

ІНСТИТУТ ПРАВОТВОРЧОСТІ
ТА НАУКОВО-ПРАВОВИХ ЕКСПЕРТИЗ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ

ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВЕКТОР РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА

Монографія

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

 ПРАВОВА
ЄДНІСТЬ
РЕДАКЦІЯ
ЮРИДИЧНИХ
ВИДАНЬ

Київ • Алерта • 2025

*Рекомендовано до друку на засіданні вченої ради
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
(протокол № 9 від 25 вересня 2025 року)*

Рецензенти:

Бобровник С. В. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри теорії та історії права та держави Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Гусарєв С. Д. – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділення організації наукової роботи здобувачів вищої освіти в відділу організації наукової діяльності Національної академії внутрішніх справ;

Калиновський Б. В. – доктор юридичних наук, професор, професор спеціальної кафедри № 1 Інституту Управління державної охорони України Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

П69 Правотворча діяльність в Україні: європейський вектор розвитку законодавства: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ: Алерта, 2025. 284 с.

ISBN 978-617-566-949-5

Монографія присвячена актуальним питанням правотворчої діяльності в Україні в умовах євроінтеграційних процесів, визначенню правових основ та пріоритетних напрямів адаптації законодавства України до права Європейського Союзу, дослідженню принципів та джерел права ЄС у визначенні ключових напрямів імплементації європейських стандартів у національне законодавство. Особлива увага приділяється питанням планування та прогнозування українського законодавства на шляху до формування єдиного правового простору з ЄС, розроблення концепції проекту нормативно-правового акта, нормопроєктування та вимог до змісту нормативно-правового акта, експертизи проєктів нормативно-правових актів України на їх відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, а також правового моніторингу як важливого інструменту євроінтеграційної правової політики України. Сформульована низка пропозицій щодо удосконалення правотворчого процесу та забезпечення системності законодавства України в умовах євроінтеграції.

Видання адресовано науковим і науково-педагогічним працівникам, докторантам, аспірантам, практикуючим юристам та всім, хто цікавиться актуальними питаннями правотворчої діяльності.

УДК 340.13(477:4-6ЄС)(02)

© Авторський колектив, 2025

© Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України, 2025

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
------------------------	----------

РОЗДІЛ 1

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ – СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ РОЗБУДОВИ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

1.1. Правотворча діяльність як форма реалізації євроінтеграційної політики України	8
1.2. Універсальні цінності Європейського Союзу як правові стандарти правотворчої діяльності в Україні.....	28
1.3. Онтологія правотворчості в Україні в умовах євроінтеграції...	44
1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України до права Європейського Союзу.....	69
1.5. Принципи та джерела права ЄС у визначенні ключових напрямів імплементації європейських стандартів.....	95

РОЗДІЛ 2

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ПОЗИЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху до формування єдиного правового простору з ЄС...	117
2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України.....	141
2.3. Розроблення концепції проекту нормативно-правового акта як важливий етап правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції	170
2.4. Питання нормопроектування та вимоги до змісту нормативно-правового акта в контексті наближення законодавства України до права Європейського Союзу.....	192

2.5. Експертиза проєктів нормативно-правових актів України на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС)	220
2.6. Правовий моніторинг як важливий інструмент євроінтеграційної правової політики України	246
2.7. Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права у процесі реалізації нормативно-правових актів.....	258
АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ	280

ПЕРЕДМОВА

Проголошений євроінтеграційний курс нашої держави та виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р., що була ратифікована 16 вересня 2014 р., зумовлюють потребу адаптації правової системи країни до вимог, висунутих до неї європейською спільнотою, оновлення правових норм та забезпечення їх відповідності реаліям сьогодення, узгодженості нормативно-правових актів, гармонізації законодавства України із правом Європейського Союзу.

Саме тому правотворча діяльність в Україні у сучасних умовах державотворення набуває особливого значення та постає одним із ключових чинників забезпечення демократичного розвитку нашої країни. Адже саме від якості та ефективності правотворчих процесів залежить здатність держави долати виклики інтеграції та внутрішніх суспільних трансформацій.

В умовах європейського вектору розвитку законодавства правотворча діяльність в Україні стає не лише інструментом процесів внутрішнього реформування законодавства, а й виступає засобом гармонізації українського законодавства з правом ЄС.

Сьогодні в умовах повномасштабної російської агресії та запровадженого правового режиму воєнного стану необхідність прискорення реформування українського законодавства лише посилюється, а наукові розробки питань оновлення законодавства України лише актуалізуються та потребують вироблення нових концептуальних положень, які стосуватимуться також врахування всіх викликів, які впливають і визначають якість й ефективність законодавства. Сучасні загрози істотно посилюють політичну волю до ухвалення законодавчих актів, які безпосередньо пов'язані із взятими Україною зобов'язаннями в сфері європейської інтеграції.

Важливим кроком на шляху забезпечення європейського вектору розвитку українського законодавства і впорядкування правотворчого процесу в нашій державі стало прийняття 24 серпня 2023 р. Закону України «Про правотворчу діяльність», яким встановлено прозору, ефективну та передбачувану модель правотворчого процесу, що відповідає ключовим стандартам демократичного врядування, задекларованим

ЄС. Цей Закон визначає правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроектування, 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 їх реалізацією. Закріплення на нормативному рівні основних засад та стандартів побудови системи законодавства, визначення її змісту, місця кожного нормативного елемента у цілісній, логічно побудованій системі, є надзвичайно важливою передумовою формування якісного вітчизняного законодавства.

У контексті правового забезпечення євроінтеграційних процесів в Україні Закон України «Про правотворчу діяльність» у статті 44 передбачає, що проєкт нормативно-правового акта підлягає обов'язковій експертизі на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС). У процесі проведення такої експертизи важлива роль відведена Національній академії наук України, яку Законом України «Про правотворчу діяльність» визначено головною експертною установою та поставлено завдання з проведення незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів 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 проєкту нормативно-правового акта.

У свою чергу, Інститут правотворчості та науково-правових експертиз у структурі Національної академії наук України одним із основних напрямів своєї діяльності має здійснення фундаментальних та прикладних досліджень саме у сфері правотворчої діяльності в аспекті інтеграції України в європейський простір. Для ефективної реалізації цього завдання Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України у своєму складі містить окремий структурний підрозділ – науковий відділ дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС.

Надзвичайно важливим є постійний науковий аналіз вирішення багатьох проблем, пов'язаних із упорядкуванням і удосконаленням законодавства України із метою належного правового регулювання суспільних відносин, модифікація чинного законодавства, а також вироблення єдиних концептуальних підходів до систематизації законодавства з урахуванням євроінтеграційних процесів в Україні.

У монографічному дослідженні, присвяченому актуальним питанням правотворчої діяльності в Україні в контексті забезпечення європейського вектору розвитку законодавства, пошуки вчених спрямовані на визначення універсальних цінностей ЄС як правових стандартів правотворчої діяльності в Україні, правових основ та пріоритетних напрямів адаптації законодавства України до права Європейського Союзу, забезпечення якості законодавства України з позиції євроінтеграційних процесів з урахуванням особливостей планування та прогнозування українського законодавства на шляху до формування єдиного правового простору з ЄС, специфіки розроблення концепції проекту нормативно-правового акта, нормопроектування, експертизи проєктів нормативно-правових актів України на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС, особливостей правового моніторингу як важливого інструменту євроінтеграційної правової політики України.

Наукова новизна колективного дослідження полягає у системному підході до вивчення правотворчої діяльності як важливого елементу інтеграційних процесів, що відбуваються в Україні. У монографії здійснено ґрунтовний аналіз правотворчої діяльності як форми реалізації євроінтеграційної політики України, онтології правотворчості в Україні в умовах євроінтеграції, принципів та джерел права ЄС у визначенні ключових напрямів імплементації європейських стандартів. Значну увагу приділено питанням взаємодії національного законодавства і права ЄС, методам подолання нормативних колізій, а також розробці рекомендацій щодо підвищення ефективності правотворчої діяльності.

Теоретичні напрацювання та практичні рекомендації вітчизняних учених, що відображені у монографічному дослідженні, сприятимуть вирішенню проблемних правових питань у сфері правотворчої та правозастосовчої діяльності на шляху розбудови українського законодавства в умовах євроінтеграційних процесів.

Олексій КОТ,

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

РОЗДІЛ 1

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ – СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ РОЗБУДОВИ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

1.1. Правотворча діяльність як форма реалізації євроінтеграційної політики України

Правотворчість є особливою формою діяльності держави за участю громадянського суспільства, що пов'язана зі встановленням, зміною чи скасуванням юридичних норм, створенням та розвитком системи права. Така діяльність полягає у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів із метою перетворення принципу верховенства права у реальність, забезпечення гармонійного вираження у правових нормах об'єктивних потреб суспільного розвитку¹.

Відповідно до частини першої статті 2 Закону України «Про правотворчу діяльність»² від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX правотворча діяльність – це діяльність з планування, розроблення проєкту нормативно-правового акта, прийняття (видання) нормативно-правового акта, ведення обліку нормативно-правових актів і здійснення правового моніторингу. Тобто, як впливає із законодавчого визначення, правотворча діяльність охоплює широкий спектр процесів і механізмів створення та впровадження правових норм. Така діяльність є важливим складником правової системи, оскільки визначає правила та стандарти, за якими функціонує суспільство, забезпечуючи правову стабільність і розвиток³.

¹ 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. 72.

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

³ Нормотворча діяльність: навчальний посібник / кол. авторів; за ред. В.В. Шишка. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 78.

1.1. Правотворча діяльність як форма реалізації євроінтеграційної...

Щодо сутності правотворчої діяльності існують різні, інколи протилежні думки і це, як зазначає А. М Колодій, не є недоліком сучасної юридичної науки, а швидше свідчить про багатоманітність, масштабність та різновекторність поняття правотворчості. Зокрема, під правотворчістю розуміють: а) процес створення законів як актів найвищої юридичної сили уповноваженими державними та недержавними суб'єктами; б) процес формування усієї сукупності нормативно-правових актів; в) діяльність людського розуму, спрямовану на створення законів; г) пізнавальну діяльність, спрямовану на вивчення суспільних відносин, що вимагають правової регламентації; д) перший етап правоутворення; е) теорію, спрямовану на вивчення суспільної практики зі створення правових норм тощо⁴.

Так, за визначенням І.А. Сердюк, правотворчість – це заснована на соціально-правовому досвіді пізнавальна за змістом і правова за формою юридично значуща діяльність уповноважених суб'єктів права (переважно органів публічної влади, їхніх посадових осіб), що має вольовий характер, плин якої проходить у процедурно-процесуальному порядку, спрямована на виявлення потреб та інтересів суспільства, закономірностей його розвитку та їх переведення на мову юридичних принципів і норм, які отримують своє зовнішнє вираження та закріплення в нормативно-правовому акті чи іншому джерелі об'єктивного права⁵.

На думку О.В. Попової, правотворчість – досить складний процес, оскільки він включає у себе оцінювання та пізнання необхідних правових потреб як для держави, так і для суспільства, а також висвітлює формування і прийняття нормативно-правових актів суб'єктами нормотворчості в межах відповідної компетенції та їх процедуру⁶.

Правотворчість, як зазначає Ю.М. Перерва, – це спрямована на досягнення цілей розвитку суспільства організаційно оформлена діяльність держави, що полягає у виявленні потреб у нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин і створенні згідно

⁴ Колодій А.М. Засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні. *Систематизація законодавства України як важлива складова правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції*: збірник наукових праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ: Алєрта, 2024. С. 8.

⁵ Сердюк І.А. Методологічний аналіз інтерпретацій поняття правотворчість. *Науковий вісник ДДУВС*. 2017. № 2. С. 77.

⁶ Попова О.В. *Нормотворчий процес та правозастосування: навчальний посібник*. Київ: НУБіП України, 2022. С. 7.

з виявленими потребами нових правових норм, заміні чи скасуванні чинних⁷. При цьому роль держави у правотворчому процесі – провідна, однак не має монопольного характеру, оскільки правотворчість як стадія процесу правоутворення є правовою формою діяльності держави в особі уповноважених нею компетентних органів публічної влади, а також інститутів громадянського суспільства і народу щодо встановлення, зміни, скасування та систематизації правових норм⁸.

На думку А. М. Колодія, сутність правотворчої діяльності найкраще розкривається через її функції, до яких вчений відносить:

– регулятивну, оскільки правотворча діяльність насамперед покликана створювати нормативно-правові акти, які необхідні для регулювання суспільних відносин у всіх сферах суспільного життя;

– охоронну, оскільки у нормативно-правових актах, що створюються у процесі правотворчої діяльності, встановлюються не тільки норми регулятивні, але й норми права, що орієнтовані на охорону суспільно значущих відносин у різних сферах соціального життя;

– прогностичну, сутність якої полягає у передбаченні шляхів подальшого розвитку нормативно-правових актів, правового регулювання та правової системи України, можливості формулювати висновки про те, яким буде їх подальший стан у найближчій або віддаленій перспективі;

– системоутворювальну, оскільки правотворча діяльність започатковує формування будь-якої правової системи, об'єднує багато правових інститутів;

– планову, яка полягає у логічному передбаченні порядку її здійснення, поточному та перспективному передбаченні процесу підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів, оптимальному розподілі і використанні методів, засобів, прогнозуванні кінцевих та бажаних результатів⁹.

