'язаних з ними галузях практики? А майже нічого. Може графічний захист цінних паперів і грошей такі як поліграфологічне обстеження працівників? З іншої сторони має місце фундаментальний консерватизм юридичної науки, майже ретроградство. Наприклад, в кримінальному, адміністративному та інших галузях деліктного права застосовуються категорії запозичені з патопсихології та психології ще в другій половині XIX ст. такі як «фізіологічний» та «патологічний» афекти, «звужена» свідомість, «сильне душевне хвилювання» та ін. Вказані науки, а також психофізіологія, психосоматика, фізіологія вищої нервової діяльності, більше ніж за півтора століття значно розвинулися і теоретично і експериментально. Але це ніяк не впливає на розвиток деліктології та закріплених в нормативних актах дефініцій і категорій.

Ще в більшій мірі ці проблеми маютья в аспекті правотворчості. Тай саме дослідження правотворчості не є надто поширене. Так у шеститомній Юридичній енциклопедії, підготовленій Інститутом держави і права НАН України стаття присвячена правотворчості присутня, а в двадцятитомній Великій українській юридичній

енциклопедії в другому томі «Філософія права», і в третьому томі «Загальна теорія права» така стаття відсутня. Правда, в останньому джерелі є стаття «Правоутворення», Здавалось би немає різниці між термінами «правотворчість» і «правоутворенням», може вони можуть вживатися як синоніми? Є дуже серйозний сумнів щодо цього. Якщо «правотворчість» має акцент на суб'єктивний фактор, бо творчість завжди пов'язана з індивідуальним чи колективним суб'єктом, і є проявом його інтелектуальної, інтуїтивної, евристичної діяльності, навіть інсайту (озаріння), то правоутворення може виглядати як домінація об'єкта в цьому процесі, ніби право твориться само собою і виростає із суспільних відносин, які має врегулювати держава (sig!). Та й не тільки згадані джерела «хворіють» на етатизм (від франц. *étatisme*, *etat* – держава), але навряд чи в вітчизняній юриспруденції знайдуться джерела, які б не приписували творення права державі. Забувається, що держава відносно «молода», форма суспільної організації, а право, чи передправо існувало задовго до держави. Спочатку було право, а потім на його основі розвинулася і держава. Певні зародки права ми знаходимо у Стародавньому Шумері (7 тис. років тому). Але держава в «нормальному» чи сучасному розумінні появляється в Месопотамії в кращому разі приблизно 4 тис. років тому назад. Торквальд Якобсен назвав тодішню форму суспільної організації «примітивною демократією». Така трактовка пов'язана із змістом шумерського епосу про Більгамеша (в пізніших глиняних табличках – Гільгамеш). Там йдеться про те, що Агга, правитель міста Кіш послав ультиматум місту Урук (де правив Більгамеш) з вимогою здатися. Більгамеш скликав міську раду старійшин, яка висловилася за здачу. Оскільки така порада правителя не влаштовувала, то він звернувся до народних зборів, які вирішили боротися з агресорами. Таке рішення влаштовувало правителя і він організував відсіч нападнику.

За месопотамським світорозумінням порядок із хаосу творило божество. Воно ж установлювало через свого представника серед людей, царя норми поведінки, закони. До нас дійшли цілком чи частково писані на глиняних табличках три стародавні кодекси законів правителів Шумеру: Уракагіні (2350 р. д.н.е.), Ур-Наму (близько 2100 р. д.н.е.) і Ліпіт-Іштар (біля 1950 р.д.н.е.), Відомий нам з історії держави і права кодекс вавилонського царя Хамурапі датується початком XVIII ст. д.н.е. На думку істориків, держава в Стародавньому Єгипті зароджується приблизно в 3100 р.д.н.е. коли Менос об'єднує північ і південь країни. Ця держава проіснувала при 31 династії аж до 322 р.д.н.е. коли Єгипет був завойований Олександром Македонським.

Право на землях Стародавнього Єгипту вже існувало і у Верхньому, і у Нижньому Єгипті.

Закони в Стародавньому Єгипті базувалися на релігійних принципах – вони ніби вручалися людям богами при першому акті Творення світу. А далі творцем законів був бог-фараон. Він був і верховним суддею. Єдиних кодексів законів (як у Месопотамії) в Єгипті створено не було, а домінуючою формою правотворення було творення судових прецедентів.

Цікавим є той факт, що і в наших предків, русичів, суспільні норми, право теж появляються набагато раніше ніж держава. (Правда, з нашою історією, на мій погляд, не гаразд, особливо, із стародавньою історією).

Тому, коли мова йде про правотворення, то від возвеличення ролі держави в цьому процесі слід відмовитися. Право вторить не держава, а соціум. Власне, в останньому народжуються і визрівають суспільні відносини, які потребують врегулювання правом. А право – це не тільки закони, видані державою. До джерел права належать традиції, звичаї, судові прецеденти, міжнародно-правові норми, рішення Європейського суду з справ людини (а в перспективі і рішення інших судів), правові доктрини, угоди. На мій погляд, європейська практика йде по тому шляху, що названі джерела права все більше стають джерелами юридичної практики. Оскільки Україна – це країна з перехідною історією від тоталітаризму до демократії, то і з правотворчістю є певна специфіка: від попередньої епохи залишився правовий нігілізм, бажання не дотримати права, а обійти його, ігнорування правових приписів. Тому на цей перехідний період в правотворчості слід робити акцент саме на законодавчому врегулюванні суспільних відносин та на ролі держави в цьому процесі. Тобто, домінуючу роль у правовому регулюванні будуть ще значний час відігравати закони, прийняті державою. Однак, це не вічний процес. В перспективі значення і роль інших джерел права (крім законів) буде зростати.

ВІТЧИЗНЯНЕ ТРУДОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРАВОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ»

Костюченко О. Є.

*доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу науково-правових експертиз
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
м. Київ, Україна*

Прийняття 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність» беззаперечно має вирішальне значення для прогнозованого порядку удосконалення законодавства України, зокрема й на основі здійсненого правового моніторингу. Незважаючи на те, що закон буде введено в дію через рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, його положення вже сьогодні потребують осмислення та перебудови самої «філософії» у підходах до вдосконалення законодавства. Не є винятком і трудове законодавство України.

Як і будь-яке інше галузеве законодавство, трудове законодавство України змінюється. Проте проблематика вдосконалення трудового законодавства на сучасних демократичних засадах розвитку суспільства полягає в тому, що до нині трудові відносини регулюються Кодексом законів про працю України, що прийнятий 10 грудня 1971 року. Численні зміни, внесені до цього Кодексу, істотно змінили зміст його норм, але ідеологічна основа регулювання трудових відносин в умовах планової економіки так і залишається стрижнем цього основного закону у сфері праці. Водночас зміна соціально-економічних умов розвитку суспільства призвела до того, що трудове законодавство удосконалювалось, а іноді й підлаштовувалось під вимоги сучасності через прийняття спеціальних законів, які регулюють окремі інститути трудового права, наприклад, Закон України «Про оплату праці», або визначають спеціальні умови реалізації права на працю, наприклад, Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану».

Необхідно зауважити, що чисельність норм чинного трудового законодавства, що охоплює закони та підзаконні акти, важко точно визначити й осмислити, адже це пов'язано не лише з тим, що сфера праці охоплює широке коло питань, що потребують правового регулювання, а й з тим, що єдність і диференціація правового регулювання праці обумовлюють існування спеціальних трудових норм, що поширюються не на всіх працівників, а лише тих, які працюють у відповідній сфері

діяльності чи є представниками певної професійної групи. Також трудове право не може існувати без локальних актів у сфері праці як джерел права, які за своєю правовою природою виступають загально-обов'язковими правилами поведінки для працівників і роботодавця, проте не є частиною законодавства. Усе це вказує на необхідність розмежування «правотворчості» й «нормотворчості» для розуміння дії норм трудового права, а відповідно, й підходів до вдосконалення трудового законодавства України.

Робота щодо заміни Кодексу законів про працю України сучасним Трудовим кодексом триває зі здобуття Україною незалежності. Зволікання з його прийняттям руйнує ідеологію самих трудових правовідносин та відносин, тісно пов'язаних з ними, і породжує нагромадження окремих законів та підзаконних актів у сфері праці. Якщо виходити з того, що Трудовий кодекс України буде прийнято до введення в дію Закону України «Про правотворчу діяльність», то подальший розвиток трудового законодавства буде базуватися на узгодженні інших нормативно-правових актів у сфері праці зі змістом його норм. У протилежному випадку відповідно до частини 2 статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] прийняття Трудового кодексу має передувати розроблення концепції проєкту кодексу, що, імовірно, триватиме довго, а це своєю чергою продовжить віддаляти трудове законодавство від реалій розвитку трудових відносин в Україні. На моє переконання, незалежно від часу прийняття Трудового кодексу, а це має статися обов'язково, трудове законодавство буде перебувати у стані «турбулентності», адже лише одна вимога до уніфікованості термінології вимагатиме перегляду численних законів у сфері праці.

До прикладу, чинне трудове законодавство України містить визначення поняття «роботодавець» у низці законів. Відповідно до частини другої статті 1 Закону України «Про охорону праці» роботодавець – власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган, незалежно від форм власності, виду діяльності, господарювання, і фізична особа, яка використовує найману працю. Абзацом восьмим частини першої статті 1 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» визначено, що роботодавець – власник підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, виду діяльності, галузевої належності або уповноважений ним орган (керівник) чи фізична особа, яка відповідно до законодавства використовує найману працю. Абзац другий частини першої статті 1 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» закріплює, що роботодавець – юридична особа (підприємство, установа, організація) або фізична особа – підприємець, яка в межах трудових відносин

використовує працю фізичних осіб. Незважаючи на те, що наведені визначення поняття «роботодавець» єдині у тому, що функціонально роботодавець організовує і залучає працю працівників на підставі трудового договору як суб'єкт трудового права, вони містять і відмінності, а тому для забезпечення термінологічної єдності необхідно внести відповідні зміни до названих законів. І таких прикладів термінологічних відмінностей у нормативно-правових актах у сфері праці безліч.

Отже, положення Закону України «Про правотворчу діяльність» не лише спрямовані на визначення правових та організаційних засад правотворчої діяльності на основі правил техніки нормопроєктування, а й викривають істотні вади чинного трудового законодавства в контексті концептуальної єдності системи нормативно-правових актів України про працю. Спираючись на концептуальні засади розробки проєктів нормативно-правових актів у сфері праці, можна стверджувати, що потребує оновлення загальна «філософія» трудового законодавства у частині поєднання централізованого та локального регулювання та визначення тієї межі, де чисельність законів та підзаконних актів має бути оптимізована. Нагальною проблемою також є подальша дія інституційних та спеціальних законів та підзаконних актів у сфері праці після прийняття Трудового кодексу. Скасування законів після прийняття Трудового кодексу потягне за собою втрату чинності низки підзаконних актів, що може створити істотні прогалини в регулюванні трудових правовідносин, адже сьогодні не всі питання у сфері праці належним чином врегульовуються на рівні колективних договорів та угод або трудових договорів. Прикладом таких прогалин правового регулювання у сфері праці (аналогія закону або аналогія права тут не підходить) є скасування підзаконних актів про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій [2], у результаті чого на практиці виникають проблеми ідентифікації роботи на умовах погодинної оплати праці, умов роботи за сумісництвом у шкідливих та небезпечних умовах праці тощо.

Прийняття Закону «Про правотворчу діяльність» створило передумови для докорінного перегляду структури трудового законодавства й нормативного визначення ідеології правового регулювання відносин у сфері праці. У той проміжок часу, що є до введення в дію Закону України «Про правотворчу діяльність», вкрай необхідно сформулювати обґрунтовану загальну концепцію розвитку вітчизняного трудового законодавства на принципах наукового і ресурсного забезпечення, що потребує широкого громадського обговорення. Втративши час в удосконаленні трудового законодавства, можна спричинити такий стан, коли старе законодавство не буде діяти в силу нездатності

регулювати реальні трудові відносини, а нове законодавство буде прийматися тривалий час в силу того, що воно потребує докорінного перегляду.

Загалом погляд на вітчизняне трудове законодавство через призму норм про правотворчу діяльність не лише виявляє істотні вади цього законодавства, а й вимагає негайного вжиття заходів, спрямованих на визначення державної політики у сфері праці на найближчі роки задля розвитку України як демократичної, правової, соціальної держави.

Література:

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n268>

2. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова КМУ від 22 листопада 2022 р. № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2022-п#Text>

ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Кот О. О.

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

Правове регулювання суспільних відносин у країнах розвиненої демократії передбачає перш за все унормування правотворчої діяльності самих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі визначення правових засад діяльності у сфері правотворчості. Важливим кроком на цьому шляху стало прийняття 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] та окреслення основних принципів правотворчої діяльності.