Основні напрями і пріоритети правотворчої діяльності диктуються сучасними умовами й об'єктивними потребами забезпечення євро-

⁷ Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. С. 9.

⁸ Теорія держави і права: підручник / О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. С. 225.

⁹ Колодій А. М. Засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні. *Систематизація законодавства України як важлива складова правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції*: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Київ: Алерта, 2024. С. 25–26.

1.1. Правотворча діяльність як форма реалізації євроінтеграційної...

інтеграційного вектора розвитку України та реалізації її національних інтересів, адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу.

Відповідно до євроінтеграційного курсу держави вибудовується правова політика України, яка є складником державної політики¹⁰. Належне здійснення правової політики пов'язано з необхідністю постійного вдосконалення права, правового регулювання, з потребою цілеспрямовано змінювати правову систему та визначати вектор правового розвитку суспільства¹¹. Правова політика як фактор модернізації української правової системи, на думку М.Г. Хаустової, покликана: упорядкувати юридичну інформацію у правовій системі; налагодити внутрішні зв'язки між елементами правової системи (право, юридична практика, пануюча правова ідеологія); організувати взаємодію правової системи та її елементів з економічною, політичною, моральною та іншими системами та її окремими елементами; створити умови для ефективної взаємодії національної та міжнародної правових систем¹².

Правова політика має цільове спрямування, цілі якої повинні: бути морально обґрунтованими; адекватно відображати особливості національної правової системи та актуальні умови сьогодення; бути соціально мотивованими, викликати підтримку та схвалення у суспільній думці та поведінці людей; бути системно організованими, включати у певній послідовності стратегічні та тактичні, загальні та приватні, головні та похідні, кінцеві та проміжні цілі. При цьому загальна ціль правової політики повинна спиратися на такі цінності, як життя, свобода, справедливість, безпека, порядок та має сприяти їх втіленню у правове життя суспільства¹³.

Складником правової політики є політика держави у сфері правотворчості, тобто правотворча політика, яка спрямована на продукцію початково якісного й ефективного законодавства та, відповідно, оптимальних шляхів удосконалення самого правотворчого процесу. Правотворча політика, як зазначає В.М. Тернавська, – це система науково

¹⁰ Оніщенко Н.М. Правова політика як складова євроінтеграційної політики України: виклики, загрози, перспективи (за матеріалами доповіді на засіданні Президії НАН України 15 травня 2024 р.). *Вісник Національної академії наук України*. 2024. № 7. С. 51.

¹¹ Хаустова М.Г. Правова політика України в умовах інтеграції до Європейського Союзу. *Право та інновації*. 2021. № 1 (33). С. 75.

¹² Хаустова М.Г. Правова політика України в умовах інтеграції до Європейського Союзу. *Право та інновації*. 2021. № 1 (33). С. 75.

¹³ Селіванов В. Правова політика України (деякі теоретичні питання сутності, змісту та технології). *Право України*. 2001. № 12. С. 11.

обґрунтованих концептуалізованих правових ідей щодо визначення стратегії і тактики ефективної правотворчості, які продукуються органами публічної влади за участю інститутів громадянського суспільства з метою забезпечення прогресивного розвитку національної правової системи та підвищення рівня правового життя суспільства. Вчена звертає увагу на взаємозумовленість правотворчої політики та правотворчості, оскільки, з одного боку, правотворча політика покликана сприяти ефективній та позитивно результативній правотворчій діяльності, а з іншого – правотворча політика формується у процесі правотворчої діяльності. Справа в тому, що формою реалізації правотворчої політики є правові акти. Правова політика держави хоча і здійснюється за допомогою правових актів, створення їх усе ж не є самоціллю правової політики, адже правові акти існують для того, щоб максимально дієво досягати соціально корисних результатів, які зазначені як домінуюча ціль правової політики¹⁴.

Правотворча політика ґрунтується як на загальних принципах правової політики, що стосуються до сфери правотворчості, так і має власні, відмінні від інших напрямів загальнодержавної правової політики принципи, які у сукупності покликані слугувати орієнтиром для суб'єктів правотворчої діяльності у процесі прийняття правових рішень, що мають відповідати всім критеріям якості нормативно-правового акта. Систему принципів правотворчої політики становлять такі принципи, як верховенство права, забезпечення прав людини, законності, наукової обґрунтованості, концептуальності, випереджальної правотворчості, плановості, доцільності та технічної досконалості, які у більшості відповідають принципам правотворчої діяльності, але, на відміну від останніх, є загальними для всіх видів правотворчості незалежно від рівня правотворчої діяльності і галузі права¹⁵.

У сучасних умовах важливим завданням правової політики України є приведення національного законодавства у відповідність до права Європейського Союзу¹⁶ (далі – ЄС). Як зазначають Л.І. Даниленко та І.В. Поліщук, пріоритетність євроінтеграційного курсу України є

¹⁴ Тернавська В.М. Правотворча політика України: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 116.

¹⁵ Тернавська В.М. Правотворча політика України: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 116.

¹⁶ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / за ред. О.В. Петришина (голова) та ін. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права, 2017. С. 497.

прагненням пристосовуватися до сучасних умов глобалізації через модернізацію країни¹⁷.

Євроінтеграційна політика України, на думку М.С. Калини, – це комплексна діяльність держави в різних сферах суспільного життя, що має на меті створення законодавчих, економічних, політичних, соціальних та міжнародних передумов для проведення інтеграції України до ЄС шляхом приведення її у відповідність до стандартів ЄС¹⁸. До головних функцій євроінтеграційної політики України вчена відносить: забезпечення втілення перетворень і реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям ЄС; розробка окремих конкретних завдань у рамках реалізації стратегічної мети – інтеграції в європейський політичний, економічних та правовий простір; мобілізація ресурсів для виконання цих завдань і досягнення мети; консолідація суспільства навколо проголошеної мети європейської інтеграції¹⁹.

Виходячи з аналізу Договору про Європейський Союз 1992 р.²⁰, де інтеграція розглядається як безперервний процес поглиблення співробітництва країн у межах ЄС для запровадження міцного об'єднання держав-членів, І.В. Яковюк доходить висновку, що права інтеграція полягає у виробленні єдиних загальноєвропейських правових стандартів, узгодженні розрізних правових систем держав-членів до вказаних стандартів, уніфікації правового регулювання у межах Союзу та приведенні норм права третіх держав, що обрали євроінтеграційний вектор, у відповідність до загальної правової системи ЄС як обов'язкової умови інтегрування²¹.

Так, підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони²², пе-

¹⁷ Даниленко Л.І., Полішук І.В. Перспективи та виклики євроінтеграційних процесів для України: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2013. С. 5.

¹⁸ Калина М.С. Особливості євроінтеграційної політики України. *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 2004. № 2. С. 127.

¹⁹ Калина М.С. Особливості євроінтеграційної політики України. *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 2004. № 2. С. 128–129.

²⁰ Договір про Європейський Союз від 07 лютого 1992 р. URL: https://zakononline.ua/documents/show/153773__595905.

²¹ Яковюк І.В. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4 (71). С. 33.

²² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

редбачило впровадження в українське законодавство європейських стандартів щодо розбудови демократичного суспільства та правової держави. 21 березня 2014 р. у Брюсселі Прем'єр-міністр України підписав політичну частину Угоди про асоціацію, а 27 червня цього ж року в ході засідання Ради ЄС Президентом України та керівництвом Європейського Союзу і главами держав та урядів 28 держав-членів ЄС було підписано економічну частину Угоди про асоціацію – розділи III «Юстиція, свобода та безпека», IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», V «Економічне та галузеве співробітництво» та VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством». 16 вересня 2014 р. Український та Європейський парламенти синхронно ратифікували Угоду про асоціацію²³.

Угода про асоціацію²⁴ передбачає надання інформаційної, технічної та фінансової допомоги для забезпечення в Україні успішності програми зближення права та створює більш сприятливі можливості для гармонізації законодавства України з правом ЄС²⁵.

Слід зазначити, що євроінтеграційна ідея є свідомим і природним стратегічним вибором українського суспільства, підтвердженим багатьма випробуваннями. Європейські прагнення України задекларовані у Конституції України²⁶, у преамбулі якої закріплено формулювання про «європейську ідентичність Українського народу та незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». Це положення було внесено в конституційний текст у зв'язку із тим, що у преамбулі Угоди про асоціацію²⁷ зазначено, що Україна, розвиваючи відносини з ЄС, проголошує свою ідентичність і поділяє спільні цивілізаційні

²³ Закон України «Про ратифікацію Угоди 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 р. № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#Text>.

²⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

²⁵ Яковок І.В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз: монографія. Харків: Право, 2013. С. 671.

²⁶ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

²⁷ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

1.1. Правотворча діяльність як форма реалізації євроінтеграційної...

цінності. Крім того, було розширено коло повноважень Верховної Ради України і Президента України. Так, у статті 85 і статті 102 Основного Закону²⁸ визначено, що національний парламент повноважений реалізовувати стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в ЄС, а Президент України є гарантом реалізації цього курсу. Крім цього, у статті 116 Конституції України²⁹ Кабінету Міністрів поставлено завдання забезпечувати реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі.

На шляху європейської інтеграції історично важливим для України стало отримання 23 червня 2022 р. статусу кандидата на членство в ЄС, що поклало додаткові зобов'язання із адаптації національного законодавства до права ЄС (*acquis* ЄС) навіть у тих сферах, зміну в яких не передбачала Угода про асоціацію. 08 листопада 2022 р. Європейська Комісія однозначно рекомендувала Європейській Раді розпочати з Україною перемовини про вступ, позитивно оцінивши наш прогрес у сфері реформ. І вже 14 грудня 2022 р. Європейською Радою у такі важкі для України часи, зумовлені повномасштабним збройним вторгненням росії 24 лютого 2022 р. в Україну, було ухвалено рішення розпочати переговори щодо вступу України до Європейського Союзу³⁰.

25 січня 2024 р. українська делегація взяла участь в установчій зустрічі у Брюсселі щодо започаткування офіційної процедури скринінгу законодавства України на відповідність законодавству ЄС. Ця процедура є обов'язковою для фактичного початку переговорного процесу щодо вступу країни-кандидата до ЄС³¹. Під час масштабної аналітичної експертизи вдалося опрацювати близько 28 000 актів права ЄС. Процедура дала змогу визначити стан адаптації українського законодавства до права ЄС, виявити невідповідності та прогалини, які треба усунути під час переговорів та підготовки до вступу в Європей-

²⁸ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

²⁹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

³⁰ Tomasek M., Smejkal V. та ін. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. Прага: Wolters Kluwer CR, 2024. С. 1757.

³¹ Що означає початок скринінгу українського законодавства Євросоюзом. URL: <https://cpd.gov.ua/main/shho-oznachaye-pochatok-skrinyngu-ukrayinskogo-zakonodavstva-yevrosoyuzom/#:~:text=25%20січня%202024%20року%20українська,процедури%20скринінгу.>

ський Союз. Основними ж результатами оцінки були визначені такі: 2 739 актів права ЄС підлягають повній та/або частковій імплементації; 1 625 актів права ЄС імплементовано повністю; 2 456 актів права ЄС не потребують імплементації у ході переговорного процесу³².

Таким чином, перебуваючи у новому для України «кандидатсько-му» статусі на членство в ЄС та попри ведення повномасштабної війни з російським агресором, Україна впевнено рухається до вступу в Європейський Союз, впроваджуючи євроінтеграційні реформи та здійснюючи адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС.

Відповідно до Розділу III Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV³³ державна політика України щодо адаптації законодавства формується як частина правової реформи в Україні та спрямовується на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку правової системи країни шляхом удосконалення нормотворчої діяльності, забезпечення єдиних підходів до нормопроекткування, запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з адаптації законодавства України.

Адаптація (лат. *adapto* – пристосовувати) у сфері права загалом тлумачиться як наближення національного законодавства до положень іноземного законодавства³⁴. Адаптація у світлі євроінтеграції визначається як заснований на міжнародній угоді планомірний процес (комплекс односторонніх заходів) узгодження (зближення, наближення, пристосування, перетворення, приведення у відповідність) нормативно-правових актів держави-реципієнта з європейськими стандартами (ідеалами) правового регулювання окремих видів суспільних відносин (правової регламентації пріоритетних сфер)³⁵.

Н.В. Сюр під адаптацією законодавства України до законодавства ЄС розуміє послідовний процес наближення її правової системи, включаючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практи-

³² Звіт за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (*acquis* ЄС). URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf.

³³ Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>.

³⁴ Тернавська В.М. Правотворча політика України: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 92.

³⁵ Проневич О.С. Адаптація вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу: доктринально-правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 64.

1.1. Правотворча діяльність як форма реалізації євроінтеграційної...

ку, правозастосування, до правової системи ЄС відповідно до критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір до нього приєднатися³⁶. Основними ознаками адаптації законодавства, на думку Т.О. Коломоєць та С.В. Грищак, є те, що вона виступає формою гармонізації законодавства; полягає в пристосуванні вітчизняного законодавства до відповідних міжнародних стандартів правотворення та правозастосування; метою процесу адаптації є зближення вітчизняного законодавства з відповідними зразками міжнародного нормативного масиву, в тому числі *acquis* ЄС; характеризується певною етапністю здійснення; є пріоритетним напрямом правової реформи в Україні³⁷.

Залежно від статусу суб'єкта міжнародного права (наприклад, чи є держава членом ЄС) адаптація може бути попередньою та наступною, обов'язковою та юридично необов'язковою³⁸. Адаптація законодавства неасоційованих держав охоплює тільки чітко визначені угодами про партнерство і співробітництво сфери наближення, а тому стосується незначної кількості актів ЄС. Натомість для асоційованих країн адаптація залежить від визначених угодою про асоціацію цілей та сфер співробітництва, тому для кожної держави окремо відбираються з усієї маси *acquis* ЄС саме ті акти, реалізація яких повинна забезпечити виконання сторонами взятих на себе зобов'язань³⁹.

Адаптація національного законодавства до законодавства ЄС відбувається передусім у сферах, визначених відповідною програмою інституцій ЄС для держав-кандидатів, яка має персоніфікований характер. Тобто програма не є стандартною для всіх держав, а визначається завдяки аналізу стану економіки країни, соціальної сфери, рівня законності і правопорядку. Зважаючи на це, виконання Україною взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань не повинно передбачати сліпе запозичення елементів іноземної правової системи. Правотворча політика має визначати оптимальні шляхи удосконалення національного зако-

³⁶ Сюр Н.В. Права інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2006. С. 131.

³⁷ Коломоєць Т.О., Грищак С.В. Адаптація інформаційного законодавства України до вимог ЄС як складова сучасного вітчизняного правотворчого процесу: монографія / М-во освіти і науки України, Запор. нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. Дніпропетровськ: НГУ, 2013. С. 127.

³⁸ Тарасов О.В. Адаптація, імплементація чи гармонізація права ЄС? *Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики*: зб. наук. статей за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 трав. 2016 р. / редкол.: А.П. Гетьман, І.В. Яковюк, В.І. Самошенко та ін. Харків: Право, 2016. С. 32.

³⁹ Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4 (71). С. 39.

нодавства в аспекті приведення його до стандартів законодавства ЄС згідно з національними інтересами. Водночас виважене співвідношення традицій і новацій у процесі правової глобалізації має забезпечити вітчизняна правова доктрина за рахунок критичного сприйняття європейських і міжнародних правових стандартів у процесі адаптації чинного законодавства до законодавства ЄС та апробованих засобів адаптації⁴⁰.

Таким чином, процес інтеграції України до правового простору Європейського Союзу зумовлює необхідність перегляду та модернізації національного законодавства з урахуванням стандартів і принципів права ЄС. Результатом відповідної адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу має стати забезпечення верховенства права та правового характеру законодавства, заповнення прогалин у правовому регулюванні, оновлення правових норм та забезпечення їх відповідності реаліям сьогодення, скасування застарілих норм, створення системи нормативно-правових актів, які за своїм змістом і юридико-технічним рівнем відповідають загальноєвропейським стандартам⁴¹.

Як правило, розвиток законодавства шляхом його адаптації до права ЄС передбачає виявлення кращих та необхідних практик правового регулювання у нормативно-правових актах ЄС, які надалі включають у національне законодавство, тобто останнє приводиться у відповідність до права ЄС.

Як зазначає Н.М. Оніщенко, нормативно-правові акти мають відповідати реаліям життя, а нормопроектувальні практики повинні враховувати сучасний контекст світового правопорядку. Це означає, що нормопроектувальна робота на всіх рівнях – від вищих органів державної влади (загальна нормотворчість), центральних органів виконавчої влади (відомча нормотворчість), місцевих органів виконавчої влади (місцева нормотворчість) до нормотворчості керівників підприємств, установ, організацій (локальна нормотворчість) – має дієво забезпечувати права, свободи і законні інтереси людини⁴².

⁴⁰ Тернавська В.М. Правотворча політика України: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 118.

⁴¹ Систематизація законодавства України як важлива складова правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції: збірник наукових праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ: Алерта, 2024. С. 4.

⁴² Оніщенко Н.М. Правова політика як складова євроінтеграційної політики України: виклики, загрози, перспективи (за матеріалами доповіді на засіданні Президії НАН України 15 травня 2024 р.). *Вісник Національної академії наук України*. 2024. № 7. С. 59–60.

1.1. Правотворча діяльність як форма реалізації євроінтеграційної...

Однак, як показує практика, збільшення кількості правового інструментарію не завжди сприяє прогресивному розвитку суспільних відносин. У системі законодавства з'являються нормативно-правові акти, що створені без належного врахування політико-правової та соціальної дійсності, фінансово-економічних розрахунків та прогнозів наслідків їх реалізації, а тому вони не вирізняються високою якістю й ефективністю як засоби правового регулювання і охорони.

Відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁴³ від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ законодавство України – це взаємопов'язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів. Система законодавства України містить у собі:

- 1) Конституцію України – Основний Закон України;
- 2) закони;
- 3) підзаконні нормативно-правові акти:
 - а) постанови Верховної Ради України, що містять норми права;
 - б) укази Президента України, що містять норми права;
 - в) постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права;
 - г) накази міністерств, що містять норми права;
 - г) акти інших державних органів, що містять норми права;
 - д) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права;
 - е) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права;
 - е) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права;
- 4) чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також інші чинні міжнародні договори України.

Важливо зазначити, що право є не механічною сукупністю норм, а системою взаємопов'язаних, взаємопогоджених, взаємозалежних та взаємодіючих норм права. Відповідно і законодавство як одна

⁴³ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

із форм зовнішнього виразу права має характеризуватися такою властивістю, як системність, що передбачає не тільки упорядкованість нормативно-правових актів та їх складників, а, в першу чергу, цілісність правового регулювання суспільних відносин. Тобто знання техніко-юридичних методів досягнення системності законодавства в процесі нормотворчої діяльності органів публічної влади має надзвичайно важливе значення для забезпечення якості законодавства та, як наслідок, його ефективності⁴⁴.

Ефективність законодавства тісно пов'язана з якістю правового регулювання та дієздатністю правової системи. Ефективність законодавства розглядається як рівень розвитку ієрархічної системи законів та інших нормативно-правових актів, що забезпечує реалізацію його мети, передбачає залучення суспільства до правотворчості для створення кращого правового регулювання відповідно до принципу верховенства права⁴⁵.

В юридичній науці сформувалося кілька підходів до визначення критеріїв ефективності законодавства. Йдеться не лише про формальну відповідність норм вимогам нормотворчої техніки чи обсяг реалізованих приписів, а й про їхню інтегрованість у правову систему, наявність колізій, узгодженість із міжнародно-правовими зобов'язаннями держави, стабільність та передбачуваність. Окремий інтерес для оцінювання ефективності законодавства становлять критерій обґрунтованості, критерій точності юридичного визначення та критерій можливостей реалізації норм права⁴⁶.

У контексті європейської інтеграції особливого значення набуває здатність законодавства відображати фундаментальні цінності правопорядку ЄС, такі як повага до прав людини, верховенство права, демократія, недискримінація та прозорість. У цьому сенсі ефективність правового регулювання тісно пов'язується з його відповідністю *acquis* ЄС.

Приведення законодавства України до *acquis* ЄС є пріоритетним напрямом євроінтеграційної політики України. *Acquis* ЄС (у перекла-

⁴⁴ Систематизація законодавства України як важлива складова правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції: збірник наукових праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ: Алерта, 2024. С. 76.

⁴⁵ Волохов О.С. Підвищення ефективності законодавства України шляхом його наближення до права ЄС. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2025. № 75. С. 4.

⁴⁶ Волохов О.С. Визначення критеріїв ефективності норм права у правовій доктрині. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 8. С. 48.

1.1. Правотворча діяльність як форма реалізації євроінтеграційної...

ді – «надбання» або «доробок Співтовариств») – це усталений термін, який вживається в праві Європейського Союзу для позначення сукупності правових норм, принципів, інституційних практик та судової практики, що сформувалися в межах ЄС і обов'язкові для всіх держав-членів⁴⁷. Його зміст охоплює не лише установчі договори та акти вторинного права, а й загальні принципи, сформульовані в практиці Суду ЄС, рішеннях інституцій та позиціях, що становлять політичну й правову основу Союзу. *Acquis* ЄС є динамічним утворенням, яке постійно доповнюється новими елементами внаслідок розвитку інтеграційних процесів та правового регулювання в різних сферах – від внутрішнього ринку до безпеки, навколишнього середовища та прав людини⁴⁸, та включає:

- зміст, принципи та політичні цілі договорів ЄС;
- будь-яке законодавство, прийняте для застосування цих договорів, і прецедентне право, розроблене Судом Європейського Союзу;
- декларації та резолюції, які ухвалює ЄС;
- заходи у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, юстиції, внутрішніх справ;
- міжнародні угоди, які укладає ЄС, і угоди, укладені між самими державами-членами щодо діяльності ЄС⁴⁹.

Для держав – кандидатів *acquis* ЄС виконує роль правового орієнтира, до якого має бути поступово адаптоване національне законодавство. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони,⁵⁰ передбачає поетапне приведення українського законодавства у відповідність до положень *acquis* ЄС у визначених сферах. Цей процес включає як оновлення правових норм, так і перегляд концептуальних підходів до правотворчості, судочинства й публічного адміністрування.

⁴⁷ Волохов О.С. Підвищення ефективності законодавства України шляхом його наближення до права ЄС. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2025. № 75. С. 5.

⁴⁸ Craig P., de Burca G. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2020. P. 345.

⁴⁹ *Acquis*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aacquis&qid=1712845484669>.

⁵⁰ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

Так, стаття 114 Угоди про асоціацію⁵¹ закріплює зобов'язання України щодо чинних законів та майбутнього законодавства із поступового досягнення сумісності з *acquis* ЄС. Адаптація розпочинається з дати підписання Угоди і поступово поширюється на всі елементи *acquis* ЄС, зазначені в Додатку XVII до Угоди. У статті 153 Угоди про асоціацію⁵² також передбачено, що у процесі адаптації належна увага повинна приділятися відповідному прецедентному праву Європейського Суду та імплементаційним заходам Європейської Комісії, а також, якщо в цьому виникне необхідність, будь-яким змінам в *acquis* ЄС.

Слід зазначити, що адаптація законодавства до *acquis* ЄС не є лише нормативним зобов'язанням, а й методологічним інструментом інтеграційного впливу, що передбачає поступове наближення системи права України до єдиного правового простору ЄС через інституційну сумісність, правову узгодженість і єдність принципів. Це особливо важливо в контексті розвитку ефективного вітчизняного законодавства, щоб забезпечити внутрішню узгодженість реформ та їх відповідність стратегічному вектору європейської інтеграції.

Значна кількість питань щодо адаптації законодавства України до права ЄС включена в програмні документи, які визначають правову політику держави на найближчі роки. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»⁵³ від 14 травня 2025 р. № 475-р схвалено такі документи:

- Дорожня карта з питань верховенства права;
- Дорожня карта з питань реформи державного управління;
- Дорожня карта з питань функціонування демократичних інституцій;

⁵¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

⁵² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

⁵³ Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» від 14 травня 2025 р. № 475-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-p#Text>.

1.1. Правотворча діяльність як форма реалізації євроінтеграційної...

- План заходів щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України;
- Переговорна позиція України під час переговорів з Європейським Союзом щодо укладення Угоди про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС.

Відповідні програмні документи є головним орієнтиром не лише щодо визначення стратегічних напрямів, але й моніторингу та оцінювання впровадження євроінтеграційних реформ та формалізують реальну політичну волю держави.

Водночас для адаптації законодавства України із *acquis* ЄС, як зазначає О.С. Волохов, необхідною є методологія, яка передбачає спеціальний інструментарій для здійснення зваженої та ефективної правотворчості, а також подальшого правозастосування. Така методологія щодо створення ефективного законодавства має, зокрема, включати:

- обрання напрямів для адаптації законодавства;
- прискорені процедури для прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства із правом ЄС;
- дотримання міжнародних стандартів правотворчості та національної законодавчої техніки, а також кращих практик створення законодавства серед держав-членів ЄС;
- врахування європейських принципів правозастосування⁵⁴.