За своєю суттю принципи правотворчої діяльності – це такі відповідні ідеї її буття, які виражають найважливіші закономірності

і підвалини правотворчої діяльності, утворюють її основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, забезпечують утворення нормативно-правових актів, за допомогою яких у чинну правову систему запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми.

Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX, який набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/ 2022, затвердженого Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, у *статті третій регламентує, що правотворча діяльність здійснюється відповідно до принципів:*

1. *Верховенства права*, що включає принципи законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню повноваженнями, рівності перед законом та недискримінації, доступу до правосуддя. Одразу ж кидається у вічі те, що верховенство права розуміється надзвичайно широко, адже воно включає інші принципи, а їх перелік навіть не є вичерпним. Тому, верховенство права здебільшого розуміється, як концепція або принцип, який передбачає панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні правової держави.

В Україні відповідно до статті восьмої Конституції України визнається і діє принцип верховенства права. Це означає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв тощо)» [2, с. 70].

Складова принципу верховенства права принцип законності – це загальноправовий принцип, сутність якого у точному і неухильному виконанні Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, що прийняті у відповідності до них, усіма державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, громадськими об'єднаннями, юридичними та фізичними особами, усіма іншими соціальними суб'єктами.

Принцип юридичної (правової) визначеності, як складова принципу верховенства права один з фундаментальних принципів, що формулює вимоги до нормативно-правових актів. Він є невід'ємною складовою принципу верховенства права, що забезпечує передбачуваність нормативно-правових актів у контексті наслідків їх застосування. Вони також мають бути сформульовані достатньо чітко та зрозуміло для того, щоб забезпечити правомірну поведінку суб'єктів права. Цього вимагає принцип верховенства права, оскільки суб'єкт права, перед

тим, як планувати свої дії, повинен чітко розуміти, якими будуть правові наслідки [3, с. 616–619].

Критеріями правової визначеності у правотворчій діяльності є: чіткість викладення правових норм у нормативно-правових актах (взаємопов'язаність, не суперечливість); визначеність, ясність і недвозначність правової норми; можливість для особи відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки; відповідність правових норм нормам вищої юридичної сили, насамперед, конституційним, викладеним у міжнародних договорах; наявність повноцінного механізму реалізації, тобто фактичного втілення у суспільних відносинах; забезпечення передбачуваності застосування правових норм; стабільність правових норм, тобто незмінюваність протягом відносно довгого часу; гарантованість автентичної конкретизації правових норм в інших, насамперед, підзаконних нормативно-правових актах тощо.

Принцип запобігання зловживанню повноваженнями, як складова принципу верховенства права, насамперед, передбачений частиною другою статті 19 Конституції України, у якій стверджується, що 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 [4]. Тобто, запобігання зловживанню повноваженнями як складник верховенства права, у правотворчій діяльності, передбачає закріплення повноважень у спосіб, що унеможливує несправедливі, необґрунтовані, незаконні рішення.

Принцип рівності перед законом та недискримінації, як складова принципу верховенства права, передбачений у статті 24 Конституції України, яка визначає, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Загалом принцип рівності означає, по-перше, що громадяни є рівними у правах і свободах; по-друге нормативно-правові акти застосовуються однаково до різних фізичних та юридичних осіб, соціальних спільнот; по-третє, при розгляді справ, компетентними органами, забороняється неоднакове ставлення до ситуацій, що є однаковими, або однакове ставлення до неоднакових ситуацій; по-четверте, усі соціальні суб'єкти мають однакові права у процесі захисту своїх прав та свобод у компетентних органах.

Принцип доступу до правосуддя, як складова принципу верховенства права у правотворчій діяльності означає, що, відповідно до частини першої та другої статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом і кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності

органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [4].

2. *Пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини.* Цей принцип закріплений у частині другій статті третьої Конституції України, де проголошується, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [4]. Дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини полягає в тому, що на їх підставі право, законодавство приводиться у відповідність до певних загальновищезначених правових стандартів. Саме дотримання передбачає встановлення єдиних, мінімальних, модельних вимог до правового врегулювання у сфері прав людини. До міжнародних стандартів прав людини відносять: Статут Організації Об'єднаних Націй та Статут Міжнародного Суду Організації Об'єднаних Націй [5]; Загальну декларацію прав людини [6]; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [7, с. 36–58]; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [8, с. 59–68], а також багато інших правових актів.

3. *Демократичності* у правотворчій діяльності вимагає закріплення повноважень Українського народу на прийняття нормативно-правових актів, різної юридичної сили на всеукраїнському та місцевому референдумі; обговорення проектів нормативно-правових актів; опитування стосовно нормативно-правових актів; експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів.

4. *Пропорційності (домірності)*, має на меті встановлення розумного балансу між існуючими у демократичному суспільстві випадками обмеження прав людини та легітимною метою такого обмеження. Зокрема, ЄСПЛ, сформулювано низку вимог принципу домірності:

– будь-які обмеження основоположних прав і свобод є можливими лише на підставі закону в передбачених конституцією (або актами міжнародного права) цілях та лише в межах, що є потрібними для нормального функціонування демократичного суспільства;

– такі обмеження мають застосовуватися лише у випадках, якщо немає менш обтяжливих заходів (засобів і способів) запобігання порушенням прав і свобод інших осіб та забезпечення публічних інтересів;

– наслідки заходів, що обмежують реалізацію прав і свобод, не мають бути надмірними та мають бути суворо обумовленими метою, що переслідується» [9, с. 87].

5. *Необхідності та обґрунтованості* у правотворчій діяльності, передбачає розробку та прийняття нормативно-правових актів, що є актуальними, значущими, об'єктивно зумовленими, такими, що

відповідають реальним суспільним відносинам і розраховані на їх сучасне врегулювання та охорону.

6. *Системності*, який передбачає, що для забезпечення якості та ефективності правотворчої діяльності, необхідно враховувати усю сукупність нормативно-правових актів, що регулюють та охороняють однорідні або схожі суспільні відносини, а звідси слід погоджувати міри по їх виконанню. Ізольоване прийняття окремого нормативно-правового акта шкодить якості та ефективності правового регулювання загалом.

7. *Наукового забезпечення* – означає необхідність отримання об'єктивного наукового знання про правотворчу діяльність, систему права та законодавства, їх сутність, результати, а тому підготовлені наукові кадри мають використовуватися у процесі підготовки будь-якого нормативно-правового акта і особливо осмислення поняття та ознак, джерел, детермінантів, видів, функцій, принципів, об'єктів та суб'єктів, методології та процесу здійснення правотворчої діяльності та її результату – нормативно-правового акта.

8. *Ресурсної забезпеченості*. Правотворча діяльність буде якісною, ефективною та плідною, якщо буде забезпечена необхідними матеріальними, фінансовими, організаційними, науковими, кадровими та іншими заходами.

Отже, згідно чинного законодавства правотворча діяльність здійснюється відповідно до принципів: 1) верховенства права, що включає принципи законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню повноваженнями, рівності перед законом та недискримінації, доступу до правосуддя; 2) пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини; 3) демократичності; 4) пропорційності (домірності); 5) необхідності та обґрунтованості; 6) системності; 7) наукового забезпечення; 8) ресурсної забезпеченості, що виражають найважливіші закономірності і підвалини правотворчої діяльності, утворюють її основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю.

Література:

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ. *Голос України*. 19 вересня 2023. № 32.

2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.

3. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Х. : Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова)

та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. 952 с.

4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

5. Статут Організації Об'єднаних Націй та Статут Міжнародного Суду Організації Об'єднаних Націй, підписані 26 червня 1945 р., набули чинності 24 жовтня 1945 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_010/page

6. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 10 грудня 1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 89.

7. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю.К. Качуренко. 2-е вид. Київ Юрінформ, 1992. 200 с.

8. Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-Американського Бюро захисту прав людини. Випуск 21. Київ, 1998. 455 с.

9. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри, упорядники та автори коментарів: В. Венгер, А. Засць, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвеева, О. Цельєв; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія». Київ, 2020. 144 с.

СТАБІЛЬНІСТЬ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПРОЄКТІ КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Кузнецов В. В.

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

Кузнецова Л. О.

*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри кримінального права
Національної академії внутрішніх справ
м. Київ, Україна*

Публічне обговорення на круглому столі Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX, яке відбулося 12 квітня 2024 року в Інституті правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України за підтримки Науково-консультативної ради при Голові Верховної Ради України та Міністерства юстиції України, засвідчило, насамперед, про важливість та перспективність ухваленого нормативно-правового акту. Разом з тим, цей науково-практичний круглий стіл «Закон України «Про правотворчу діяльність» як механізм удосконалення правотворчого процесу в Україні» визначив й майбутні орієнтири удосконалення галузевого законодавства.

Тому предметом нашого наукового пошуку стали окремі норми проєкту Кримінального кодексу України (КК) в редакції станом на 25 лютого 2024 року. Цей законопроект підготовлений робочою групою з питань розвитку кримінального права відповідно до Указу Президента України № 584/2019 від 7 серпня 2019 року «Питання Комісії з питань правової реформи».

Насамперед слід відмітити положення проєкту КК України, які визначають стабільність кримінального законодавства. На відміну від проєкту КК України, Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX лише один раз згадує про стабільність правового регулювання, визначаючи термін «кодекс» (ч. 1 ст. 11) [4]. Також стаття 3 вказаного нормативно-правового акта, перераховуючи принципи правотворчої діяльності, не містить положень, які стосуються стабільності законодавства [4].

Отже стаття 1.1.3. проекту КК України «Презумпція знання та стабільність Кримінального кодексу» містить певні умови стабільності кримінального законодавства: «З метою забезпечення знання положень та стабільності Кримінального кодексу: зміни до КК України вносяться, як правило, шляхом прийняття окремого закону про внесення змін до цього Кодексу, який також може містити положення про зміни до Кримінального процесуального кодексу, Кримінально-виконавчого кодексу або Кодексу України про адміністративні правопорушення (п. 2 ч. 2); зміни до КК України вносяться, як правило, не частіше одного разу протягом однієї сесії Верховної Ради України (п. 3 ч. 2); одна і та сама стаття (частина статті, пункт статті) КК України, як правило, не може бути змінена раніше, ніж через дванадцять місяців із доби набрання чинності законом про попередні зміни до неї (п. 4 ч. 2); закон, який скасовує кримінальну відповідальність за діяння або поліпшує правовий статус особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, набуває чинності з дня, наступного за днем його офіційного опублікування, а закон, яким змінюється розмір розрахункової одиниці, – з 1 січня року, наступного за роком, у якому цей закон був офіційно опублікований (п. 5 ч. 2)» [3].

Також важливо, що частина 3 статті 1.1.3 проекту КК України передбачає виняток: «Положення першого речення пункту 5 частини 2 цієї статті, а також частини 2 статті 1.2.9 цього Кодексу («Пленум Верховного Суду надає висновок щодо відповідності зареєстрованого у Верховній Раді України проекту Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України вимогам статей 1.2.1–1.2.8 цього Кодексу, який розглядається Верховною Радою України в порядку, передбаченому законом») можуть не застосовуватися в особливий період і в умовах надзвичайного стану» [3].

Безумовно слід підтримати авторів проекту КК України, які вирішили нормативно закріпити принцип стабільності кримінального законодавства (нам відомо лише про один приклад нормативного закріплення принципу стабільності закону – у п. 4.1.9. ст. 4 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI). Однак таке перспективне урегулювання стабільності закону про кримінальну відповідальність має певні спірні моменти.

По-перше, не можна погодитися з поєднанням в одній статті презумпції знання кримінального закону та стабільності КК України. На нашу думку, це різні за змістом принципи. Так презумпція знання закону є одним із елементів дотримання принципу взаємної відповідальності держави та особи, при недотриманні якого презумпція знання закону перетворюється на юридичну фікцію [2, с. 295–296]. Презумпція знання закону передбачає дві обов'язкові взаємозалежності: 1) консти-

туційні вимоги знання законів (ст. 68 Конституції України, передбачає, що «кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності»); і 2) нормативне забезпечення можливості знати ухвалені закони. Тому автори проєкту КК України вирішили певним чином забезпечити можливість особі знати ухвалені закони (ч.1, пункти 1, 5 частини 2, ч. 4, ст. 1.1.3) [3]. Але напрошується питання, чи є це завданням закону про кримінальну відповідальність? На нашу думку, це положення потребує уточнення.

По-друге, є дискусійним визначення чітких часових меж внесення змін до КК України: «зміни до цього Кодексу вносяться, як правило, не частіше одного разу протягом однієї сесії Верховної Ради України» (п. 3 ч. 2 ст. 1.1.3). Пригадаймо останні резонансні рішення Конституційного Суду України, які безпосередньо потягли зміни до КК України (у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-2 КК України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 [7] та у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», КК України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020) [6]). Уявимо ситуацію, що модельна норма вже діяла і зміни до КК України слід було чекати у визначений законопроєктом час. Чи влаштувало це громадянське суспільство та міжнародних партнерів? На нашу думку відповідь очевидна.

Як показує вітчизняний досвід правотворчості і правозастосування, будь-який важливий закон спочатку проходить апробацію (1–2 роки) й потребує необхідних змін. Навіть, на круглому столі, який відбувся 12 квітня 2024 року в Інституті правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України, експертами було звернуто увагу на окремі положення Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX, які потребують удосконалення. Також пригадаймо відомий факт: КК України набрав чинності 1 вересня 2001 року, а вже через рік було внесено зміни двома законами, а через два роки – 10 законами. Отже, можна припустити, що проєкт КК України, якщо він буде реалізований як Закон України, буде чекати в новому статусі певний період апробації, який, безумовно, вкаже на певні недоліки, які потрібно буде швидко усувати. Тому ці часові межі знову стають певним гальмом для реалізації принципу динаміки закону про кримінальну відповідальність. Як відомо, «якщо законодавство не має належного рівня динамічності, воно теж втрачає

свою якість та ефективність, оскільки не забезпечує належної актуальності й адекватності правового регулювання» [9, с. 4–5].

Заради справедливості слід згадати, що запропонований підхід авторів проекту КК України отримував й раніше критичні зауваження. Так С.П. Рабінович зауважив, «що Парламент може встановити юридичні межі власних повноважень, тільки здійснюючи установчу владу. Сам прийом юридичної техніки – закріплення правил зміни акта в самому ж акті – є прерогативою Основного Закону» [5, с. 16].

Вітчизняна експертна група, яка готувала висновок на проєкт КК України, також відмітила, що за певних обставин може виникати потреба переглянути КК України із недотриманням установленого у проєкті періоду. Науковці пропонують відповідну проблему вирішувати в інший спосіб, одним з яких має стати запровадження обов'язкової правової експертизи змін до КК України [1]. У цьому контексті є важливим положення Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX, який в ч. 3 ст. 44 встановлює головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи проєктів законів Національну академію наук України, а порядок направлення проєктів законів до Національної академії наук України для проведення юридичної (правової) експертизи повинен визначатися законодавством України. Наразі цей Закон України, хоча й набрав чинності, але не введений в дію (вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні – п. 1 Розділ XIV «Прикінцеві положення») [4]. Також констатуємо відсутність Закону України, який би визначав порядок направлення проєктів законів до Національної академії наук України для проведення юридичної (правової) експертизи. Зауважимо, що певне відношення до цього принципу кримінального законодавства має дискусійне положення, яке передбачене в згаданій ст. 1.2.9 проєкту КК України. По-перше, таке положення потребує узгодження із Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI та Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. По-друге, з практичної сторони це не завжди є доцільним, оскільки Пленум Верховного Суду надає висновки щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою України. На нашу думку, такий механізм перевірки законопроєктів слід передбачити у Регламенті Верховної Ради України. Отже, досягнення стабільності кримінального законодавства є важливим, але запропоновані часові межі внесення змін до КК України не відповідають суспільним потребам і дотриматися їх буде складно.

По-третє, є проблема реалізації таких положень, які викладені в проєкті КК України. Порушення законодавчої процедури є, на жаль, хронічною хворобою нашого парламенту. Як приклад, можна пригадати звернення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 р. до Служби безпеки України щодо вивчення обставин голосування народних депутатів України (як відомо, були порушені норми Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»), яке відбулося 27 квітня 2010 р. за «Харківські угоди» та у разі підтвердження ознак державної зради – порушити проти них кримінальні справи за ст. 111 КК України [8]. Тому, на нашу думку, проблема не завжди полягає в нормі права, а потрібно вимагати дотримання цієї норми і передбачення відповідальності за її невиконання.

Вирішення цих та інших дискусійних питань реалізації принципу стабільності закону про кримінальну відповідальність у проєкті КК України, сподіваємося, сприятиме якісному реформуванню кримінального законодавства.

Література:

1. Висновок національних експертів на проєкт КК України (контрольний текст станом на 30 січня 2023 р.). URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/03/16/vysnovok-natsionalnyh-ekspertiv.pdf>

2. Гаргат-Українчук О. М. Поняття та зміст презумпції знання закону у кримінальному процесі України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2013. Вип. 1(3). С. 290–297.

3. Кримінальний кодекс України: проєкт станом на 25 лютого 2024 р. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2024/02/26/kontrolnyj-tekst-proyektu-kk-25-02-2024.pdf>

4. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

5. Рабінович С. П. Проєкт КК України у вимірі верховенства права і конституційної законності. *Проєкт нового Кримінального кодексу України у вимірі верховенства права*: матеріали сателіт. заходу в рамках V Харків. міжнар. юрид. форуму, м. Харків, 21 вересня 2021 р. / редкол.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко, І. А. Вишневська. Харків : Право, 2022. С. 16–18.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України

від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-2 Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19#Text>

8. Державна зрада за «Харківські угоди»: юридична оцінка ситуації. *Асоціація правників України*. 16.03.2021. URL: <https://uba.ua/ukr/news/8340>

9. Тацій В., Борисов В., Тютюгін В. Стабільність як умова ефективності законодавства про кримінальну відповідальність. *Голос України*. 2013. 5 квітня (№ 66). С. 4–5.

ПРОГНОЗУВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ПРАВА В КОНТЕКСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРАВОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ»

Купіна Л. Ф.

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
м. Київ, Україна*

У серпні 2023 року прийнято Закон України «Про правотворчу діяльність», який буде введено в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX – (надалі – Закон) [1].

Вперше за роки діяльності Верховної Ради України, на рівні закону, врегульовано організаційно-правове забезпечення нормотворчої діяльності в Україні, визначено систему нормативно-правових актів, встановлено процедуру планування правотворчої діяльності з обов'язковою прогнозованою оцінкою впливу проекту акта законодавства на

суспільні відносини, що потребують врегулювання, за допомогою кількісних та якісних показників.

Вказаний Закон є абсолютно прогресивним нормативним актом, застосування якого дозволить оцінювати рівень ефективності реалізації норм права при здійсненні політики держави чи органів місцевого самоврядування, а кількісні та якісні показники стануть інструментами для оцінки такої ефективності.

У своїх дослідженнях ми доводили, що кількісний показник дозволяє оцінити фактичну ефективність норми права, коли в результаті реалізації правової норми досягається її ціль. Через якісний показник оцінюється співвідношення змісту норми з досягнутим результатом її дії. До якісних показників ефективності реалізації правової норми можна віднести *обґрунтованість, доцільність та корисність*, що визначаються через аналіз взаємозв'язку інтересів держави із потребами суб'єктів дії норми права та зумовлюють необхідність правового регулювання певного кола суспільних відносин через правотворчість. [2, с. 374]. Вказаний висновок корелюється із нормами статті 22 Закону, якими визначено, що з метою визначення перспективного правового регулювання суспільних відносин, підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, уніфікації та систематизації законодавства України, на підставі рекомендацій суб'єктів наукової, науково-технічної діяльності, суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності можуть розроблятися документи юридичного прогнозування. У вказаних документах відображаються соціальні потреби, публічні інтереси та суспільні відносини, що потребують врегулювання шляхом правотворчої діяльності [1].

Позитивним є те, що законодавець визнав необхідність проведення оцінки ефективності норми права саме на етапі юридичного прогнозування, адже в традиційних теоретичних підходах щодо ефективності окремої норми права чи законодавства в певній сфері регулювання суспільних відносин, оцінювання їх ефективності здійснювалося в процесі їх реалізації. Свого часу, П. М. Рабінович визначав доцільність, обґрунтованість та законність як обов'язкові вимоги процесу правозастосування, дотримання яких забезпечить його ефективність [3, с. 19]. Альтернативною з цього приводу є думка І. В. Болокан, яка висувала, що якісні показники, такі як «доцільність», «обґрунтованість», «справедливість» досить часто важко застосовувати при ефективності норми через їх оціночний характер, оскільки вони не є правовими поняттями і їх тлумачення завжди має «суб'єктивний відтінок», а також є такими, що не сприймаються однаково будь-яким суб'єктом застосування [4, с. 62]. На нашу думку, оцінювання на етапі прогнозування впливу нормативного акту на суспільні відносини

з дотриманням вимог *обґрунтованості, доцільності та корисності* правової норми, формує передумови для актуального в часі законодавства у певній сфері регулювання. Вбачається, що проведення оцінки ефективності норм у правотворчому процесі має стати системним техніко-юридичним інструментом, який дозволить також виявляти недоліки правового нормативно-правових актів, сприятиме забезпеченню якості закону і формуванню умов для його дієвої реалізації.

Досліджуючи загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів В. М. Косович зробив висновок, що недоліки нормативно-правових актів – це внутрішні і зовнішні прояви неналежного використання засобів нормопроектної техніки та недотримання правил нормотворчої технології, що знижують їхню якість. За формою зовнішнього прояву (а відповідно, й за ступенем негативного впливу на якість) вирізняються три групи техніко-юридичних недоліків: чітко виражені, частково виражені та латентні (приховані). Технологічно-юридичні недоліки класифікуються на певні різновиди залежно від: їх змістового складника; стадій нормотворчого процесу; форм прояву у нормах, які регламентують нормотворчу діяльність [5, с. 120].

Запровадження інституту юридичного прогнозування безумовно підвищить ефективність реалізації правової норми, дозволить визначити мету прийняття норми права, окреслити цілі норми права з урахуванням об'єктивних та суб'єктивних обставин, що можуть вплинути на її реалізацію. Аналіз норм Закону приводить до висновку, що до таких обставин можна віднести 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 регулювання суспільних відносин та оцінку впливу на суспільні відносини запропонованого правового регулювання. Вважаємо, що врахування вищезазначених обставин, сприятиме визначенню змісту нової норми та окреслить її роль і цінність у врегулюванні суспільних відносин. У протилежному випадку, недотримання вимог нормопроекткування, упущення оцінки обставин в яких приймається норма спонукає до втрати суспільно-економічної цінності права в цілому.

Отже, на сьогодні обґрунтованість, доцільність та корисність є тими показниками ефективності реалізації норм права, які обов'язково мають використовуватися при здійсненні правотворчості за встановленою законом процедурою. Їх використання дозволить провести оцінку не лише на етапі прогнозування впливу нормативно-правового акту на суспільні відносини, а й визначити рівень ефективності правової норми в процесі її реалізації. Застосування вказаних показників при

оцінці впливу нормативно-правового акта створить можливість встановити співвідношення між цілю норми права і змістом правових норм, що важливо для забезпечення якості законодавства. Неабияку роль в цьому процесі відіграють наукові розробки та дослідження вченими актуальних проблем з якими стикається держава і суспільство, що сприяє науковому обґрунтуванню норм права при їх розробці та забезпеченню їх фактичної ефективності, тобто настання реального позитивного ефекту для суб'єктів впливу нормативного акту при його реалізації, та посиленні значення права в суспільстві.

Застосування кількісних та якісних показників при прогнозуванні ефективності реалізації норм права дозволить оцінити їх ефективність, з точки зору забезпечення балансу інтересів держави з потребами суспільства, залежності якості законодавства від дотримання встановлених Законом вимог нормопроекування та визначити ступінь соціальної цінності правової норми. Кількісні показники сформулюють уяву про фактичну та економічну ефективність норм права – дозволять оцінити результат їх реалізації при врегулюванні суспільних процесів, а якісні показники підтвердять їх обґрунтованість, доцільність та корисність.

Література:

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7#w1_1 (дата звернення: 03.04.2024).

2. Купіна Л. Ф. Ефективність норм трудового права: теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти : монографія. Київ : Видавничий дім «Гельветика». 2021. 450 с.

3. Рабінювич П. Ефективність юридичних норм: загальнотеоретично-поняттєвий інструментарій дослідження. *Вісник Академії правових наук України*. 2008. № 1(52). С. 13–21.

4. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 492 с.

5. Косович В. М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 Львів, 2015. 492 с.

ПИТАННЯ ТЕХНІКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ

Лапко А. Г.

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

У сучасних умовах розвитку України правовий моніторинг набуває особливого значення як різновид юридичної діяльності, завдяки якому виявляються потреби в правовому регулюванні держави й суспільства, інтенсифікується дослідження закономірностей виникнення, розвитку й функціонування права та умови його застосування, віднаходяться можливості для створення ефективних норм права. Це багатоплановий, складний і тривалий процес, який здійснюється за певними правилами, процедурами і технологіями. Тому наступним етапом нашого дослідження є аналіз техніки правового моніторингу.

Термін «техніка правового моніторингу» ще не поширений у правовій науці, як і сама наукова проблема. Зайнявшись цією темою, вчений може спиратися лише на численні публікації юридичної техніки, а також спеціальну літературу з проблем правового моніторингу. Певні орієнтири у дослідженні може дати вивчення робіт з проблеми ефективності дії правових норм [4].