Таким чином, адаптація законодавства України до права Європейського Союзу становить не лише техніко-юридичне завдання, а передусім глибоку трансформацію національної правової системи в напрямі цінностей, принципів і структур, характерних для європейського правопорядку. Результативність цього процесу у значній мірі залежить від його методологічного та інституційного забезпечення, упорядкованості правотворчої діяльності, належного правозастосування та інституційної взаємодії.

Власне необхідність забезпечення ефективного здійснення євроінтеграційної правової політики держави зумовила потребу унормування основоположних засад правотворчої діяльності, що стало можливим шляхом прийняття 24 серпня 2023 р. Закону України «Про правотворчу діяльність» № 3354-IX⁵⁵, з метою систематизації

⁵⁴ Волохов О.С. Підвищення ефективності законодавства України шляхом його наближення до права ЄС. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2025. № 75. С. 7.

⁵⁵ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

законодавства України, формування внутрішньо узгодженої, логічно побудованої системи нормативно-правових актів, упорядкування їх змісту, підготовки найбільш важливих законів на основі розроблених концепцій, а також формування концептуальних засад для окремих галузей законодавства.

Закон України «Про правотворчу діяльність» став потужним нормативно-правовим актом, який вперше, за часи незалежності, передбачив організаційно-правове забезпечення правотворчості на рівні Закону, змінив підходи до законодавства як системи та правотворчості, як специфічного процесу формування норм права⁵⁶. Цей законодавчий акт передбачає 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. У ньому визначено правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасники правотворчої діяльності, правила техніки нормопроектування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалін, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за їх реалізацією.

Питання адаптації законодавства України до права ЄС проходить крізь призму положень Закону України «Про правотворчу діяльність», що підтверджує пріоритетність цього питання. Це, власне, положення щодо планування правотворчої діяльності, підготовки концепції проєкту нормативно-правового акта, проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів тощо.

Так, виходячи зі змісту Розділу III Закону України «Про правотворчу діяльність»⁵⁷, планування правотворчої діяльності має здійснюватися відповідно до визначених програмними правовими актами та міжнародно-правовими зобов'язаннями України напрямів, пріоритетів та цілей, на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України. План законопроектної роботи Верховної Ради складається із зазначенням питань, що потребують законодавчо-

⁵⁶ Волохов О.С. Ефективність законодавства та міжнародні стандарти правотворчості: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2025. С. 6.

⁵⁷ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

1.1. Правотворча діяльність як форма реалізації євроінтеграційної...

го врегулювання, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) у частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Визначення правових засад планування правотворчої діяльності є важливою законодавчою новацією, спрямованою на забезпечення передбачуваності розвитку державної політики, єдності, безперервності, гнучкості та точності процесу підготовки та прийняття нормативно-правових актів, узгодження правотворчої діяльності всіх учасників і прозорості їх роботи, цілісності правової системи України⁵⁸.

Оцінка 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) є також важливою при підготовці концепції проєкту нормативно-правового акта (частина четверта статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁵⁹). При цьому розроблення концепції проєкту кодексу або первинного закону є обов'язковим. Розроблення концепції проєктів інших нормативно-правових актів здійснюється за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності.

Важливим є також контроль проєктів нормативно-правових актів на предмет дотримання права ЄС. Так, відповідно до частини четвертої статті 43 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁶⁰ проєкт нормативно-правового акта, спрямований на виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), вноситься з інформацією про його відповідність (постатейною таблицею відповідності) зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС).

У свою чергу, згідно зі статтею 44 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁶¹ проєкт нормативно-правового акта підлягає

⁵⁸ Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану: монографія / редкол.: В.А. Журавель (співголова), Н.С. Кузнецова (співголова), О.М. Бандурка та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2023. С. 323.

⁵⁹ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

⁶⁰ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

⁶¹ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

обов'язковій експертизі на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС). У процесі проведення такої експертизи важлива роль відведена Національній академії наук України, яку Законом України «Про правотворчу діяльність» (стаття 44) визначено головною експертною установою та поставлено завдання з проведення незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів 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 проєкту нормативно-правового акта.

Оцінка впливу проєкту нормативно-правового акта (частина перша статті 30 Закону України «Про правотворчу діяльність»), а також державна реєстрація нормативно-правових актів (частина перша статті 53 Закону України «Про правотворчу діяльність») також мають здійснюватися на предмет дотримання права ЄС.

30 жовтня 2024 р. Європейська комісія оприлюднила щорічний Пакет розширення ЄС, який включає звіти про прогрес країн – кандидатів на шляху до членства в Європейському Союзі. Цей документ є ефективним інструментом оцінки, що дозволяє не лише відстежувати євроінтеграційні зусилля держав, але й розуміти бачення ЄС щодо впровадження необхідних реформ⁶². У звіті позитивно оцінено прийняття Верховною Радою України Закону України «Про правотворчу діяльність». Водночас Єврокомісія вказує на необхідність удосконалення порядку здійснення експертизи законопроєктів, зокрема і щодо адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), розроблення методичних рекомендацій стосовно проведення постзаконодавчого контролю, посилення парламентського контролю щодо моніторингу ефективності реалізації та імплементації законів виконавчою владою, удосконалення співпраці між виконавчою та законодавчою владою у сфері інтеграції України до ЄС.

Тобто важливим є питання відповідності стандартам ЄС самого процесу правотворчості. Для права ЄС характерні власні структура та джерела права, форми правотворчості й правозастосування, специфічні механізми захисту від можливих порушень. Тому в сучасних умовах адаптація виглядає як послідовний процес наближення національного законодавства, правотворчості, юридичної техніки, прак-

⁶² Ключові висновки Пакету розширення щодо України. URL: <http://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyy-analiz-30-zhovtnya-05-lystopada-2024-roku/>.

1.1. Правотворча діяльність як форма реалізації євроінтеграційної...

тичної діяльності та правозастосування до права та стандартів ЄС з дотриманням відповідних критеріїв⁶³.

Переосмислення потребує і процедура оцінки ефективності нормативно-правових актів у частині обов'язкового аналізу їх відповідності *acquis* ЄС. Така оцінка має стати елементом не лише міжвідомчих консультацій, але й активного парламентського контролю. Відповідний підхід сприятиме якості правотворчості та забезпечить передбачуваність у реалізації євроінтеграційних зобов'язань⁶⁴.

Актуальним також є формування національної правової доктрини, яка має не лише забезпечувати наукове підґрунтя для правотворчості, але й виконувати функцію правової комунікації між державою, суспільством і міжнародними партнерами. Така доктрина здатна стати стрижнем правової модернізації України та ключовим елементом її сталого входження до правового простору Європейського Союзу⁶⁵. У цьому контексті особливого значення набуває передбачена у Законі України «Про правотворчу діяльність»⁶⁶ Наукова концепція розвитку законодавства України, яка має розкривати зміст запланованих правових реформ, порядок їх здійснення та бажаний результат.

Отже європейська інтеграція є чинником удосконалення національного законодавства. Набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС поставило перед державою масштабні й складні завдання здійснення необхідних реформ, висунутих до неї європейською спільнотою, оновлення правових норм та забезпечення їх відповідності реаліям сьогодення.

Адаптація законодавства України до права ЄС як процес приведення законів та інших нормативно-правових актів України у відповідність із *acquis* ЄС у контексті євроінтеграційних процесів є ключовим напрямом правотворчої діяльності, який потребує належного правового, інституційного, методичного, організаційного та кадрово-

⁶³ Белікова С. О. Удосконалення національного законодавства – шлях до його адаптації із законодавством Європейського Союзу. *Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 8 червня 2018 р. / за ред. проф. Р. С. Мельника, відпов. ред. к. ю. н. Л. Ю. Малюга. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 15.

⁶⁴ Harlow C., Rawlings R. *Law and Administration*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P. 78.

⁶⁵ Lenaerts K., Van Nuffel P. *European Union Law*. 4th ed. London: Sweet & Maxwell, 2021. P. 35–37.

⁶⁶ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

го забезпечення. Дотримання єдиних правил правотворчої діяльності і тим самим забезпечення реалізації положень Закону України «Про правотворчу діяльність» є вкрай необхідним на шляху до повноправного членства в Європейському Союзі.

1.2. Універсальні цінності Європейського Союзу як правові стандарти правотворчої діяльності в Україні

Реалізація стратегічного курсу Української держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі, проголошеного в Конституції України⁶⁷, потребує комплексного та системного застосування політичних і правових засобів. Методологія політичних переговорів щодо вступу України в ЄС включає в себе шість тематичних кластерів: основи; внутрішній ринок; конкуренція та розвиток інклюзивності; озеленення, транспорт та енергетика; ресурси, сільське господарство і політика згуртованості; зовнішні відносини. Всі зазначені кластери поділені на певні переговорні розділи, відповідно до яких формується та оновлюється програма адаптації національного законодавства до права ЄС. Водночас у Преамбулі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. зазначено, що політична асоціація та економічна інтеграція України з Європейським Союзом залежать не лише від прогресу в наближенні з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах, але й від досягнень України в забезпеченні поваги до спільних цінностей⁶⁸. Більше того, спільні цінності є ключовими елементами цієї Угоди, на яких ґрунтуються відносини між Сторонами, а саме: на повазі до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини і основоположних

⁶⁷ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁶⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27 червня 2014 р. (ратифікований Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 р.) / Європейський Союз, Європейське співтовариство з атомної енергії, Україна. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і повазі до різноманітності, людської гідності та відданості принципам вільної ринкової економіки, що сприяють участі України в Європейських політиках, які Україна налаштована підтримувати⁶⁹. Природно виникає питання, чому саме європейським цінностям приділено стільки уваги в цьому важливому для України міжнародному документі, і як це відображається на національній правотворчості?

Термін «цінності» трактується в спеціалізованій літературі як важливість, значущість чого-небудь⁷⁰, що «містять у собі спонукальний складник. Отож саме тому вони відіграють важливу роль у перетворенні реальності, що виконують роль підстави для дії: спрямовуючи індивідуальну і колективну дії, вони забезпечують граничні (останні) підстави для дії та діяльності. Цінності ... є важливими у забезпеченні основи для єднання людей у нації, цивілізації чи навіть людства, оскільки це передбачає наявність деяких базових спільних цінностей»⁷¹. Цінності можуть бути матеріальні і нематеріальні. Думається, якщо говорити про матеріальні блага, то сутність цінностей змінюється для кожної нової епохи. Крім того, цінності завжди мали дещо відмінний характер для східної і західної цивілізації. Однак існують фундаментальні цінності, що властиві людству в цілому в усі часи – життя людини, свобода, людська гідність тощо. Парадигма спільних, універсальних цінностей дедалі розширюється у процесі прогресування розвитку людства. Спільні універсальні цінності знаходять своє визнання, закріплення та охорону у праві на національному, регіональному та міжнародному рівнях, набуваючи статусу правових цінностей.

У філософії права розрізняють поняття цінностей у праві, правових цінностей та цінність самого права⁷². Цінність права – це його

⁶⁹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27 червня 2014 р. (ратифікований Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 р.) / Європейський Союз, Європейське співтовариство з атомної енергії, Україна. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

⁷⁰ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 1588.

⁷¹ Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г.С. Сковороди; редкол.: В.І. Шинкарук (голова) та ін. Київ: Абрис, 2002. С. 708.

⁷² Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 148.

позитивна значущість незалежно від різновиду концепції права, що полягає у задоволенні потреб учасників суспільного життя за допомогою інструментарію права⁷³. Справа в тому, що упорядкування суспільних відносин досягається шляхом встановлення уповноваженими суб'єктами (прийняття нових чи санкціонування існуючих в суспільстві) правових норм, що виражають систему цінностей суспільства на конкретному етапі його історичного розвитку. Законодавець, встановлюючи у правовій нормі модель поведінки, орієнтується на практичне життя і ті ціннісні канони, що опосередковані певним рівнем моральності і культури конкретного соціального середовища (етичної, політичної, правової).

Поняття цінності у праві визначається, по-перше, як цінності, що становлять духовну основу права, його сутність, без втілення яких право як явище неможливе (ідея справедливості, рівності, свободи, гуманізму), та, по-друге, як цінності, які не належать до внутрішніх сутнісних властивостей права, однак виражають інтереси і потреби людей, що можуть бути реалізовані лише за допомогою права, а саме: політичні, економічні, культурні, моральні, інформаційні та інші цінності⁷⁴. Вважається, що право у цьому випадку поєднує етичні, політичні, економічні, світоглядні та інші елементи соціальної культури. Водночас взаємодія і взаємопроникнення норм права і моралі не повинні призводити до ціннісного редуціонізму, тобто механічного включення духовних та інших цінностей у право⁷⁵.

Правові цінності – це конкретні соціально-правові явища, які лежать в основі права і правопорядку, виступають як ідеальне обґрунтування норм права, закріплюються й охороняються правовими нормами, становлять мету права⁷⁶. Правові цінності, що становлять собою конкретні соціально-правові явища, які лежать в основі права і правопорядку, є невід'ємним елементом національної системи права. Правові цінності – це квінтесенція змісту правових принципів і норм, які,

⁷³ Mario Krešić. About non-positivist perspective on legal values in international law. *Bratislava Law Review*. 2020. Volume 4. № 2. P. 35.

⁷⁴ Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 148.

⁷⁵ Тернавська В. М. Правові цінності в аспекті правової глобалізації: теоретико-правовий аналіз. *Legal Science, Legislation and Law Enforcement Practice: Regularities and Development Trends: Conference proceedings of International scientific and practical conference*. Lublin: Izdawniciba «Baltija Publishing», 2020. P. 125–126.

⁷⁶ Кравцов І. В. Класифікація правових цінностей та її значення для правової теорії і практики. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2017. Том 200. С. 52.

у свою чергу, є формою втілення і засобом реалізації конституційно-правової політики держави⁷⁷.

Ціннісно-правові засади будь-якого правового явища, у тому числі й інтеграційного процесу України, криються в їх можливості задовольняти потреби та інтереси кожної людини (особистісна цінність інтеграційного процесу України), соціальних спільнот та об'єднань (групова цінність інтеграційного процесу України), суспільства у цілому (загальносоціальна цінність інтеграційного процесу України)⁷⁸. Європейська інтеграція як явище політико-правової дійсності спрямована на зміцнення союзу народів Європи, формуючи та удосконалюючи політику мирного співіснування та сталого розвитку. В основі цієї політики спільні і неподільні універсальні цінності. Універсального характеру таким цінностям надає, як слушно зазначає О. Передерій, їх нормативне закріплення на наддержавному рівні у правових актах ЄС, а також їх реальне втілення і забезпечення на рівні функціонування і розвитку національних правових систем держав-членів ЄС та держав, які беруть участь у процесах європейської інтеграції⁷⁹. До фундаментальних актів Європейського Союзу, що мають обов'язковий характер (т.з. «hard law») та визначають універсальні європейські цінності, належать Договір про Європейський Союз від 07 лютого 1992 р., Договір про функціонування Європейського Союзу від 25 березня 1957 р., Хартія основоположних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 р. (в редакції Лісабонського Договору 2007 р.). Водночас має рацію К. Жебровська, зауважуючи, що європейські правові цінності мають як універсальний, так і релятивістський характер, оскільки вони увібрали у себе і загальнолюдські цінності, визначені в Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 р., Пакті про економічні, соціальні та культурні права і Пакті про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., а також куль-

⁷⁷ Viktoriia Ternavska, Yulianna Tsvietkova, Ivan Okhrimenko. Legal Values In The Context of Constitutional And Legal Policy of Modern States. *Journal of Law and Political Sciences (JLPS)*. 2023. Volume 38. Issue 3. P. 226.

⁷⁸ Колодій А. М., Колодій О. А. Ціннісно-правові засади інтеграційного процесу України. *Правове регулювання економіки*. 2018. № 17. С. 9.

⁷⁹ Передерій О. С. Право Європейського Союзу як чинник модифікаційних змін правових систем держав Європи. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми дослідження*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 17 травня 2019 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т. внутр. справ; Консультац. місія Європейського Союзу. Харків: ХНУВС, 2019. С. 165. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/17_05_2019/pdf/80.pdf.

турні цінності європейських народів, зумовлені їх історією та менталітетом⁸⁰.

У Преамбулі Договору про Європейський Союз від 07 лютого 1992 р. проголошено такі загальні цінності, як непорушність та невідчужуваність прав особистості, свобода, демократія, рівність та верховенство права, що розвинулися з культурного, релігійного та гуманістичного спадку Європи, а також підтверджується відданість принципам свободи, демократії, верховенства права, поваги до прав людини та основоположних свобод, основоположних соціальних прав⁸¹. У подальшому в Преамбулі Хартії основоположних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 р. було підтверджено неподільність універсальних цінностей людської гідності, свободи, рівності та солідарності, та відданість принципам демократії і верховенства права. Запроваджуючи простір свободи, безпеки та правосуддя, Європейський Союз робить людську особистість центром своєї діяльності⁸². Сприяючи збереженню та розвитку цих спільних цінностей, Європейський Союз поважає розмаїття культур і традицій народів Європи, національну ідентичність держав-членів та організацію їхніх органів.

У статті 2 Договору про Європейський Союз визначені такі спільні для всіх держав-членів ЄС цінності, як повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права та повага до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин⁸³, на яких власне засновано Європейський Союз. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толе-

⁸⁰ Жебровська К. А. Європейські правові цінності як орієнтир реформування правової системи України. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 18 травня 2018 р.) У 2-х т. Т. 1 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 344–345.

⁸¹ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу: міжнародний документ від 07 лютого 1992 р.; міжнародний документ від 25 березня 1958 р. / Європейський Союз; Європейське економічне співтовариство. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

⁸² Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу: міжнародний документ від 07 лютого 1992 р.; міжнародний документ від 25 березня 1958 р. / Європейський Союз; Європейське економічне співтовариство. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

⁸³ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу: міжнародний документ від 07 лютого 1992 р.; міжнародний документ від 25 березня 1958 р. / Європейський Союз; Європейське економічне співтовариство. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

рантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків. Цей широкий спектр цінностей становить собою, як зауважує професор Маастрихтського університету М. Клаес, політичний компроміс щодо розмежування між основоположними цінностями Союзу та більш суспільними цінностями, де було замінено такі неоднозначні поняття, як «рівність» на «рівність між чоловіками та жінками», а також «воля» (liberty) на «свобода» (freedom)⁸⁴.

Категорія «європейські цінності», виходячи з аналізу положень статті 2 Договору про Європейський Союз, визначається західними науковцями як «визнані правила, якими керуються юридичні суб'єкти у прийнятті рішень», а також керівні принципи, які заздалегідь визначені та визнані правовою системою і служать дороговказом для тлумачення, стандартом для оцінки та «формують легітимізує значення»⁸⁵. Дійсно, у статті 21 Договору про Європейський Союз встановлено, що Європейський Союз у процесі свого функціонування керується такими принципами, як демократія, верховенство права, універсальність та неподільність прав людини та основоположних свобод, повага до людської гідності, принципи рівності та солідарності, а також дотримання принципів Статуту ООН та міжнародного права⁸⁶. Крім того, в цій статті акцентується, що Союз прагне розвивати відносини та встановлювати партнерство з третіми країнами та міжнародними, регіональними або світовими організаціями, що поділяють зазначені принципи, для того, щоб гарантувати свої цінності, основоположні інтереси, безпеку, незалежність та цілісність Союзу⁸⁷. Водночас таке отождолення понять «принципи» та «цінності», що вживаються в актах Європейського Союзу, неоднозначно сприймається в зарубіжній юридичній літературі. Зокрема, сербський правознавець С. Івіч вважає, що принципи становлять собою ширше поняття,

⁸⁴ Claes M. How Common are the Values of the European Union. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*. 2019. Vol. 15. Pp. VII–XVI. URL: https://www.academia.edu/74772637/How_Common_are_the_Values_of_the_European_Union?uc-sb-sw=31463593

⁸⁵ Motyl V. The Concept and Legal Nature of EU Values. *Review of European and Comparative Law*. 2025. Vol. 60. № 1. Pp. 10–11.

⁸⁶ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу: міжнародний документ від 07 лютого 1992 р.; міжнародний документ від 25 березня 1958 р. / Європейський Союз; Європейське економічне співтовариство. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

⁸⁷ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу: міжнародний документ від 07 лютого 1992 р.; міжнародний документ від 25 березня 1958 р. / Європейський Союз; Європейське економічне співтовариство. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

ніж цінності, природа яких є більш універсальною⁸⁸. Крім того, європейські цінності, на його думку, не можуть ґрунтуватися винятково на юридичному визначенні, оскільки в довгостроковій перспективі існує небезпека виникнення викликів та напруженості, які поставлять ці цінності під сумнів. Визначення європейських цінностей вимагає взаємодоповнюваності культурного (змістовного) і правового аспектів, жоден з яких не повинен бути однорідним та фіксованим, а відкритим для різних інтерпретацій та трансформацій, поважаючи різноманітність, яка формує основу плюралізму сучасних суспільств, що дозволить уникнути метафізичних припущень⁸⁹.

На думку В. Мотиля, цінності ЄС, закріплені у статті 2 Договору про Європейський Союз, відповідають усім критеріям права, включаючи нормативність, формальну визначеність, обов'язковий характер, системність, відповідальність, відповідність ідеалам свободи, справедливості та поваги до прав людини. «Цінності як елементи права ЄС мають специфічні риси стосовно принципів та норм права ЄС, хоча вони взаємно пов'язані з ними через інституціоналізацію цінностей, оскільки вони можуть бути затверджені в нормах та принципах права ЄС. Таким чином, фундаментальні цінності права ЄС стали не лише окремою правовою категорією права ЄС, а й стали базовим системним елементом правової системи та *acquis communautaire*, ключовим елементом, на якому базується ЄС як союз цінностей»⁹⁰.

У цілому вважається, що стрижнем європейських цінностей виступають ліберальні фундаментальні права та свободи людини, демократичні принципи державного устрою, а також правова і соціальна держава, які опосередковують принципи функціонування ЄС⁹¹. В. Тичина, узагальнюючи положення Хартії основоположних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 р. (у редакції Лісабонського Договору 2007 р.), визначає такі права і свободи людини та демократичні принципи як загальні європейські цінності:

⁸⁸ Sanja Ivic. The Concept of European Values. *International Journal of Philosophy of Culture and Axiology*. 2019. Volume 16 (1). Pp. 112.

⁸⁹ Sanja Ivic. The Concept of European Values. *International Journal of Philosophy of Culture and Axiology*. 2019. Volume 16 (1). Pp. 112, 115.

⁹⁰ Motyl V. The Concept and Legal Nature of EU Values. *Review of European and Comparative Law*. 2025. Vol. 60, No. 1. P. 22.

⁹¹ Ковалів М.В., Тимчишин Т.М., Ніканорова О.В. Основи права Європейського Союзу: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 58; Тичина В. Правові цінності Європейського Союзу: навч. посіб. / МОН України, Держ. ун-т «Житомир. політехніка». Харків: Право, 2023. С. 11.

1.2. Універсальні цінності Європейського Союзу як правові стандарти...

– гідність: проголошується недоторканність людської гідності, необхідність її поваги та захисту, підтверджується цінність людського життя, гарантуються право на особисту недоторканність, заборона катувань та інших жорстких, нелюдських або таких, що принижують гідність, поводження чи покарання; свобода від рабства і підневільного стану;

– свобода: гарантуються основні свободи, зокрема, право на свободу та безпеку, повагу до приватного та сімейного життя, захист персональних даних, право вступати в шлюб і створювати сім'ю, право на свободу думки, совісті та віросповідання, свободу вираження поглядів та право на інформацію, свободу зібрань та об'єднань, свободу мистецтва і науки, право на освіту, свободу підприємництва, право власності, право на притулок, на захист у разі видворення, висилки чи екстрадиції;

– рівність: забезпечується рівність людей перед законом, заборона дискримінації, культурне, релігійне і лінгвістичне розмаїття, рівність чоловіка та жінки, права дитини, права літніх людей, інтеграція непрацездатних осіб;

– солідарність: гарантуються права солідарності, у тому числі соціальна безпека, охорона здоров'я, захист навколишнього середовища і споживачів тощо;

– права громадян: закріплюється право кожного громадянина ЄС голосувати і балотуватися на виборах до Європейського парламенту або на муніципальних виборах, право доступу до документів, право на звернення з петицією, свободу пересування і вибору місця проживання, дипломатичний та консульський захист;

– правосуддя: закріплюються не стільки права, скільки гарантії прав особистості, переважно в рамках кримінального процесу, а саме право на ефективний засіб правового захисту та справедливий суд, право на захист, урахування принципів законності і пропорційності кримінального правопорушення та покарання, право не бути засудженим чи покараним двічі за те саме кримінальне правопорушення⁹².

Водночас слід відзначити таке важливе положення, що користування цими правами тягне за собою відповідальність та обов'язки щодо інших осіб, людської спільноти та прийдешніх поколінь⁹³.

⁹² Тичина В. Правові цінності Європейського Союзу: навч. посіб. / МОН України, Держ. ун-т «Житомир. політехніка». Харків: Право, 2023. С. 13–14.