Як зазначає І. Шутак, техніка правового моніторингу становить систему правил, методів та засобів здійснення послідовних операцій органів влади, наукової спільноти, інститутів громадянського суспільства з контролю, аналізу, узагальнення, оцінки якості нормативно-правових актів та практики їх застосування, правотворчого прогнозування напрямів розвитку правового регулювання суспільних відносин [5, с. 20].

Д. Манько в своїх працях зазначає, що юридична техніка має в основному прикладний, інструментальний характер. Однак це зовсім не означає її несамостійність, підлеглість, оскільки її знання надзвичайно важливе. В наукових працях зазначено, що юридична техніка має відносно самостійне значення в системі правознавства. Вчений запропонував застосовувати замість традиційного терміну «юридична техніка», більш загальний «юридична технологія» [2].

На даний період у теорії права відсутнє єдине, загальнотеоретичне визначення поняття «юридична техніка й технології».

Терміни «техніка» й «технологія» походять від грец. *techne* – мистецтво, майстерність. Взагалі, як феномен соціального буття, ці поняття слід розуміти як результат взаємодії трьох елементів: 1) сукупність науково-технічних знань, що забезпечують технічну діяльність; 2) сукупність технічних пристроїв; 3) сукупність різних видів технічної діяльності зі створення цих пристроїв (виготовлення, проектування, науково-технічні дослідження) [6].

Під юридичною технологією розуміється заснована на певних принципах, планах та прогнозах діяльність, що відбувається у встановлених законодавством процесуальних формах, зі створення законодавчих актів, під час якої використовуються необхідні засоби й правила юридичної техніки [6].

Юридична техніка – це галузь знань про правила ведення юридичної роботи та створення в її процесі різних юридичних документів, яка раніше була частиною теорії держави і права. У сучасних умовах юридичну техніку виокремлюють у самостійну галузь юридичної науки, орієнтовану на вирішення практичних завдань. Юридичну техніку застосовують адвокати, судді, нотаріуси, парламентарі, урядовці, управлінці для письмового окреслення змісту нормативно-правових актів, оформлення юридичних документів, вираження правового аналізу юридичних прав і обов'язків [7].

М. Панов визначає юридичну техніку як систему укладених у юридичній практиці правил і прийомів здійснення уповноваженими суб'єктами діяльності, скерованої на підготовку найбільш оптимальних і доцільних за формою та структурою правових актів [2].

І. Онищук звертає увагу на те, що пізнання юридичної техніки правового моніторингу вимагає вивчення її зв'язків з правотворчою, правозастосовною, систематизаційною та інтерпретаційною технікою. Вже зараз можна спостерігати взаємний вплив цих видів юридичної техніки. Так, оформлення критеріїв і показників ефективності законів та правозастосовної практики призводить до виникнення прийомів нормотворчої техніки, що закріплюють їх у нормативно-правових актах. У них з'являються так звані оцінювальні елементи та ін. Оформлення результатів моніторингу, ймовірно, неможливе без використання засобів і прийомів юридичної техніки [3].

Вивчення взаємозв'язків згаданих видів юридичної техніки вимагає їх чіткого розмежування. Вирішення цього завдання багато в чому залежить від рівня проникнення в сутність техніки правового моніторингу, виявлення її стійких ознак і властивостей і формування не тільки емпіричного, але насамперед абстрактного знання про неї.

Не менш важливе встановлення зв'язків техніко-юридичних прийомів і засобів правового моніторингу з правилами та технологією

його проведення. Для розмежування цих елементів об'єкта дослідження можуть бути корисні напрацювання теоретиків права у сфері юридичної техніки і технології. Однак, беручи до уваги відсутність єдності у поглядах вчених з питань розмежування юридичної техніки і технології, слід дотримуватися певної обережності запозичення і використання теоретичних положень і конструкцій.

Техніка правового моніторингу неоднорідна.

Як зазначають І. Онищук, В. Іванчук, підходи до її аналізу бувають різними:

– за стадіями правового моніторингу його техніку можна розподілити на правила, засоби та способи: планування; збору й фіксації необхідної інформації; узагальнення, аналізу й оцінювання; оформлення та оприлюднення; реалізації результатів;

– за роллю (функціональним навантаженням) можна виділити такі складові техніки правового моніторингу: розумові операції; засоби й прийоми складання документів (планів, звітів, «досье закону» тощо); засоби оцінювання об'єкта моніторингу та інформації про нього (критерії й показники ефективності);

– в залежності від якості складових елементів, у структурі техніки правового моніторингу можна виокремити техніко-юридичні засоби, прийоми й способи, що забезпечують досягнення цілей та вирішення завдань правового моніторингу [4 ;1].

Література:

1. Іванчук В. Є. Правовий моніторинг як складова юридичної техніки. *Юриспруденція сьогодні: між апологією і креативністю*. Пам'яті проф. Ю. М. Оборотова: (до 75-річчя від дня народж. д. ю. н., проф. Ю. М. Оборотова) : матер. Міжнар. наук.-практ. конф.(м. Одеса, 17 вересня 2021 р. / Нац. ун-т «Одеська юрид. академія»; за заг. ред. А. Ф. Крижановського. Одеса : Фенікс, 2021. С. 172–175.

2. Манько Д. Г. Юридичні технології та алгоритми формалізації права у вимірі юридичної діяльності : монографія. Одеса : Фенікс, 2019. 320 с.

3. Онищук І. І. Технологічний алгоритм правового моніторингу. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2014. Вип. 2. Т. 1. С. 108–113.

4. Онищук І. І. Концепція правового моніторингу в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 135–151.

5. Шутак І. Д. Від оцінки ефективності норм права до техніки правового моніторингу. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3(36). С. 18–23.

6. Шутак І. Юридична техніка : навчальний посібник для вищих навчальних закладів. Івано-Франківськ, 2013. С. 298–299.

7. 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. 178 с.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ

Логойда Т. В.

*здобувач кафедри кримінального права та правоохоронної діяльності
Ужгородського національного університету
м. Ужгород, Україна*

Ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX запровадило, зокрема правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення. Важливим положенням вказаного Закону України є встановлення обов'язку для суб'єкта правотворчої діяльності щодо підготовки концепції проекту нормативно-правового акта (концепція), яка містить обраний підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта, описує нові права і обов'язки учасників суспільних відносин (зміну прав і обов'язків учасників суспільних відносин), а також прогнозовані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації (ч. 1 ст. 27) [7]. Таке правило є новим для вітчизняних правотворчих традицій. Воно стає надзвичайно актуальним для України в умовах воєнного стану. Оскільки український парламент рефлексуючи на сучасні потреби держави не завжди ухвалює нормативно-правові акти, які мають належне наукове підґрунтя (про розробку концепції взагалі не йде мова) та ефективні в правозастосуванні [4, с. 11].

У цьому контексті є цікавим для аналізу Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 14 квітня 2022 року № 2199-IX. Повернемося до історії ухвалення цього нормативно-

правового акта. Спочатку народні депутати України Єгор Чернев, Олександр Завітневич, Геннадій Касай зареєстрували законопроект № 7179 від 19 березня 2022 р. Обґрунтуванням цього проекту стали наступні положення: «Враховуючи гостру потребу у терміновому ефективному забезпеченні оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності спричинену російською збройною агресією проти України та необхідністю формування надійного захисту кордонів України в майбутньому, законопроектом пропонується доповнити перелік посадових осіб, яким надається державна охорона з метою забезпечення нормального функціонування органів державної влади України та безпеки посадових осіб» [5]. А зміни до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР, полягали у наступному: в ст. 6 доповнено перелік посадових осіб, яким забезпечується безпека у місцях постійного і тимчасового перебування; в ст. 7 доповнено перелік посадових осіб, щодо яких може здійснюватися державна охорона у разі наявності загрози життю чи здоров'ю [5]. Безумовно, початок широкомасштабної агресії проти України з боку росії, потребував швидких та необхідних кроків у сфері правотворчості. Але не можна завжди цими умовами воєнного стану пояснювати, а, іноді підміняти, необхідність прийняття будь-якого нормативно-правового акта.

Нам відомо, що ця проблема розширення переліку осіб щодо яких може здійснюватися державна охорона виникла до 24 лютого 2022 року. Журналістські розслідування щодо незаконного надання державної охорони виявили такі резонансні факти.

По-перше, 19 листопада 2016 року Президент України Петро Порошенко підписав указ про державну охорону для голови Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) Назара Холодницького. Рахункова палата на підставі проведеного аудиту зробила висновок, що Управління державної охорони (УДО) України не має права охороняти керівника САП. Про це було зазначено у відповіді Рахункової палати на запит народного депутата Віктора Чумака від 5 грудня 2018 року № 02-2924: «...з 19.11.2016 здійснюється державна охорона заступника Генерального прокурора України – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Холодницького Н. І., що не узгоджується з вимогами статті 7 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб». Рахункова палата запропонувала Президенту України та Голові Верховної Ради України врегулювати це питання [6].

По-друге, розслідування «Наші Гроші» на Bihus.Info повідомило, що 26 червня 2019 року Президент України Володимир Зеленський

надав державну охорону керівнику Офісу Президента України Андрію Богдану, хоча така посада не входить до переліку осіб, для яких державна охорона передбачена статтею 7 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [1].

По-третє, Bihus.Info звернулося до УДО України з питанням щодо осіб, які взяті під державну охорону та отримало відповідь. За результатами аналізу переліку осіб, яким у 2019 році надається державна охорона, журналістами встановлено, що під охороною УДО України було 29 осіб із яких вісім незаконно (Сліпачук Т. В. (колишня глава ЦВК), Холодницький Н. І. (керівник САП), Райнін І. Л. (ексглава Адміністрації Президента України), Богдан А. Й. (глава Офісу Президента України), Грицак В.С. (екскерівник СБУ), Маліков В. В. (експерший заступник голови СБУ), Турчинов О. В (екссекретар РНБО), Яценюк А. П. (експрем'єр-міністр України) [3].

Чи намагалися усунути цю очевидну нормативну прогалину до 24 лютого 2022 року? Аналіз нормотворчої діяльності Верховної Ради України засвідчив про відсутність зареєстрованих законопроектів щодо відповідних змін до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 14 квітня 2022 року № 2199-ІХ. Однак, нам відомо, що зацікавлений суб'єкт – УДО України неодноразово у розроблених законопроектах з 2018 до 2022 року («Про Державну службу охорони України», «Про Національну секретну службу України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державної охорони органів державної влади України та посадових осіб» та ін.) пропонував розширити перелік осіб (зокрема вказавши керівників інших державних органів) щодо яких може здійснюватися державна охорона у разі наявності загрози життю чи здоров'ю. Однак цей правоохоронний орган спеціального призначення, на жаль, не є суб'єктом законодавчої ініціативи. І всі пропозиції він самостійно не міг внести на розгляд Верховної Ради України. Існує два шляхи можливої реалізації законопроектів для УДО України: 1) подання їх в Офіс Президента України та винесення на розгляд Верховної Ради України від імені Президента України; 2) направлення народному(им) депутату(ам) України (за попередньою домовленістю) і винесення на розгляд Верховної Ради України від імені цього (цих) парламентаря(ів).

Отже, спочатку, народні депутати України зареєстрували законопроект № 7179, який розширив перелік посадових осіб, яким забезпечується безпека у місцях постійного і тимчасового перебування. Однак Президент України 8 квітня 2022 року (вих. № 01-01/124) повернув закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду [9]. Зважаючи на

пропозиції Президента України, постає питання, а чи має відношення УДО України до всіх цих пропозицій (враховуючи і законопроект № 7179). Згідно ч.1 ст. 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI, законопроект повинен вноситися на реєстрацію разом з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді України прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою [8]. Однак за карткою законопроекта № 7179 такого списку авторів не передбачено. З одного боку, припустимо, що саме вказані парламентарі самостійно вирішили розробити законопроект № 7179, а Президент України не узгоджував власні пропозиції з УДО України. З іншого – вивчення вітчизняного досвіду законодавчої діяльності, свідчить, що така гіпотеза малоімовірна. Також є справедливим висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України, що окремі пропозиції (до ч. 1 ст. 13, ст. 16 «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб») Президента України не були предметом розгляду парламенту в порядку законодавчої процедури та відсутні в тексті прийнятого 24 березня 2022 року Закону, а нова редакція ст. 16 Закону не пов'язана безпосередньо з його положеннями [2]. Отже Верховна Рада України не повинна була розглядати пропозиції Президента України, які виходять за межі законопроекта № 7179 відповідно до ст. 133 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. Також Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України звернуло увагу, що використання в законопроекті поняття «інші високі посадові особи» є невизначеним, що унеможливорює точно встановити, хто саме відноситься до таких посадових осіб.