⁹³ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування

Підтримка цих цінностей, як і миру та добробуту європейських народів, є метою створення Європейського Союзу, які ЄС поширює у своїх відносинах зі світом, досягаючи цих цілей належними засобами відповідно до повноважень, наданих йому Договорами. Аналізуючи положення установчих договорів Європейського Союзу, можна з впевненістю дійти висновку про непересічність конотації цінностей у контексті взаємодії національних держав-членів Європейського Союзу. Зокрема, стаття 7 Договору про Європейський Союз передбачає, що у випадку встановлення існування явного ризику тяжкого порушення державою-членом зазначених у статті 2 цього Договору цінностей Рада Європейського Союзу може кваліфікованою більшістю призупинити певні права відповідної держави-члена, що впливають із застосування Договорів, включаючи право голосу представника уряду держави-члена у Раді. Вживаючи таких заходів, Рада враховує можливі наслідки такого призупинення для прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб⁹⁴. Так, Європейська Комісія вперше запропонувала Раді ухвалити рішення відповідно до статті 7 (1) Договору про Європейський Союз 20 грудня 2017 р. відносно Польщі, дійшла висновку, що існує явний ризик серйозного порушення верховенства права в Польщі⁹⁵. В цілому йшлося про невідповідність 13 законів, прийнятих польським Сеймом з питань судової реформи, правовим цінностям верховенства права і судової незалежності. Рішення Комісії підтримав Європейський Парламент 1 березня 2018 р., на підставі якого Комісія спрямувала до Польщі чотири рекомендації для приведення національного законодавства у відповідність до норм права ЄС. Виконання Польщею усіх рекомендацій у листопаді 2018 р. запобігло введенню щодо неї санкційного режиму⁹⁶.

Як слушно зауважує Є. Тітов, механізм забезпечення цінностей ЄС не обмежується установчими договорами Союзу, оскільки він ор-

Європейського Союзу: міжнародний документ від 07 лютого 1992 р.; міжнародний документ від 25 березня 1958 р. / Європейський Союз; Європейське економічне співтовариство. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

⁹⁴ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу: міжнародний документ від 07 лютого 1992 р.; міжнародний документ від 25 березня 1958 р. / Європейський Союз; Європейське економічне співтовариство. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

⁹⁵ Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland. An official website of the European Union. Dec 20, 2017. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_17_5367.

⁹⁶ Врублевська-Місюна К. М., Тичина В. П. Правові цінності Європейського Союзу та їх юридичне значення. *Право і суспільство*. 2022. № 4. С. 455.

1.2. Універсальні цінності Європейського Союзу як правові стандарти...

ганічно доповнюється та розвивається системою правових актів ЄС, зокрема: Директивою Ради 2000/43/ЄС про впровадження принципу рівного ставлення між особами незалежно від расового чи етнічного походження; Директивою Ради 2000/78/ЄС про загальні засади рівного поводження у сфері зайнятості і занять; Директивою Ради 2004/113/ЄС про принцип рівного поводження між чоловіками та жінками у питаннях доступу та постачання товарів і послуг; Директивою 2006/54/ЄС Європейського Парламенту та Ради про імплементацію принципу рівності можливостей та рівного поводження до чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування та зайнятості; Загальним Регламентом про захист даних (Регламент 2016/679); Директивою про захист даних 95/46/ЄС тощо⁹⁷. На сьогодні деякі директиви функціонують в новій редакції, зокрема, Директива 2024/1499 від 07 травня 2024 р. про стандарти для органів з питань рівності у сфері рівного ставлення до осіб⁹⁸ та Директива 2024/1500 від 14 травня 2024 р. про стандарти для органів з питань рівності у сфері рівного ставлення та рівних можливостей⁹⁹. В цілому підтримуємо позицію правознавця, що «на рівні установчих договорів та правових актів ЄС сформований комплексний організаційно-правовий механізм забезпечення цінностей Європейського Союзу, що використовує методи негативної та позитивної відповідальності»¹⁰⁰.

На сьогодні кожна демократична держава, незважаючи на членство в Європейському Союзі, здійснює інституціалізацію європейських цінностей в першу чергу на конституційному рівні, запроваджуючи механізм їх реального здійснення та захисту в національному законодавстві. До правових цінностей конституційно-правової політики держави належать людина, її життя і здоров'я, людська гідність,

⁹⁷ Тітов С. Б. Механізм забезпечення цінностей Європейського Союзу. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*. Харків, 2019. С. 221.

⁹⁸ On standards for equality bodies in the field of equal treatment between persons irrespective of their racial or ethnic origin, equal treatment in matters of employment and occupation between persons irrespective of their religion or belief, disability, age or sexual orientation, equal treatment between women and men in matters of social security and in the access to and supply of goods and services, and amending Directives 2000/43/EC and 2004/113/EC: Directive (EU) 2024/1499 of the Council of 7 May 2024. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401499.

⁹⁹ On standards for equality bodies in the field of equal treatment and equal opportunities between women and men in matters of employment and occupation, and amending Directives 2006/54/EC and 2010/41/EU: Directive (EU) 2024/1500 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401500.

¹⁰⁰ Тітов С. Б. Механізм забезпечення цінностей Європейського Союзу. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*. Харків, 2019. С. 221.

моральна автономія, приватність і невтручання в особисте життя, а також громадянство і громадянські свободи, такі як свобода вибору, свобода слова, свобода совісті, свобода громадських асоціацій. Звичайно, цей перелік можна продовжити, особливо враховуючи той факт, що офіційно визнано чотири покоління прав і свобод людини і громадянина. Водночас авторитетна присутність минулого у правових традиціях, що стосується багатьох моральних, релігійних, політичних переконань, ідеології та величезної культурної спадщини, яку вони втілюють, часто є найпотужнішим і всепоглинаючим фактором у сьогоденні і вважаються такими, що мають постійне значення¹⁰¹.

Толерантність як цінність конституційно-правової політики держави. У наукових колах поширеною є думка, що однією із основних європейських цінностей є толерантність як основа демократії і прав людини, «сама вона характеризує багатовимірність середовища існування, різноманітність поглядів та спрямована на гармонійне мирне співіснування різних представників суспільства»¹⁰². Ю. Липовець переконана, що толерантність «сьогодні є однією з правових цінностей європейської культури, пронизуючи всі сфери сучасного життя людини, і право як цивілізований регулятивний механізм повинно використовувати весь свій арсенал для того, щоб зробити толерантність дієвим і практичним принципом облаштування цивілізованого співжиття»¹⁰³.

Міжнародно-правове визначення поняття толерантності містить Декларація принципів толерантності, прийнята Резолюцією 5.61 Генеральної конференції ЮНЕСКО від 16 листопада 1995 р. У статті 1 цієї Декларації толерантність визначається як повага, прийняття та оцінка багатого розмаїття культур нашого світу, наших форм самовираження та способів буття людини завдяки знанням, відкритості, спілкуванню та свободі думки, совісті та переконань. Толерантність – це не лише моральний обов'язок, а й політична та правова вимога, що зумовлена визнанням універсальних прав людини та основоположних свобод інших¹⁰⁴. Толерантність підтверджує стандарти, встановлені в міжна-

¹⁰¹ Matrin Krygier. Law as tradition. *Law and Philosophy*. 1986. Volume 5. P. 246.

¹⁰² Пендюра М. М., Лапка О. Я. Толерантність і європейські правові цінності. *Альманах права*. 2022. Випуск 13. С. 276.

¹⁰³ Липовець Ю. О. Правові цінності як ідеали та компроміси: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Київ, 2021. С. 178.

¹⁰⁴ Declaration of Principles on Tolerance Proclaimed and signed by the Member States of UNESCO on 16 November 1995. URL: <https://www.oas.org/dil/1995%20Declaration%20of%20Principles%20on%20Tolerance%20UNESCO.pdf>.

1.2. Універсальні цінності Європейського Союзу як правові стандарти...

родних документах з прав людини, а також передбачає відповідальність, яка підтримує права людини, плюралізм (включаючи культурний плюралізм), демократію та верховенство права. Водночас практика толерантності не означає терпимість до соціальної несправедливості, відмову від власних переконань чи їх послаблення. Це означає, що людина вільна дотримуватися власних переконань і визнає, що інші дотримуються своїх. Це означає прийняття того факту, що люди, природно різноманітні за своєю зовнішністю, ситуацією, мовою, поведінкою та цінностями, мають право жити в мирі та бути такими, якими вони є. Це також означає, що власні погляди не повинні нав'язуватися іншим¹⁰⁵.

Свобода вибору як цінність конституційно-правової політики держави. Демократія, що означає визнання верховенства влади народу, є безумовним принципом, на якому ґрунтується державність у сучасних конституційних реаліях. Ідея демократії має давню історію, будучи сформованою ще дві тисячі років назад в Стародавній Греції. Разом з тим, ідея демократії як універсальної цінності є досить новою, вона є великою революцією в мисленні та квінтесенцією продукту двадцятого століття, коли прихильникам демократії в Азії чи Африці доводилося боротися за демократію¹⁰⁶.

На думку Л. Даймонда, демократія складається з чотирьох базових елементів: політичної системи для виборів і заміни влади через вільні і чесні вибори; активної участі народу як громадян у політичному і громадському житті; захист прав усіх громадян; верховенство права, завдяки якому всі закони і процедури застосовуються однаково до всіх громадян¹⁰⁷. Водночас демократія означає більше, ніж вибори, ніж організація політичних партій і захист прав особистості. Це також означає, що формування політики є підзвітним громадськості питанням і чиновники не мають використовувати свої посади корумповано для приватної вигоди¹⁰⁸.

Влада народу реалізується як шляхом прямого народовладдя (референдум, плебісцит), так і шляхом делегування частини суверенних

¹⁰⁵ Declaration of Principles on Tolerance Proclaimed and signed by the Member States of UNESCO on 16 November 1995. URL: <https://www.oas.org/dil/1995%20Declaration%20of%20Principles%20on%20Tolerance%20UNESCO.pdf>.

¹⁰⁶ Amartya Kumar Sen. *Democracy as a Universal Value. Journal of Democracy*. 1999. Volume 10. № 3. P. 3–4.

¹⁰⁷ Diamond L. Lecture at Hilla University for Humanistic Studies. January 21, 2004: «What is Democracy». URL: <http://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/WhalsDemocracy012004.htm>.

¹⁰⁸ Susan Rose-Ackerman. *From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society. East European Politics and Societies*. 2007. Vol. 21. № 1. P. 31.

прав виборним органам і посадовим особам публічної влади (представницька демократія). В обох випадках інструментом реалізації свободи вибору є право голосу. Однак не підтримуємо позицію тих учених, які визначають свободу вибору не як право, а як обов'язок голосувати, що підсилює, на їх думку, особливу та цінну роль, яку вибори відіграють у сучасній демократії¹⁰⁹.

Демократія потребує свідомого й активного залучення громадян до суспільного життя і без цього вона не може відбутися. У статті 25 Міжнародного пакту ООН про громадянські і політичні права 1966 р. визначено, що вибори мають бути дійсними, періодичними, вільними, таємними і рівноправними¹¹⁰. Однак новим викликом для представницької демократії стало впровадження ІТ технологій у процес прийняття важливих державних рішень шляхом масового таємного волевиявлення. Річ у тім, що у Міжнародному Пакті не прописана вимога про забезпечення довіри до результатів виборів, а без довіри громадяни можуть заперечувати доцільність інновацій, оскільки не хочуть проміняти демократичні цінності на більш зручний спосіб волевиявлення. Має місце глибоке занепокоєння громадян держав з розвинутою демократією, де ніколи не виникали підозри у шахрайстві при проведенні виборів. Вони не хочуть втратити досягнення демократії внаслідок впровадження нових технологій, оскільки звичний процес офлайн голосування дає можливість відкритості для аудиту всіх процесів, які можуть викликати недовіру¹¹¹. Тому враховуючи, що деякі держави-члени ЄС вже використовують або розглядають можливість використання електронного голосування, Рада ЄС в рекомендаціях зі стандартів електронного голосування у пункті 39 визначила: «Система електронного голосування має бути аудитованою. Система аудиту має бути відкритою та всеохоплюючою, а також активно повідомляти про потенційні проблеми та загрози»¹¹².

¹⁰⁹ Emilee Booth Chapman. The Distinctive Value of Elections and the Case for Compulsory Voting. *American Journal of Political Science*. 2019. Vol. 63. № 1. P. 101.

¹¹⁰ International Covenant on Civil and Political Rights 16 December 1966: General Assembly resolution 2200 A (XXI). URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

¹¹¹ Yuriy Khlaponin, Volodymyr Vyshniakov, Viktoriia Ternavska, Oleksandr Selyukov, Oleg Komarnytskyi Development of Audit and Data Protection Principles in Electronic Voting System. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies. Information technology. Industry control systems*. 2021. Vol. 4 № 2 (112). P. 47–48.

¹¹² Recommendation CM/Rec(2017)51 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the

Будь-які зловживання під час виборчого процесу призводять до обрання влади, яка не реалізовуватиме належне врядування в інтересах виборців, а отже і не буде досягнуто цілей представницької демократії. Дослідники вважають необхідним існування громадянського суспільства та вільних ЗМІ, які допомагають належним чином сформулювати об'єктивну громадську думку щодо виборчого процесу¹¹³.