Указані положення окреслюють ряд проблем у правотворчій діяльності: 1) в Україні відсутня прозора система законопроектної діяльності (автори проектів законів не завжди відомі); 2) зацікавлені окремі органи влади, підприємства, установи та фізичні особи, хоча і є суб'єктами правотворчої діяльності, однак не мають права законодавчої ініціативи; 3) органи влади не завжди дотримуються Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI; 4) висновки Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України не завжди сприймаються парламентарями; 5) суб'єкти законодавчої ініціативи переважно не мають концепції законопроекта, зміни до законодавства не завжди відповідають принципу системності, а обґрунтування проектів

не відповідають принципам необхідності та обґрунтованості, наукового забезпечення правотворчої діяльності.

Література:

1. Андрейковець К. Bihus.info: Богдан за розпорядженням Зеленського незаконно отримав держохорону. URL: <https://babel.ua/news/38334-bihus-info-bogdan-za-rozporyadzhennyam-zelenskogo-nezakonno-otrimav-derzhohoronu>
2. Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на Пропозиції Президента України до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб». Апарат Верховної Ради України № 16/03-2022/61730 від 12 квітня 2022 р. Верховна Рада України, 1994–2024. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/439687b0-79e5-4c6a-b1d1-3bd5dfcae4b1>
3. Захист по-Богданівськи: хто з чиновників користується держохороною у 2019 (інфографіка). URL: <https://bihus.info/zakhist-po-bogdanivski-khto-z-chinovnikiv-otrimav-derzhavnu-okhoronu-u-2019-nezakonno-infografika/>
4. Мовчан Р. О. «Воснні» новели Кримінального кодексу України: правотворчі та правозастосовні проблеми : монографія. Київ : Норма права, 2022. 244 с.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 19 березня 2022 р. № 7179 / Є. Чернев, О. Завітневич, Г. Касай. Верховна Рада України, 1994–2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39251>
6. Призначена Порошенком держохорона Холодницького є незаконною – Рахункова палата. Центр Протидії Корупції 2012–2024. 13.12.2018. URL: <https://antac.org.ua/news/pryznachena-poroshenkom-derzhohorona-holodnytskoho-je-nezakonnoyu-rahunkova-palata/>
7. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. Верховна Рада України, 1994–2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
8. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. Верховна Рада України, 1994–2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
9. Пропозиції Президента України до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 24 березня 2022 р. Верховна Рада України, 1994–2024. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/439687b0-79e5-4c6a-b1d1-3bd5dfcae4b1>

ЄВРОПЕСЬКИЙ ДОСВІД ПЛАНУВАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Міловська Н. В.

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

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 планування [1, с. 30], 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.

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. Так, виходячи зі змісту Розділу III Закону України «Про правотворчу діяльність» [3], 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.

Питанню планування правотворчої діяльності приділяється велика увага в європейських країнах. 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 законопроектів [3]. Зокрема, у Великобританії уряд є найважливішим центром планування законотворчої діяльності. 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 громад [4, с. 42]. При цьому законодавча програма уряду Великобританії ґрунтується на доповіді Правової комісії при Парламенті, яка визначає стратегічні напрями довгострокового планування, проводячи комплексні дослідження модернізації та вдосконалення законодавства [5, с. 83].

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 [6, с. 331].

У цілому, пріоритетність уряду у плануванні властива як країнам англосаксонської правової сім'ї (Великобританії), де законодавча програма уряду оголошується в парламенті монархом чи його представниками і визначає законодавчі пріоритети на кожному 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 з координації законодавчих ініціатив і нормотворчої діяльності Загального секретаріату Президії Ради Міністрів [5, с. 84].

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

напрямах 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 законопроектів [3].

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.

Основні напрямки і пріоритети правотворчості диктуються сучасними умовами й об'єктивними потребами забезпечення євроінтеграційного вектора розвитку України та реалізації її національних інтересів, адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу, що зумовлено наданням Україні на підставі рішення Європейської Ради від 23 червня 2022 року статусу кандидата в члени Європейського Союзу. Результатом відповідної адаптації має стати забезпечення верховенства права та правового характеру законодавства, важливою передумовою прийняття якого повинно бути планування правотворчої діяльності, що дозволить своєчасно та ефективно вирішувати завдання щодо заповнення прогалин в правовому регулюванні, скасування застарілих норм, створення системи нормативно-правових актів, які за своїм змістом і юридико-технічним рівнем відповідають загальноновизнаним європейським стандартам.

Література:

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

2. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

3. Планування, як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті рецепції зарубіжного досвіду. URL: <http://lawdrafting.org/planing/> (дата звернення: 10.04.2024).

4. Farrar J. Law Reform and the Law Commission. London: Sweet & Maxwell, 2003.

5. Дзера О. В., Міловська Н. В. Планування правотворчої діяльності як важливий етап її ефективної організації. *Право України*. 2021. № 12. С. 74–89.

6. Міловська Н. В. Врахування євроінтеграційного вектору на етапи планування та прогнозування українського законодавства. *Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану* : монографія / за загальною редакцією Н. С. Кузнецової. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. С. 321–337.

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЛОКАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Носік В. В.

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
головний науковий співробітник відділу науково-правових експертиз
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
м. Київ, Україна*

Актуальність проведення наукового пошуку з питань юридичної природи, правових засад, форм, механізму здійснення відповідними суб'єктами правотворчої діяльності на місцевому (локальному) рівні у сфері земельних відносин детермінована багатьма чинниками об'єктивного і суб'єктивного характеру.

Зокрема, серед об'єктивних чинників можна назвати наступні: функціональне призначення землі у природі, економіці, суспільстві як просторового операційного базису матеріального виробництва і місць розселення людей, головного засобу виробництва у сільському і лісовому господарстві, природної основи функціонування екологічних систем суші і моря, територіальної основи суверенітету держави; незавершеність земельної реформи; публічно-приватний характер земельних правовідносин; повномасштабне військове російське вторгнення на територію України, окупація частини земель на території Донецької, Луганської, Запорізької, Херсонської областей, деокупація територій тощо.

Суб'єктивними чинниками, які спонукають вчених до дослідження проблем локальної правотворчості можна назвати наступні: конституційні імперативи щодо землі як об'єкта права власності Українського народу і основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; гарантування права власності на землю та захисту прав власників землі і господарювання; державне забезпечення соціальної спрямованості економіки тощо; децентралізація та дерегуляція у сфері використання та охорони землі; законодавче розмежування земель державної і комунальної власності; недосконалість системи і структури земельного законодавства, наявність у ньому великої кількості колізій, прогалин та інших юридичних дефектів; зростання кількості позовів до суду, включно ЄСПЛ, про визнання рішень місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування незаконними, відновлення порушених земельних прав, відшкодування заподіяної шкоди; прийняттям закону «Про правотворчу діяльність», зміни у законодавстві з питань просторового планування територій; оголошення правового режиму воєнного стану, практичні проблеми публічного адміністрування земельних відносин тощо.

В українських доктринах земельного, аграрного, екологічного права, а також у теорії права та науці адміністративного права, державного управління юридична природа локальних нормативно-правових актів досліджувалась вченими у дисертаціях, монографіях, навчальних посібниках, наукових статтях крізь призму місця, ролі та функціонального призначення локальних правових актів у системі джерел земельного, аграрного [1], екологічного права [2], механізму правового регулювання окремих видів земельних правовідносин [3], колізії [4] і юридичних дефектів [5] у земельному законодавстві, юридичної природи правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування [16–20, 210–224], і тому наукові результати таких досліджень складають теоретичну основу для подальших наукових пошуків у цій сфері з огляду на названі вище об'єктивні і суб'єктивні чинники.

Водночас у наукових доктринах продовжуються дискусії щодо місця, ролі, функціонального призначення, меж, форм, сфери дії, повноважень, методів та інших складових нормотворчої діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування у регулюванні земельних відносин відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування», Земельного кодексу України, Закону України «Про місцеві державні адміністрації» тощо. Більше того, з прийняттям закону «Про правотворчу діяльність» постають нові завдання перед юридичною наукою з розробки науково-прикладних моделей локальної правотворчості щодо особливостей

правового регулювання земельних відносин шляхом розробки нормативно-правових актів та формування «муніципального законодавства» з питань використання та охорони землі на місцевому рівні.

Науковий аналіз змісту закону «Про правотворчу діяльність» показує, що у ньому не закріплюється таке поняття, як «локальна правотворчість» чи «правотворчість на місцевому рівні» або ж «муніципальне законодавство» чи «муніципальний закони» тощо. Також у цьому законі не передбачено особливостей локальної правотворчості з метою забезпечення сталого розвитку територій шляхом розробки нормативно-правових актів з питань регулювання земельних відносин. У цьому зв'язку актуальними є питання щодо юридичної природи локальних правових актів у сфері регулювання земельних відносин, їх класифікації, суб'єктів локальної правотворчості, меж, форм, юридичних наслідків регулювання земельних відносин тощо.

Відповідно до ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень.

Конституційний Суд України у рішенні від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) зробив висновок, за яким органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до конкретно визначеного кола суб'єктів, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію [7, с. 1084].

Названі ознаки локальних нормативних актів знайшли своє законодавче закріплення у п. 2 ст. 8 Закону України «Про правотворчу діяльність», відповідно до якого нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі (крім випадків, визначених частиною другою статті 47 цього Закону), який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію. При цьому норма права визначається у законі як загальнообов'язкове формально визначене правило поведінки, що регулює суспільні відносини, яке охороняється і забезпечується державою.

У цьому зв'язку постає питання про те, чи можна вважати локальні нормативно-правові акти регуляторними актами у сфері земельних відносин?

Виходячи з наведеного вище законодавчого визначення юридичної природи нормативно-правових актів можна стверджувати, що за своїм функціональним призначенням розробка, прийняття і реалізація таких актів на локальному рівні спрямоване на забезпечення регулюючого впливу на учасників земельних відносин на основі балансу суспільних і приватних інтересів та забезпечення громадянської злагоди на землі України. При цьому важливим є врахування критеріїв для визначення меж такого впливу на учасників земельних правовідносин з додержанням принципів правотворчої діяльності, конституційних засад здійснення і захисту прав на землю і охорони землі, додержання вимог Європейської Конвенції з прав людини, виконання рішень ЄСПЛ у земельних справах громадян України проти держави Україна тощо. Серед таких критеріїв можна назвати конституційні імперативи щодо здійснення влади та права власності виключно відповідно до закону, гарантування права власності на землю, закріплення дискреційних повноважень місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, диспозитивні норми, форми власності на землю, об'єкти земельних правовідносин, просторове планування територій тощо.

Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (ст. 1) регуляторний акт – це: прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Науковий аналіз змісту цієї норми закону показує, що у ній йдеться про регуляторні акти, норми яких спрямовані на регулювання публічно-приватних господарських і адміністративних відносин, які не можна ототожнювати із земельними, які хоч і поєднуються часто-густо із господарськими, проте мають свою структуру, зміст, підстави, умови і наслідки виникнення, зміни та припинення. Водночас наведені у цій нормі закону ознаки щодо розуміння сутності регуляторного акта відтворюють закріплені у Законі України «Про правотворчу діяльність» істотні ознаки нормативно-правового акта. Тому за своєю юридичною

природою локальні нормативно-правові акти, норми яких спрямовані на регулювання земельних відносин на місцевому рівні, можна також відносити належать до регуляторних актів.

Література:

1. Багай Н. О. Теоретичні проблеми розвитку аграрного законодавства України : монографія / Н. О. Багай; ДВНЗ «Прикарпатський націон. ун-т ім. В. Стефаника»; Навч.-науков. юридич. ін-т. Івано-Фанківськ : Супрун В. П., 2020. 305 с.

2. Гвоздик П. О. Джерела екологічного права України : монографія / відп. ред. Н. Р. Малишева. К. : Алерта, 2012. 304 с.

3. Кузьменко Н. О. Рішення органів місцевого самоврядування в механізмі правового регулювання земельних відносин : монографія. К. : Алерта, 2018. 264 с.

4. Мірошниченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні : монографія. К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 268 с.

5. Коваленко Т. О. Реалізація принципу законності у регулюванні земельних відносин в Україні: проблеми законодавчого забезпечення : монографія. К. : Правова Єдність, 2017. 672 с.

6. Борденюк В. І. Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2004. № 11. С. 16–20 ; Калиновська Т. Класифікація правових актів місцевого самоврядування. *Право України*. 2010. № 10. С. 219–224.

7. Рішення конституційного суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частини першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 р № 7 – рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 32. Ст. 1084.

ТЕХНІКО-ЮРИДИЧНІ ПРИЙОМИ І ПРАВИЛА, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ПРИ СКЛАДАННІ ЮРИДИЧНИХ ДОГОВОРІВ

Отцевич Є. Ю.

*аспірант Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
м. Київ, Україна*

Договір є універсальним регулятором, за допомогою якого може охоплюватись весь спектр суспільних відносин, що виникають між фізичними та юридичними особами, а також між державами, міждержавними організаціями, міжнародними корпораціями та іншими подібними суб'єктами.