Свобода слова як цінність конституційно-правової політики держави. Визнання та нормативне закріплення таких цінностей, як свобода слова та преси, пройшли тривалий тернистий шлях від закріплення в Першій поправці Конституції США до поширення цих цінностей за океан шляхом адаптації, ставши окремими конституційними гарантіями у формі парламентських привілеїв свободи дебатів, скасування попередньої цензури, теорії природних прав, зростання віротерпимості, обмеження функції національного уряду у федеративній системі¹¹⁴.

Сьогодні свобода вираження поглядів є запорукою реальної демократії. Парламентська Асамблея Ради Європи прямо зазначила, що там де немає свободи вираження поглядів, там не може бути демократії¹¹⁵. Право кожного на свободу вираження поглядів захищено положеннями статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод¹¹⁶. Люди різних соціальних груп, національностей, віросповідання мають право висловлювати свої погляди, якщо вони не ображають гідність інших людей та не спрямовані на підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства.

Відкриті дискусії дозволяють демократичним суспільствам розвиватися та успішно реагувати на сучасні виклики. Можливість відкрито заявити про свою думку, підтримана різноманітними та незалежними

Ministers' Deputies). URL: <https://rm.coe.int/0900001680726f6f>

¹¹³ Livingstone, S., and Lunt, P. The mass media, democracy and the public sphere. *In Talk on Television: Audience participation and public debate*. London: Routledge, 1994. P. 9–35. URL: https://eprints.lse.ac.uk/48964/1/Amended%20Livingstone_Mass_media_democracy.pdf.

¹¹⁴ David S. Bogen. The Origins of Freedom of Speech and Press. *Maryland Law Review*. 1983. Volume 42. Issue 3. P. 430–431.

¹¹⁵ Freedom of expression in the media in Europe: Parliamentary Assembly, its Recommendation 1589 (2003). URL: <https://pace.coe.int/en/files/17069>; Threats to the lives and freedom of expression of journalists: Parliamentary Assembly, its Resolution 1535 (2007). URL: <https://pace.coe.int/en/files/17510>.

¹¹⁶ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and 14. Rome, 4.XI.1950. URL: https://www.eod.s.eu/library/CoE_European%20Convention%20for%20the%20Protection%20of%20Human%20Rights%20and%20Fundamental%20Freedoms_1950_EN.pdf.

ми медіа, дозволяє громадянам ухвалювати критичні та обґрунтовані рішення, а також формує гарантії від зловживань влади та неправомірного тиску. Свобода слова проявляє себе у праві опозиції висловлювати конструктивну критику на адресу легітимної влади. Звичайно здійснення цих свобод не є безмежним, оскільки пов'язане з певними обов'язками і відповідальністю, а тому кожна держава має право встановлювати у своєму законодавстві певні розумні обмеження свободи вираження поглядів для охорони національної безпеки, громадського порядку, захисту репутації чи прав інших осіб, здоров'я і моральності населення. Так, наприклад, захист репутації і досі використовується як одна із найпоширеніших причин для обмеження свободи вираження поглядів. Комітет Міністрів та Парламентська Асамблея Ради Європи закликали країни забезпечити наявність законодавчих положень щодо дифамації, які б містили гарантії захисту свободи вираження поглядів та відповідали європейським та міжнародним стандартам стосовно прав людини і принципів співмірності¹¹⁷.

Закони, що містять положення про дифамацію та їх застосування на практиці мають передбачати правомірність висловлення критичних зауважень і передбачати гарантії недопущення тиску чи впливу щодо обговорення питань, які становлять суспільний інтерес. Політичні, публічні особи та державні службовці не користуються підвищеним рівнем захисту від критики та образ у порівнянні з іншими людьми. Однак у багатьох випадках закони про дифамацію використовуються не за призначенням, а з метою перешкоджання участі у публічних дебатах, що необґрунтовано обмежує свободу вираження поглядів. Положення кримінального законодавства щодо боротьби з мовою ворожнечі є чіткими та зрозумілими, що забезпечує усвідомлення меж правомірної поведінки та включає відповідні гарантії дотримання свободи вираження поглядів відповідно до вимог пункту 2 статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод¹¹⁸.

Європейський суд з прав людини неодноразово підкреслював необхідність запровадження країнами-членами систем захисту журналістів та інших медіа гравців у рамках позитивного зобов'язання

¹¹⁷ Jaume Bartumeu Cassany. Towards decriminalisation of defamation: Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs and Human Rights. Report. Doc. 11305. 25 June 2007.

¹¹⁸ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and 14. Rome, 4.XI.1950. URL: https://www.eod.s.eu/library/CoE_European%20Convention%20for%20the%20Protection%20of%20Human%20Rights%20and%20Fundamental%20Freedoms_1950_EN.pdf.

щодо створення сприятливого середовища для активних громадських обговорень, де кожен може висловити свою думку та власні ідеї без остраху. Крім того, країни-члени мають ефективно захищати фізичні та моральні цінності людини, передбачивши у кримінальному законодавстві відповідні положення для профілактики злочинів проти журналістів, а також забезпечити належне розслідування для попередження безкарності.

Аналізуючи зміст демократичних цінностей та їх трансформацію в сучасному глобалізованому світі, слід відмітити не лише позитивні сторони їх поширення, але і негативні також. Хоча конституційна глобалізація без сумніву є одним із найважливіших подій останніх десятиліть, однак одним із багатьох її наслідків стала підвищена увага до різноманітності способів реалізації практики конституціоналізму. Ця подія, у свою чергу, породила прискорені зусилля суддів щодо використання збільшених ресурсів іноземного законодавства та юриспруденції для сприяння розгляду національних конституційних справ. Разом з тим, якщо застосування суддями загальноєвропейських принципів та норм міжнародного права не викликає збурення в юридичному та соціальному середовищі конкретної країни, то механічне впровадження іноземних правових цінностей вимагає ретельного зваження суддями витрат та вигод іноземних конституційних запозичень, що може розглядатися як загроза цілісності конституційного експерименту для корінного населення¹¹⁹.

Конституційний Суд України, виходячи з положень Конституції України щодо підтвердження європейської ідентичності Українського народу і незворотності європейського та євроатлантичного курсу України, у своєму Рішенні від 22 червня 2022 р. № 5-р(П)/2022 зазначив: «... Україна ставить за мету набуття повноправного членства в Європейському Союзі, послідовно втілюючи відповідні конституційні цінності в законодавство з урахуванням того, що Європейський Союз заснований на «цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та додержання людських прав, а також на тому, що «ці цінності є загальними для держав-членів». ... У свою чергу, євроінтеграція України вимагає утвердження правдивої демократії, додержання людських прав та верховенства

¹¹⁹ Gary Jeffrey Jacobsohn. Constitutional Values and Principles. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Pp. 777–792. Published: 21 November 2012. URL: <https://academic.oup.com/edited-volume/43728/chapter/367620275>.

права (правовладдя) як загальноєвропейських цінностей¹²⁰. Водночас українські правознавці також зауважують з цього приводу, що саме в конституційній сфері «навіть поза загрозою популізму ідентичність формує ту межу, яка означає власний «конституційний код», що свідчить про вияв установчої влади в державі. Допоки національні конституційні системи існують, вони будуть зберігати власну ідентичність»¹²¹.

Таким чином, *правові цінності Європейського Союзу* – це спільні, різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які регламентуються, регулюються та охороняються нормами та принципами права, викладеними у правових актах Європейського Союзу, здатні завдяки своїм якісним і формальним ознакам задовольняти особистісні, групові, загальносоціальні інтереси та потреби європейської спільноти.

Сповідування спільних європейських цінностей, зазначених у статті 2 Договору про Європейський Союз, та їх реальна повага, яка підтверджується не лише їх декларуванням у законодавстві, але і правореалізаційною практикою, є передумовою для подачі будь-якою європейською державою заявки на набуття членства в Європейському Союзі.

1.3. Онтологія правотворчості в Україні в умовах євроінтеграції

Українцям у 20–30-х рр. ХХІ ст. випав обов’язок захищати свою державу, її суверенітет, свою економіку і свою землю від непрогнозованої у третьому тисячолітті військової агресії, одним із заходів боротьби з якою є радикальне вдосконалення українського права і законодавства за європейським зразком. Одним із ключових напрямів розвитку вітчизняного законодавства є вирішення проблеми правотворчості, яка знову набула актуальності в юридичній теорії й практиці у зв’язку з прийняттям 24 серпня 2023 р. Верховною Радою України

¹²⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 96–1, 96–2 Кримінального кодексу України (щодо спеціальної конфіскації) від 30 червня 2022 р. № 1-п/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-22#Text>.

¹²¹ Колісник В., Берченко Г., Слінько Т. Конституційна ідентичність як втілення установчої влади. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2022. № 29 (3). С. 72.

Закону України «Про правотворчу діяльність»¹²². З одного боку, цей Закон поклав край безплідним і схоластичним дискусіям про те, що є правотворчістю і що головніше – «правотворчість» чи «правоутворення», а з іншого боку, передбачив вимоги до важливої частини правотворчої діяльності – законотворчості та творення нормативно-правових актів. Вирішення проблеми філософського осмислення правотворчості потребує сьогодні нового підходу, адже є потреба в поглибленому аналізі онтології, епістемології, аксіології, гносеології, антропології правотворчості в нових соціальних умовах, пов'язаних насамперед з євроінтеграційними процесами. Напевно, онтологічний підхід до правотворчості потребує ув'язування останньої з буттям соціуму, громадянського суспільства, держави, без яких правотворчість не існує, є недоцільною та неможливою. Також онтологія правотворчості пов'язана з онтологією, буттям права й законодавства. Дослідження зазначених моментів спрямоване на те, щоб зробити зрозумілою потребу розвитку положень, закріплених у Законі України «Про правотворчу діяльність».

Правотворчість як теоретична й практична діяльність потребує наукового осмислення та аналізу. Десятки публікацій (від тез виступів на наукових форумах до монографій і статей в енциклопедіях) не лише не вирішили наявних проблем, а дедалі більше їх загострили. З притаманними для догматичної юриспруденції дискусіями після публікацій зарубіжних учених українські науковці (зазвичай теоретики держави й права) почали «досліджувати» суміжні з правотворчістю поняття (а фактично синоніми) – «правоутворення», «правотворча діяльність», визначати, яке поняття є «ширшим», а яке «вужчим», коло яких питань охоплює тощо. Інша група науковців наполегливо намагалася вмістити правотворчість до юридичної техніки, визначивши останню не лише як правотворчість, а й застосування права та навіть правоохорону.

Дискусії на окреслену тему автор убачає як такі, що описані Дж. Свіфтом у «Мандрах Гуллівера», які призвели до війни між Ліліпутією з Блефуском¹²³. Їх суть полягає в тому, з якого боку розбивати варені яйця – з «тупого» чи «гострого» кінця. Значимо, що в контексті розвитку філософії права дискусії на зразок таких, що стосуються,

¹²² Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-IX#Text>.

¹²³ Свіфт Дж. Мандри Гуллівера. Харків: Фоліо, 2013. 333 с.

зокрема, поняття, принципів, визначення, дедалі частіше тісняться аналізом суті юриспруденції, її окремих напрямів, динаміки її розвитку, зв'язком із соціумом, у тому числі з громадянським суспільством. Значного поширення набуває юснатуралістична методологія, яка висвітлює юридичну науку не як опис догми, а як динамічну, «живу» систему.

В українській юридичній науці під час дослідження правотворчості домінує етатизм, тобто абсолютизація й возвеличення держави як єдиного монополіста у творенні законів. Останніх водночас з іншими нормативно-правовими актами вважають правом. До того ж зовсім уникають таких форм (джерел) права, як традиції, звичаї, судові прецеденти, договори, доктрини.

Щоб перебороти цю схоластику й догматизм в юриспруденції, необхідно її філософське переосмислення, зокрема, суті й змісту правотворчості. Для виконання цього завдання необхідно дослідити онтологію правотворчості, тобто питання буття і суцього правотворчості, її існування як соціального феномена.

Розглядаючи онтологію правотворчості в контексті європейської інтеграції, слід виділити три основні проблеми: 1) правотворчість в Україні; 2) євроінтеграція в Україні; 3) методологія дослідження.

Проблема правотворчості була класичною в юриспруденції взагалі та в теорії держави і права зокрема. Правотворчість в українській юриспруденції ще і по сьогодні проявляє успадковані від радянської епохи етатизм (юридичний), який полягає в абсолютизації чи перебільшенні ролі держави в цьому процесі. Право як результат правотворчості трактувалось як система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових норм, додержання яких забезпечується її цілеспрямованою діяльністю¹²⁴. Власне правотворчість трактувалась як діяльність «компетентних» державних органів і громадських організацій (у першу чергу, КППС), спрямована на створення, зміну, скасування норм права (нормативних актів).