Як зазначає І. Д. Шутак, договірна правотворчість стала неодмінною і гармонійною частиною системи правотворчості у правовій державі. За допомогою засобів і методів юридичної техніки відбувається оптимізація договірної роботи та мінімізація ризиків виникнення суперечок, викликаних неконкретністю і внутрішньою неузгодженістю договорів. Договірна правотворчість виступає інструментом зниження можливості появи соціальних конфліктів [1, с. 56, 61].

Однак нерідко юридичні договори формуються всупереч загально-визнаним правилам юридичної техніки і принципам побудови системи права. Так, О. П. Печенний відзначає, що випускники юридичних вузів при працевлаштуванні стикаються з тим, що однією із основних вимог є вміння скласти відповідні документи, включаючи цивільно-правові. Завдання скласти той чи інший документ ставиться і перед нотаріусами, і перед юристами, що забезпечують діяльність підприємницького сектора, і перед відповідними спеціалістами органів публічної влади, і перед працівниками судових і правоохоронних органів. Виникає парадоксальна ситуація, коли студентам викладаються вимоги та формуються їх навички складання процесуальних документів (судових рішень, ухвал, постанов тощо), але не передбачено навчальним процесом спецкурсу зі складання цивільно-правових документів. З огляду на це, автор пропонує при вивченні відповідних тем цивільного права передбачити і лекції, і практичні заняття (здебільшого), присвячені відповідній тематиці, які включали б складання цивільно-правових документів [2, с. 127].

Історично договір був інститутом приватного права. З точки зору юридичної техніки, перш ніж приступити до підготовки проекту договору, слід вибрати необхідну договірну конструкцію, тобто вид договору. Вид договору визначатиме норми, що підлягають

застосуванню до відносин між його сторонами. На практиці, це – та сама «природа договору», зі з'ясування якої суд починає розгляд спору, що впливає з договору. Вибір договірної конструкції проводиться залежно від бажаного правового результату (мети) і способів його досягнення.

В. Крат зауважує, що в ЦК України договір сконструйований як універсальний регулятор, що дає змогу учасникам цивільного обороту регулювати окремі чутливі питання, зокрема: парафування (підписання кожної із сторінок договору) з метою забезпечення ідентичності примірників договору; визначення того, який із примірників договору має пріоритет при різних редакціях примірників договору; юридично-значущі повідомлення (порядок надсилання, отримання повідомлень) [3].

У постанові Верховного Суду від 29.01.2024 у справі № 755/15646/21 при цьому відзначається, що свобода договору має декілька складових: свобода укладання договору; свобода у виборі контрагента, виду договору, визначенні умов договору, форми договору. При реалізації принципу свободи договору слід враховувати вимоги ЦК України, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, розумності та справедливості. Тобто законодавець, закріплюючи принцип свободи договору, встановив і його обмеження. Причому останні є одночасно і межами саморегулювання. Вони передбачені в абзаці 2 частини третьої статті 6 ЦК України, згідно з якою сторони не можуть відступати від положень актів цивільного законодавства в разі існування однієї з таких підстав: наявності в акті цивільного законодавства прямої вказівки про неможливість сторін відступати від його імперативного положення (наприклад, припис ч. 5 ст. 576 ЦК України); якщо зі змісту акту цивільного законодавства випливає обов'язковість його положень, яка може мати вигляд вказівки в акті цивільного законодавства на нікчемний характер відступу від його положень, або виражатися за допомогою інших правових засобів (наприклад, припис абз. 2 ч. 1 ст. 739 ЦК України); якщо це випливає із суті відносин між сторонами [4].

Н. Я. Заболотна перелічує наступні вимоги до техніки творення нормативно-правових договорів, які виділяють у науковій літературі: законність; узгодження волі сторін; обґрунтованість; точність та доступність; доцільність; вимога економії; однозначність; виражена нейтральність; взаємоузгодженість термінів і їх взаємопов'язаність (правила когезії та когеренції) [5, с. 194–195].

І. Д. Шутак підкреслює, що виробленню договорів притаманні як загальні принципи правотворчості, так і специфічні (добровільність, зацікавленість, колегіальність, самовідповідальність, консенсуаль-

ність). У найзагальнішому плані він виділяє три стадії договірнього правотворчого процесу: 1) підготовка й узгодження проекту договору; 2) укладення договору; 3) введення договору в дію [1, с. 61].

Вимоги до техніки складання цивільно-правових договорів можна поділити на змістовні та формальні, а також в окрему групу виділити вимоги застосування спеціальних засобів юридичної техніки.

Вимога законності стосується загалом усієї системи джерел права і договори не є виключенням. Для прикладу, відповідно до ч. 3 ст. 6 ЦК України сторони в договорі не можуть відступити від положень актів цивільного законодавства, якщо в цих актах прямо вказано про це, а також у разі, якщо обов'язковість для сторін положень актів цивільного законодавства впливає з їх змісту або із суті відносин між сторонами [6].

Створення юридичного договору розпочинається з моменту досягнення згоди його сторонами, яка повинна відобразитись у відповідному тексті, тобто з моменту повного узгодження їх воль. Тобто у будь-якому випадку договір має відображати узгоджену волю сторін.

Точність викладу умов договору означає досягнення найбільш оптимальної форми виразу ідей його сторін. Ступінь дотримання цієї вимоги має особливе значення у процесі тлумачення змісту договору в подальшому. Створюючи договір, потрібно намагатися віднайти баланс між реальними інтересами сторін договору та чистотою юридичного тексту.

Якщо вимога точності відображає оптимальну форму вираження його змісту, то вимога зрозумілості фактично означає достатню простоту тексту договору.

Текст договору повинен вкладатися в оптимальний обсяг, необхідний для точного та доступного врегулювання відповідних суспільних відносин. Питання важливості вимоги економії юридичного тексту детально досліджував Р. Герінг, який називав цю вимогу «законом ощадливості». У вітчизняній юридичній літературі її називають «лаконічністю» [7, с. 194].

Однозначність передусім означає відсутність багатьох варіантів тлумачення термінів. Від однозначності формулювання змісту залежить точність виконання договірних зобов'язань сторонами. Дотримання означеної вимоги сприяє усуненню небажаних нормативних колізій.

Щодо вимоги нейтральності, то договори насамперед мають врегульовувати суспільні відносини, а не передавати емоції їх авторів. Ця вимога особливо важлива у сфері міжнародної нормативно-договірної правотворчості, оскільки ідеологічні й інші культурні відмінності між авторами тексту відповідного договору можуть

загострюватися емоційними забарвленнями його тексту, а це за певних умов може бути негативним наслідком дії такого договору.

Дотримання формальних вимог до техніки складання договору є передумовою його юридичної дійсності і надає йому відповідної правової форми. Групу цих вимог становлять вимоги щодо реквізитів договору, структури його тексту, а також вимога дотримання мовних правил при проєктуванні договору.

Вимоги до структури тексту передбачають дотримання законів формальної логіки. Л. Пригара зазначає, що використання цих правил дає змогу структурувати послідовність викладу правового матеріалу та уникнути багатозначності [8, с. 37, 38].

Вимоги до структурування тексту прийнято називати «правилами рубрикації». Поняття рубрикації досить відоме для лінгвістичної науки і означає поділ тексту на логічні складові частини, які графічно відокремлені одна від одної.

Використання відповідної термінології у договорах має ґрунтуватися на принципах однозначності використання, загальнозживаності, стійкості, взаємоузгодженості термінів, взаємопов'язаності.

Синтаксичні правила стосуються побудови речень і словосполучень. Усі частини речення повинні бути узгоджені між собою відповідно до мовних форм. Будова речень договору не має бути занадто простою, як і не має бути надто перевантаженою.

Щодо стилістичних правил, то основна вимога – написання тексту договору в офіційно-діловому стилі. Такий стиль характеризується точністю, «сухістю», відсутністю емоційного забарвлення й обґрунтованістю. Поряд з цим, стиль написання договору в окремих випадках може мати певні особливості порівняно зі стилем написання нормативно-правового акту. В. Тертишник зазначає, що юридичні документи повинні виконуватись саме в офіційно-діловому стилі, проте не слід зловживати науково-юридичним викладом. Офіційно-діловий стиль – максимально прагматичний, вільний від емоцій, суб'єктивних переживань та неузгодженостей [9, с. 4].

Підсумовуючи, варто зазначити, що в Україні як правовій державі функціонує договірна правотворчість, в якій застосовуються техніко-юридичні прийоми і правила, які в цілому в більшості своїй притаманні й правотворчості взагалі.

Література:

1. Шутак І. Д. Юридична техніка нормативно-договірної правотворчості. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького* : Серія Право. 2021. № 11(23). С. 55–64.

2. Печений О. П. Проблеми юридичної техніки в сучасному цивільному праві. *Юридична техніка: доктринальні основи та проблеми викладання* / за ред. проф. В. В. Комарова та І. Д. Шутака. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. С. 126–128.

3. Експертне обговорення «Оновлення цивільного законодавства: досвід правозастосування» від 17 січня 2023 року у Касаційному цивільному суді у складі Верховного Суду. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1373600/> (дата звернення: 18.03.2024).

4. Постанова Верховного Суду від 29.01.2024 у справі № 755/15646/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116639205> (дата звернення: 18.03.2024).

5. Заболотна Н. Я. Вимоги до техніки творення нормативно-правових договорів: загальна характеристика. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4984/vnulpurn2016_83732.pdf (дата звернення: 18.03.2024).

6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

7. Луць Л. А. Загальна теорія держави і права: навч.-метод. посібник (за кредитно-модульною системою). К : Атіка, 2008. 412 с.

8. Пригара Л. І. Юридична техніка актів правозастосування : дис. ... канд. юрид. наук. К., 2009. 200 с.

9. Тертишник В. Мова і стиль юридичних документів. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 9. С. 3–5.

ЛОКАЛЬНА НОРМОТВОРЧІСТЬ У СФЕРІ СТРАХОВИХ ВІДНОСИН

Панченко Є. В.

*аспірант Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
м. Київ, Україна*

Ефективність функціонування держави пов'язана з існуванням та дією правових засобів регулювання суспільних відносин, якими є джерела права. Правове регулювання страхових відносин здійснюється за допомогою різноманітних правових форм, що відрізняються за рівнем та способом закріплення, дослідження яких є необхідним для удосконалення існуючого механізму правового регулювання страхових відносин.

Від нормативно-правових актів страхового законодавства слід відрізнити локальне регулювання страхових відносин – індивідуальні правові акти, прийняті в сфері страхування. Індивідуальні правові акти не містять норм, приписи яких підлягають виконанню усіма суб'єктами суспільних відносин або певною їх категорією, а присвячуються вирішенню конкретної справи або діяльності окремої особи. Так, з метою недопущення порушення рівноваги інтересів між страховиком та страхувальниками договір страхування укладається на підставі Правил страхування [1; 2] – локальних нормативних актів, що розробляються страховиком для відповідного виду страхування.

Правила страхування є основною правовою формою закріплення умов страхування. Вони визначають загальні умови (страховий продукт) і порядок його надання (п. 63 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про страхування») [3]. Цими умовами і правилами часто визначається весь комплекс істотних та інших умов, які становлять зміст договору страхування (суб'єкти та об'єкти страхування, страхові ризики і страхові випадки, порядок визначення страхової суми, страхової премії (страхових внесків) тощо). Згода сторін зводиться, по суті, до прийняття умов договору або до відмови від укладення договору страхування на запропонованих страховиком умовах і конкретизації окремих пунктів в індивідуальних договорах страхування [4, с. 126].

Правила страхування, що є локальними нормативно-правовими актами, повинні відповідати чинному законодавству. Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) [5] та Закон України «Про страхування», закріплюючи загальне правило про виникнення страхових зобов'язань із договору та можливості визначення його умов в правилах страхування відповідного виду, тим самим висуває дані правила в розряд

специфічних регулятивних норм. Кожна страхова організація самостійно, на підставі актів законодавства, визначає в Правилах ті загальні положення, що згодом можуть бути деталізовані при укладанні договору страхування.

Особливість Правил страхування, як локального нормативного акта, полягає в поширенні сфери їхньої дії не лише на конкретну страхову організацію, оскільки визначає межі її правоздатності при прийнятті на страхування конкретного ризику, а й на страхувальників за умови укладання договору страхування. Тобто, правила страхування, визначаючи загальні умови і порядок здійснення страхування, будучи передумовою для укладання договору страхування певного виду, є джерелом правового регулювання договірних страхових відносин між страховиком та страхувальником лише у випадку, коли на їх застосування прямо вказується в самому договорі.

У чинному законодавстві України мають місце також такі своєрідні нормативно-правові акти в сфері страхових відносин як типові договори. Відповідно до ст. 630 ЦК України договором може бути встановлено, що його окремі умови визначаються відповідно до типових умов договорів певного виду, оприлюднених у встановленому порядку. Типові договори можуть мати форму самостійного нормативного акта або виступати як додатки до інших нормативних актів. У сфері страхових відносин такими типовими договорами є, зокрема: Типовий договір про добровільну сплату страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, затверджений Постановою правління Пенсійного фонду України № 6-1 від 01 лютого 2023 р. [6]; Порядок і правила проведення обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності приватного нотаріуса, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 624 від 19 серпня 2015 р. [7] тощо.

Затверджені уповноваженими державними органами такі договори є формою правового регулювання договірних відносин у сфері страхування. Основне призначення цих джерел полягає в тому, що вони визначають необхідну або бажану з точки зору держави модель договірних зобов'язання, а також спрощують процес укладання конкретних договорів страхування. Однак при застосуванні типових договорів їх положення не повинні суперечити ЦК України та іншим законам України [8, с. 81–82].

Досліджуючи правову природу типових договорів, вчені зазначають, що вони є різновидом нормативних актів [9, с. 621]. Характерною ознакою типових договорів як нормативно-правових актів є їх обов'язковість. Вони можуть включати умови, які, по-перше, імперативно встановлюють права та обов'язки сторін (у тому числі відтворюючи відповідні положення закону, на підставі якого вони

приймаються), а, по-друге, умови, які підлягають деталізації сторонами або можуть бути визначені в договорі на їх розсуд. Тобто наявність в типовому договорі обов'язкових та диспозитивних рекомендаційних положень не впливає на його нормативний характер, якщо він затверджений компетентним органом та зареєстрований як нормативно-правовий акт. Водночас затверджені нормативними актами типові договори, що мають імперативні приписи, можуть поширюватися лише на ті договори, які є публічними, а інакше імперативні приписи будуть вступати в суперечність із принципом свободи договору (ст. 3 ЦК України) [8, с. 83]. На думку В. В. Луця, якщо в конкретному договорі не міститься посилання на типові умови договорів певного виду, оприлюднених у встановленому порядку, такі типові умови можуть застосовуватись як звичаї ділового обороту, якщо вони відповідають вимогам ст. 7 ЦК України, тобто є такими правилами поведінки, які не встановлені актами цивільного законодавства, але є усталеними у певних сферах цивільних відносин [10, с. 85]. Зважаючи на це, можна зазначити, що типовий договір як джерело правового регулювання страхових відносин – це особлива форма нормативного регулювання взаємовідносин між страховиком і страхувальником, в якому встановлюються їх права, обов'язки та інші умови договору страхування.

Отже, правове регулювання страхових відносин являє собою державно-владний вплив на такі відносини сукупності юридичних засобів, за допомогою яких конкретні суб'єкти (страховик і страхувальник) впливають на зобов'язальні правовідносини у сфері страхування шляхом встановлення конкретних договірних умов з метою закріплення відносин між собою та їх впорядкування. Належний рівень правового регулювання страхових відносин є передумовою стимулювання їх розвитку, усунення необґрунтованих регулятивних обмежень щодо їх учасників, прозорості нормативного регулювання тощо.

Література:

1. Правила добровільного страхування життя Страхової компанії ARX у редакції від 13 квітня 2022 року. URL: https://arx.com.ua/uploads/ZD_0001.pdf (дата звернення: 01.04.2024).

2. Умови добровільного страхування від нещасних випадків ПрАТ «Українська страхова компанія «КНЯЖА ІНШУРАНС» від 19 липня 2022 року № 039-2022. URL: https://kniazha.ua/documents/offers/039-2022_19.07.2022.pdf (дата звернення: 01.04.2024).

3. Закон України «Про страхування» від 18 листопада 2021 року № 1909-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1909-20#Text> (дата звернення: 01.04.2024).

4. Міловська Н. В. Договірні зобов'язання зі страхування у цивільному праві України: проблеми теорії та практики : монографія. К. : НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2019. 488 с.

5. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 01.04.2024).

6. Типовий договір про добровільну сплату страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, затверджений Постановою правління Пенсійного фонду України № 6-1 від 01 лютого 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0382-23#Text> (дата звернення: 01.04.2024).

7. Порядок і правила проведення обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності приватного нотаріуса, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 624 від 19 серпня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/624-2015-п#Text> (дата звернення: 01.04.2024).

8. Бервено С. М. Проблеми договірної права України : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2006. 392 с.

9. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Є. О. Харитонов. Вид. 4-те, перероблене та доповнене. Харків : ТОВ «Одіссей», 2008. 831 с.

10. Луць В. В. Контракти в підприємницькій діяльності : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2008. 576 с.

РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ У СУЧАСНОМУ ПРАВОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

Пирожков С. І.

*доктор економічних наук, професор,
академік НАН України, заслужений діяч науки і техніки України,
віцепрезидент Національної академії наук України
м. Київ, Україна*

24 серпня 2023 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про правотворчу діяльність», що стало важливим кроком на шляху унормування основоположних засад правотворчої діяльності в Україні, закріплення універсальних базових правил нормотворчості.

Обговорення сьогодні в рамках круглого столу положень даного законодавчого акта є надзвичайно актуальним і важливим в контексті удосконалення правотворчого процесу в Україні.

Закон України «Про правотворчу діяльність» передбачає коло суб'єктів, які долучаються через різноманітні механізми до участі у формуванні правотворчої ініціативи та подальшого формування й ухвалення нормативно-правових актів. Так, положеннями даного Закону вагома роль у сучасному правотворчому процесі України відведена Національній академії наук України.

Згідно зі Статутом Національної академії наук України, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 21 липня 2021 року, наказ № 2591/5, Національна академія наук України є вищою науковою самоврядною організацією України, яка у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства та Статутом Національної академії наук України.

У відповідності до статті 22 Закону України «Про правотворчу діяльність», на Національну академію наук України покладено важливе завдання розроблення Наукової концепції розвитку законодавства України, що має здійснюватися один раз на п'ять років з подальшим надсиланням до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності.

Наукова концепція розвитку законодавства України має забезпечити системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів. Закони та підзаконні нормативно-правові акти мають бути гармонізовані між собою і в комплексі створювати сприятливе нормативно-правове поле для суспільної діяльності у різних сферах.

Важливо, що у процесі правотворчості формуються не лише нові нормативно-правові акти, які містять норми, що ліквідують наявні прогалини у правовому регулюванні суспільних відносин, а й вносяться необхідні зміни до чинних актів, якими усуваються застарілі механізми, протиріччя між окремими правовими нормами. При цьому одним із важливих завдань правотворчої діяльності є формування сучасного українського законодавства з дотриманням стандартів, закладених у міжнародно-правових документах.

Підписання Україною Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а також надання Україні на підставі рішення Європейської Ради від 23 червня 2022 року статусу кандидата в члени Європейського Союзу, покладає на Україну важливий обов'язок привести національне законодавство у відповідність до загальних стандартів Європейського Союзу. У цьому контексті, нормами статті 44 Закону України «Про правотворчу діяльність» Національну академію наук України визначено головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи проектів законів, передусім на їх відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, а також щодо впливу на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини, щодо впливу на показники економічного і соціального розвитку та відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі, а також з інших питань, що можуть вплинути на якість проекту нормативно-правового акта. При цьому порядок направлення проектів законів до Національної академії наук України для проведення юридичної (правової) експертизи визначається законодавством України.

Статутом Національної академії наук України (пункт 1.8) також передбачено, що Національна академія наук України як вища наукова самоврядна організація України здійснює незалежну наукову оцінку проектів стратегічних, прогностичних та програмних документів, за дорученням Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та/або з власної ініціативи розробляє пропозиції щодо засад державної політики, рекомендації щодо суспільно-політичного, соціально-економічного, науково-технічного, інноваційного та гуманітарного розвитку держави, здійснює експертизу проектів законів.

Слід зазначити, що залучення науковців Національної академії наук України до проведення незалежної правової (юридичної) експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів дозволить вирішити низку завдань щодо: 1) визначення пріоритетності прийняття нормативно-правових актів; 2) аналізу та оцінки соціальних потреб,

публічних та суспільних інтересів, які потребують врегулювання шляхом унормування; 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 урегулюванню 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 вимогам юридичної техніки.

Таким чином, вбачається, що закріплення на законодавчому рівні положень, якими важлива роль у сучасному правотворчому процесі України відведена Національній академії наук України, є повною мірою виправданим, адже саме Національна академія наук України, наукові установи, що перебувають у її віданні, зокрема Інститут правотворчості та науково-правових експертиз, станом на сьогодні мають необхідний науковий потенціал та усі необхідні ресурси для виконання важливих завдань підготовки Наукової концепції розвитку законодавства України та для виконання відповідних експертних функцій щодо проектів законодавчих актів, в тому числі в сучасних умовах воєнного стану в Україні та необхідності забезпечення стабільності регулювання суспільних відносин, їх розвитку, пришвидшення інтеграційних процесів та повоєнного відновлення України.

МІСЦЕ МІЖНАРОДНОГО ДОГОВОРУ В ІЄРАРХІЧНІЙ СИСТЕМІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Простибоженко О. С.

*кандидат юридичних наук, старший дослідник,
старший науковий співробітник відділу приватноправових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
м. Київ, Україна*

Схвалення парламентом закону України «Про правотворчу діяльність» започаткувало нову епоху в формалізації ієрархії нормативно-правових актів. Відповідно до статті 19 вказаного закону другу сходинку у ієрархічній системі нормативно-правових актів надано міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. 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. В науці також широко утвердженням є підхід, що саме другу сходинку мають посідати міжнародні договори [1, с. 69–78; 2].

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 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 ратифі-

кацію 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 [3, с. 24]. 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 [4, с. 72].

Натомість інші науковці вважають, що оскільки принцип *pacta sunt servanda* є основоположним для усієї 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) [1, с. 73].

На нашу думку, другий підхід є більш обґрунтованим. Надання обов'язковості міжнародному договору шляхом видання указу Президента України чи постанови уряду (або навіть іншого нормативно-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.

На нашу думку, питання місця і юридичної сили міжнародних договорів варто було б вирішити з використанням поняття колізії (або ж конкуренції) норм права. Наголосимо, що внутрішній правопорядок не передбачає існування законів різної юридичної сили. Всі вони є законами і є обов'язковими до виконання. Відтак, варто виходити з 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 чітко 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.

Література:

1. Забокрицький 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.

2. Сердюк В. О. Деякі питання правового статусу та ратифікації міжнародних договорів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 481–483. URL: http://lsej.org.ua/2_2020/127.pdf

3. 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

4. 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. Х. : Право, 2011. С. 72.

ЮРИДИЧНА ТЕХНОЛОГІЯ У СФЕРІ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Тернавська В. М.

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

Правотворчість – складна, інтелектуально-вольова діяльність, спрямована на упорядкування суспільних відносин шляхом створення нових та удосконалення чинних нормативно-правових актів. Якість правотворчої діяльності зумовлена дотриманням юридичної технології, що являє собою систему науково обґрунтованих принципів, засобів, прийомів, правил і методів, що використовуються суб'єктами правотворчості у процесі підготовки, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів різної юридичної сили [1, с. 404–405]. Порядок здійснення юридично значущих дій опосередковується, на думку Д. Манько, юридичними алгоритмами, що визначені юридичними конструкціями, розташованими у текстах правових норм [2, с. 9]. Вважаємо, що ігнорування алгоритмізації серйозно послаблює потенціал юридичної технології.

Виходячи з аналізу частини першої статті 2 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX, можна визначити наступну алгоритмізацію правотворчого процесу:

- 1) планування розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів;
- 2) розроблення проєктів нормативно-правових актів;
- 3) прийняття (видання) нормативно-правових актів;
- 4) ведення обліку нормативно-правових актів;
- 5) здійснення правового моніторингу [3].

Визначення в Законі України «Про правотворчу діяльність» стадій правотворчого процесу заслуговує на позитивну оцінку, оскільки зобов'язує всіх суб'єктів правотворчості додержуватися юридичної технології здійснення юридичної діяльності у сфері правотворчості. Водночас, самі стадії правотворчого процесу визначені, на нашу думку, невірно: спершу йде правове планування (стаття 24), а потім вже правовий моніторинг (стаття 61). У статті 17 проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 р. № 5707 було визначено, що планування правотворчої діяльності має здійснюватися на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозу-

вання та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України [4], що цілком відповідало концептуальним положенням правової доктрини [5]. Натомість стаття 24 чинного Закону визначає, що планування правотворчої діяльності здійснюється з урахуванням міжнародно-правових зобов'язань України, а також напрямів, пріоритетів та цілей, визначених програмними документами [3], що, беззаперечно, є важливим, однак пропонуємо змінити такий підхід до поступовості здійснення правотворчої діяльності та узгодити його з юридичною технологією створення нормативно-правового акта. Так, в частині четвертій статті 27 цього Закону визначено, що концепція нормативно-правового акта має в своїй основі результати проведених суб'єктом правотворчої ініціативи необхідних аналітичних досліджень, а саме: аналіз відповідних суспільних відносин та стану їх правового регулювання із зазначенням переліку нормативно-правових актів, якими здійснюється їх правове регулювання; дослідження можливості врегулювання відповідних суспільних відносин без прийняття (видання) нормативно-правового акта; результати публічних консультацій (у разі їх проведення), тобто все те, що становить предмет правового моніторингу. Річ у тім, що правовий моніторинг виконує різні функції, а тому є правовий моніторинг, що застосовується у сфері правотворчості, та правовий моніторинг, що застосовується у сфері правозастосування. Провідна роль правового моніторингу у правотворчому процесі полягає, на нашу думку, у його функції надання суб'єкту нормотворчості об'єктивної інформації про потреби правового врегулювання певних суспільних відносин. Необхідна інформація збирається у процесі спостереження за динамікою розвитку соціальних явищ, аналізується та трансформується у конкретні науково обґрунтовані пропозиції на предмет доцільності застосування юридичного впливу на певну сферу суспільних відносин або ж щодо удосконалення змісту діючого нормативно-правового акта задля усунення наявних колізій чи дублювання правових норм, подолання прогалів та прогнозування подальшого розвитку правового життя [6, с. 275].

На нашу думку, алгоритмізація правотворчого процесу має бути наступною:

- 1) правовий моніторинг, у процесі якого здійснюється збір, аналіз та узагальнення інформації за допомогою науково обґрунтованих підходів, принципів та методів з метою отримання знань про якість та ефективність нормативно-правових актів, норм права, що у них викладені, наявність колізій та прогалів у законодавстві;

- 2) юридичне прогнозування, результатом якого є одержання шляхом застосування спеціальних наукових методів і засобів важливої

прогностичної інформації про основні тенденції подальшого розвитку національного законодавства;

3) планування правотворення має на меті нормативно встановлену узгодженість (зкоорденованість) діяльності суб'єктів правотворчості, що «базується на результатах *прогнозів* та *моніторингу* й містить взаємопов'язані та взаємообумовлені компоненти, поєднує як планування законодавчої діяльності парламенту, так і планування законотвірчих робіт суб'єктів законотвірчої діяльності» [5, с. 81];

4) розроблення проектів нормативно-правових актів. Дана стадія юридичної технології чітко врегульована положеннями Закону України «Про правотвірчу діяльність». Зокрема, Законом передбачається:

- обов'язкова розробка концепції проекту кодексу або первинного закону;

- подання проекту нормативно-правового акта на розгляд суб'єкта правотвірчої діяльності (правотвірча ініціатива);

- розроблення проекту нормативно-правового акта з дотриманням правил техніки нормопроєктування, встановлених цим Законом;

5) правова експертиза, що являє собою поглиблений аналіз певного об'єкта, результатом якого є оформлені у відповідному процедурному порядку професійні висновки для забезпечення прийняття правильного рішення з питання, що досліджується [6, с. 275]. Сьогодні у процесі законотвірчої роботи проекти нормативно-правових актів проходять такі види експертиз, як правова, науково-правова, антикорупційна, гендерно-правова, експертиза на відповідність законодавству ЄС. Правова та наукова експертизи визначені статтею 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI як обов'язкові види експертизи [7].

Наступними стадіями правотвірчої діяльності є розгляд та прийняття (видання) проекту нормативно-правового акта; доведення нормативно-правового акта до відома населення та набрання ним чинності; державна реєстрація підзаконних нормативно-правових актів; облік нормативно-правових актів. Реалізація нормативно-правового акта (дія акта у часі і просторі) та моніторинг ефективності дії прийнятих нормативно-правових актів є стадіями правореалізації, правозастосування та право охорони, результати яких, водночас, стають підставою для додаткових стадій правотвірчої діяльності – припинення дії нормативно-правового акта та втрата чинності нормативно-правового акта.

У цілому, схарактеризована вище алгоритмика правотвірчої діяльності спрямована на забезпечення належної якості нормативно-правових актів, що приймаються, та їх практичну реалізацію. Водночас, належне здійснення правового моніторингу, правової експертизи та інших невід'ємних процедур правотвірчості, потребує окремого

ретьельного нормативного врегулювання, оскільки ті положення Закону України «Про правотворчу діяльність», що визначають стадії правотворчої діяльності, мають лише загальний характер, на підставі яких мають бути розроблені і прийняті фундаментальні закони «Про правовий моніторинг», «Про правову експертизу» та «Про юридичне прогнозування і планування», про що наголошують українські правознавці у своїх теоретичних розвідках [8].

Література:

1. Крижановський А. Ф. Юридична технологія як інноваційний вектор у підготовці правників. *Актуальні грані загальнотеоретичної юриспруденції* : монографія / [Ю. М. Оборотов, В. В. Завальнюк, В. В. Дудченко та ін.] ; за ред. Ю. М. Оборотова. Одеса: Фенікс, 2012. 492 с.
2. Манько Д. Г. Юридичні технології: поняття й особливості співвідношення із суміжними категоріями. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція*. 2019. № 37. С. 6–9.
3. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 19 вересня 2023. № 32.
4. Про правотворчу діяльність: проєкт Закону від 25.06.2021 р. № 5707. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355
5. Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута», 2012. 448 с.
6. Тернавська В. М. Місце і роль правового моніторингу та правової експертизи в системі засобів правової політики. *Альманах права*. 2019. Випуск 10. С. 274–279.
7. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.
8. Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності : монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Київ : Алерта, 2023. 268 с.

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК КЛЮЧОВИЙ ПРИНЦИП ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Токарчук О. В.

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

Відповідно до частини 1 статті 8 Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це пріоритет права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його реалізації у правотворчій та правозастосовчій діяльності, зокрема у законах, де першочергове значення відводиться соціальній справедливості, свободі, рівності. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятивні елементи: моральні норми, традиції, звичаї, які легітимізуються суспільством і визначаються історично досягнутими культурними стандартами суспільства. Всі ці елементи права об'єднує ідеологія справедливості – якість, що відповідає ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції України.

Усвідомлення права відбувається у свідомості правотворців як віддзеркалення його ціннісних орієнтирів, в тому числі й невід'ємних прав людини, чіткого розмежування категорій «право» та «закон» [8, с. 8].

Сьогодні складно уявити самодостатню державу, в межах якої на належному рівні не реалізується принцип верховенства права у всіх сферах соціального буття.

Правотворчий процес є завжди цілеспрямованою діяльністю, яка поєднує в собі два елементи – громадянське суспільство й відповідні правотворчі органи. Сучасні українські вчені виокремлюють такі прикметні риси: правотворча діяльність – це трансформація соціальних відносин у систему правовідносин; процес розуміння правових потреб суспільства, що супроводжується відповідними встановленими процедурами; встановлена законом процедурна діяльність державних органів по створенню нових правових норм; напрям діяльності держави, пов'язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування [2, с. 21].

Відповідно до частини 1 статті 2 Закону України «Про правотворчу діяльність», правотворча діяльність – це діяльність з метою планування, розроблення та прийняття проектів нормативно-правових актів

(їх концепції) та прийняття (видання) нормативно-правових актів, метою яких є правове врегулювання та/або охорона соціальних відносин; ведення обліку нормативно-правових актів; здійснення правового моніторингу [1].

Новацією цього закону є виокремлення правових засад планування правотворчої діяльності, спрямованих 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 України [5, с. 75].

Відповідно до українських правничих джерел, категорія «принцип» означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості. Категорія «принцип» надзвичайно тісно пов'язана із поняттями «закономірність» і «сутність». Характер цих термінів дає підстави визначати правові принципи через закономірності розвитку суспільства (загально-соціальні принципи) і права (юридичні принципи), а також через сутність і основний зміст останнього [6, с. 25].

Таким чином під поняттям принцип розуміємо ключові засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом та ін.). Принципи права – це найбільш загальні й стабільні засади права, які виступають як обов'язкові вимоги у правотворчій діяльності та правореалізації. Якщо загальними принципами права є принципи, які поширюються на право в цілому, усі його галузі та інститути, то галузевими є принципи, які визначають особливості певної галузі права та разом з предметом і методом виступають критерієм визнання галузі як самостійної в системі права. Міжгалузеві – це принципи, що діють відразу в кількох галузях права [6, с. 26].

Найголовнішою засадою правотворчості в сучасний період українського державотворення безперечно є принцип верховенства права. Даний принцип формувався поступово й лише сьогодні набув універсального значення.

Ідея верховенства права згодом сформувалась у вигляді концепції, як реакція на деспотію, порушення законного порядку при вирішенні будь яких справ, тиранію монархічних режимів. Ця засада виступала як протипага зловживанню владою за посередництва закону. У правотворчій діяльності мета принципу верховенства права полягає в утверд-

женні такого правопорядку, який обмежує абсолютизм державної влади, ставить її під контроль суспільства, створюючи для цього відповідні правові механізми [4, с. 83–84].

Розвиток доктринальних уявлень про верховенство права тісно пов'язаний із розвитком державно-правової реальності, а, відповідно, еволюцією соціальних інститутів. У західних демократіях цей принцип завжди слугував основою публічного правопорядку [7, с. 9].

Під верховенством права слід розуміти регламентацію та реалізацію основних прав і свобод людини і громадянина. Існує дві концепції розуміння верховенства права: формальна та матеріальна. Перша пов'язує верховенство права з правлінням на базі закону, формальної законності, поєднанням демократії та законності. Матеріальна концепція показує зв'язок між цим явищем та індивідуальними правами, моральним виміром, людською гідністю та правом на соціальне забезпечення.

Елементами верховенства права є законність, правова визначеність, заборона свавілля, доступ до правосуддя, повага до прав людини, заборона дискримінації та рівність усіх осіб перед судом. Верховенство права як ключовий принцип правотворчої діяльності, насамперед, як регулятор суспільних відносин, у значній мірі визначає перспективи розвитку в цілому не тільки права, але й суспільства та держави, сприяючи усуненню прогалин або інших недоліків чинного законодавства. Верховенство права, як високий моральний обов'язок, має місце лише в умовах консенсусу, який досягнуто між належними суб'єктами правових відносин.

Верховенство права є відображенням ситуації, коли розвиток природних прав людини випереджає розвиток системи об'єктивного юридичного права і самої правової системи. Принцип верховенства права є найважливішою із ознак сучасної соціальної правової держави, в межах якої право «знаходиться над державною владою», а основні права людини та соціальні гарантії є змістом свободи відповідно до прийнятого законодавства, а також можуть бути змінені законом. У правотворчій діяльності повинні бути відображені основні ідеї природного права, в якому поєднані усі найважливіші людські цінності [3, с. 94].

Сучасне розуміння права означає, що головною метою державної влади є забезпечення та реалізація невід'ємних прав і свобод людини і громадянина, людина визнається найвищою соціальною цінністю, а органи державної влади здійснюють свої повноваження лише в межах Конституції та законів України. Сутність правового закону, яка визначає його соціальну цінність, полягає в тому, що воно є основою

цивілізаційного і культурного розвитку цього суспільства і впливає не тільки на його поведінку, а й на свідомість, дух і волю людей.

Принцип верховенства права має сенс лише тоді, коли право розглядається не просто як сукупність норм, встановлених державою, а як сукупність правил поведінки, виправданих і прийнятих суспільством і заснованих на історично досягнутому рівні соціальної етики. У цьому випадку не можливо розглядати право і закон як синоніми, оскільки відсутня можливість для правлячої еліти зловживати своєю владою, а справжні потреби громадян враховуються в усіх правотворчих документах держави.

Література:

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n269> (дата звернення: 28.04.2024).

2. Оніщенко Н. М. Правотворчість: проблеми сьогодення. *Альманах права*. 2023. Випуск 14. С. 20–26.

3. Оніщенко Н. М. Юридична відповідальність держави перед особою. Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні : монографія / кол. авторів; за ред. Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчука. К. : Юрид. думка, 2007. С. 90–123.

4. Плавич В. П. Зasadничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 83–87.

5. 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.

6. Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності: монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Київ : Алерта, 2023. 268 с.

7. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія / Рабінович П. М., Луців О. М., Добрянський С. П., Панкевич О. З., Рабінович С. П. ; [редкол.: П. М. Рабінович (голов ред.) та ін.]. Львів : Сполом, 2016. 197 с.

8. Селіванов В. Нетотожність права і закону (методологічний аспект). *Право України*. 2005. № 5. С. 7–11.

НОТАТКИ

НОТАТКИ

ЗАКОН УКРАЇНИ
«ПРО ПРАВОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ»
ЯК МЕХАНІЗМ УДОСКОНАЛЕННЯ
ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Збірник матеріалів науково-практичного круглого столу

м. Київ, 12 квітня 2024 року

*Матеріали друкуються в авторській редакції.
Відповідальність за точність поданих фактів, цитат, цифр,
прізвищ тощо несуть автори.*



ЮРИДИКА
ВИДАВНИЦТВО

Підписано до друку 03.06.2024 р. Формат 60 × 84 / 16.
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 5,81. Наклад 100. Замовлення № 053-0724.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Тел.: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@juridica.od.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 7653 від 18.08.2022 р.