У першому фундаментальному виданні «Юридична енциклопедія»¹²⁵ теж вказувалось, що правотворчість є напрямом діяльності держави, пов'язаним з офіційним закріпленням норм права шляхом формування

¹²⁴ Юридичний словник / за ред. Б.М. Бабія, Ф.Г. Бурчака, В.М. Корецького. Київ: Гол. ред. УРЕ, 1983. Вид. 2-ге, переробл. і доп. 871 с.

¹²⁵ Юридична енциклопедія: в 6 т. / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Київ: Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5: П–С. С. 51.

приписів, їх зміни, доповнення, скасування. При цьому правотворчість здійснюється державою в межах законотворчого процесу, а результатом є прийняття нормативно-правового акту. Тобто правотворчість – знак рівності – законотворчість. А результатом є нормативно-правовий акт.

Дискусії на тему правотворчості, а вони велися в методології позитивізму, догматики і схоластики, певним чином завели дискусію в глухий кут. Проігнорувати статтю 8 Конституції України, яка закріплює верховенство права¹²⁶, не можна, але й досягнути зміст цієї категорії чи принцип юриспруденції в Україні або немає бажання, наснаги чи немає відповідної інтелектуальності. Тому переважна більшість авторів, що досліджують цю тему, або повертаються до радянського нормативізму, або займаються епігонством та апологетикою, запозичуючи в сусідів (у першу чергу, північно-східних) їх здобутки та ідеї.

Зазначимо, що в Україні почали писати про правоутворення як про начебто новітній винахід. При цьому правотворчість підпорядкували правоутворенню. Навіть у третьому томі «Великої української енциклопедії. Загальна теорія права» стаття про правотворчість відсутня, а є лише стаття про правоутворення¹²⁷. Видається, що це поняття є до певної міри безсуб'єктивним, адже виходячи з нього право утворюється (твориться) само собою: або спонтанно, або в результаті еволюційного процесу, або з нічого (як з хаосу в синергетичних процесах).

Здавалось би, коли немає різниці між термінами «правотворчість» і «правоутворення», 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 походить із суспільних відносин, які має врегулювати держава. Та й не тільки зазначені джерела тяжіють до етатизму (від франц. *étatisme*, *etat* – держава), але навряд чи у вітчизняній юриспруденції знайдуться джерела, які б не приписували творення права державі. Забувається, що держава відносно «молода» форма суспільної організації, а право існувало задовго до держави, яка потім

¹²⁶ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

¹²⁷ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / НАПрН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Нац. юрид. університет ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин та ін. С. 600.

розвинулась на його основі. Певні зародки права знаходимо у Стародавньому Шумері (7 тис. років тому). Але держава в «звичайному» чи сучасному розумінні виникає в Месопотамії в кращому разі приблизно 4 тис. років тому назад. Торквальд Якобсен назвав тодішню форму суспільної організації «примітивною демократією»¹²⁸. 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 влаштувала, то він звернувся до народних зборів, які вирішили боротися з агресорами. Таке рішення влаштувало 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. Дійшли цілком чи частково писані на глиняних табличках три стародавні кодекси законів правителів Шумеру: Уракагіни (2350 р. д. н. е.), Ур-Наму (близько 2100 р. д. н. е.) і Ліпіт-Іштар (біля 1950 р. д. н. е.). Відомий з історії держави і права кодекс вавилонського царя Хамурапі датується початком XVIII ст. д. н. е.¹²⁹

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 Єгипті¹³⁰.

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 прецедентів¹³¹.

¹²⁸ Jacobsen I. *The Treasures of Darkness: A History of Mesopotamian Religion*. New Haven: Yale University Press, 1978. 288 p.

¹²⁹ Glassman R.M. *Democracy in the Sumerian City States: The Assembly, the Elders, and the King. The Origins of Democracy in Tribes, City-States and Nation-States*. Cham: Springer, 2017. P. 303–314.

¹³⁰ Sabbahy L.K. *Kingship, Power, and Legitimacy in Ancient Egypt. From the Old Kingdom to the Middle Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. 208 p.

¹³¹ Bestock L. *Violence and Power in Ancient Egypt. Image and Ideology before the New Kingdom*. London: Routledge, 2017. 314 p.

Показовим є той факт, що і в наших предків суспільні норми, право теж з'являються набагато раніше, ніж держава. Тому коли йдеться про правотворення, то від возвеличення ролі держави в цьому процесі слід відмовитися. Право творить 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 і судові прецеденти, міжнародно-правові норми, рішення Європейського суду з справ людини (а в перспективі і рішення інших судів), угоди тощо. На наш 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 дотримуватися права, а обійти його, ігнорування правових приписів. Тому на цей перехідний період у 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. У перспективі значення і роль інших джерел права (крім законів) зростатиме, насамперед це стосується етичних кодексів, дієвість яких підтверджує, зокрема, регулювання інтернету.

Безперечно, значну ясність у розвиток категорії «право» і вирішення питання онтології правотворчості вніс Закон України «Про правотворчу діяльність». Він завершив тридцятилітню роботу над законопроектами під різними назвами, які стосувалися нормотворчої діяльності. У статті 2 цього Закону вказується, чим є правотворча діяльність¹³². Це та діяльність, що здійснюється з метою планування, розроблення та прийняття (видання) нормативно-правового акту, ведення обліку таких актів та здійснення їх правового моніторингу. Одночасно в Законі України «Про правотворчу діяльність» сформульовані визначення норми права та нормативно-правового акту. Першим вважається загальнообов'язкове та формально визначене правило поведінки, що регулює суспільні відносини. Воно охороняється і забезпечується державою. Тобто держава не виступає монополістом у роботі й прийнятті правового акту. Його можуть розробляти, приймати (затверджувати) інші суб'єкти, серед них і члени громадянського сус-

¹³² Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-IX#Text>.

пільства, міжнародні суб'єкти. Прямо не вказується на судові прецеденти, хіба що можна це виводити за допомогою логічних методів та прийомів дослідження.

Нормативно-правовий акт ув'язується із суб'єктом правотворчої діяльності та прийнятий у тому порядку, який передбачають Конституція і закони України. Суб'єктами правотворчої діяльності стаття 4 Закону України «Про правотворчу діяльність» визначає державні органи, голів місцевих державних адміністрацій та керівників їх (адміністрацій) структурних підрозділів, органи місцевого самоврядування та територіальні громади (на місцевому референдумі).

Щодо останнього суб'єкта, то його правотворча діяльність обмежується лише місцевим референдумом. Це подібне до того, що суб'єктність правотворчості українського народу теж обмежується лише всеукраїнським референдумом. Утім, тут виникають певні сумніви. Стаття 5 Конституції України визначає народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади – народ, який здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та місцевого самоврядування¹³³. Стаття 140 Конституції України теж передбачає можливість здійснення громадою функцій місцевого самоврядування безпосередньо або через місцеві ради та їх виконкоми. Розділ II Конституції України «Вибори. Референдуми» закріплює положення про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми, інші форми безпосередньої демократії (але не вказано, які саме). Тобто в тому числі повноваження як суб'єктів правотворчості у народі і громади обмежуються виборами та участю у референдумах. А порядок їх проведення визначається законами держави. Виникає запитання, а чий суверенітет – народу чи держави вищий? Відповідь очевидна – суверенітет народу. То чому держава його обмежує, зводячи, зокрема, повноваження в сфері правотворчості до участі у всеукраїнському референдумі? Подібна ситуація і з повноваженнями громади – її правотворча діяльність обмежується місцевим референдумом.

Можна констатувати, що Закон України «Про правотворчу діяльність» став значним кроком у розвитку української юриспруденції та у такій важливій (чи найважливішій) сфері, як правотворча діяльність. У цьому Законі йдеться багато про правотворчість, але не остаточно. Як

¹³³ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

вказувалось вище, потребують додаткового розвитку наукові розвідки про правотворчість у сенсі творення традицій, звичаїв, договорів.

Правотворчість як складний і специфічний процес у теорії держави й права трактують як такий, що реалізується на гносеологічному, матеріальному та інституціональному рівнях¹³⁴. Цей перелік можна розширити онтологічним, аксіологічним, праксеологічним, культурологічним рівнями тощо. Об'єднує їх онтологія чи онтологічний підхід до правотворчості. Для того, щоб дослідити онтологію правотворчості, необхідно від загального до конкретного вивчити положення онтології та від особливого до конкретного з'ясувати питання правової онтології, а далі онтології правотворчості.

Онтологія (грец. *o'n, o'ntos* – суще, *logos* – вчення) – вчення про буття. Вчення про буття в класичній філософії поряд з гносеологією, аксіологією, антропологією тощо виступають базою філософської системи, філософського підходу. Зміст поняття онтології в класичній філософії збігається зі змістом метафізики як цілісної системи. У сучасній же неокласичній філософії під онтологією здебільшого розуміють інтерпретації способів буття з нефіксованим статусом.

Поняття «онтологія» введено в науковий обіг ще в 1613 році німецьким філософом Р. Гокленіусом. А остаточно його розкрив філософ, юрист і математик Х. Вольф. Проте ще в XVII ст. майже паралельно з Р. Гокленіусом його застосовував Й. Клауберг у своїх дослідженнях з натурфілософії як синонім терміна «метафізика».

Онтологія як поняття пов'язана з буттям природи як вченням про саме буття природи і виділяється ще в період давньогрецької філософії. Так, Парменід (приблизно 515 або 475 р. до н.е.) та інші представники елейського напрямку в філософії стверджували, що істинним знанням є лише думки про буття як про вічний, незмінний та однорідний процес, а думки про буття не можуть бути неправильними, а сама думка і буття є одне і те ж¹³⁵.

Динамічність і змінність елейської школи філософів розглядалися як оманливе явище. Наступні «досократичні» філософи дещо пом'якшили такий радикалізм, описуючи вже не суто буття, а якісні визначення начала (корені) буття.

¹³⁴ Моїсеєнкова С.О. Антропологічно-правові детермінанти правоутворення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2015. № 824 (6). С. 274.

¹³⁵ Шамша І. Категорія «буття» у філософії Парменіда. *Мультиверсум: Філософський альманах*: зб. наук. пр. Київ, 2008. Вип. 72. С. 156–167.

Платон у своєму вченні про ейдоси (ідеї) інтегрував давньогрецьку онтологію¹³⁶. Буття є сукупністю ідей, розумово досягнутих форм чи сутностей, відображенням яких є багатоманітність світу речей. Онтологія Платона ув'язується з вченням про пізнання як інтелектуальне сходження до істинно суцільних видів буття. Вперше про існування понадприродних ідей Платон говорить у діалозі «Федр», де Сократ дискутує з Федром про душу, її безсмертність. Ідея душі потребує божественного і поширеного викладу, а те, чому вона подібна, то це піддається не лише божественному, але й людському розумінню¹³⁷.

Аристотель удосконалив і розвинув онтологічні міркування, хоча в «Метафізиці» він піддав критиці вчення про ідеї та їх самостійне буття. При цьому ідеї могли виглядати як копії чи двійники чуттєвих речей. Аристотель вважав, що теорія ідей марна не лише для пізнання, але й для чуттєвого існування речей. І щоб «царство ідей» мало якийсь значення, воно повинно належати до «життєвих речей». Також Аристотель стверджував, що теорія ідей не дає і не може дати пояснення важливій властивості речей чуттєвого світу – їх руху, виникненню, становленню і загибелі¹³⁸.

Разом з тим, коли йшлося про філософське вчення про буття – онтологію – в Аристотеля зберігається розуміння його як начала вічного, самототожного, незмінного. Буття, за Аристотелем, не є окремою категорією: на нього вказують всі категорії. І перша серед них – категорія суті. Вона і відповідає на запитання, що є річ.

В онтології Аристотеля суть буття є передумовою відношення. Аристотель у теорії пізнання критикував скептицизм і релятивізм, оскільки вони ставили відношення вище за буття і визнавали чуттєве знання за істинне.

Середньовічні мислителі пристосували античну онтологію до вирішення богословських проблем. У середньовічній онтології виникає поняття абсолютного буття, яке ототожнювалося з Богом або відрізнялось від божественного Абсолюту, ув'язувалося із ангельською ієрархією та розумілось як буття, що виступає посередником між Богом і людьми.

Головний послідовник Аристотеля в період Середньовіччя Тома Аквінський вводить у поняття онтології розмежування сутності та іс-

¹³⁶ Прокопенко В.В. Благо та інші ідеї Платона. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія «Філософія. Філософські перипетії». 2018. Вип. 59. С. 6–15.

¹³⁷ Платон. *Діалоги*: пер. з давньогрец. 2-ге вид. Київ: Основи, 1999. 395 с.

¹³⁸ Aristotle. *The Metaphysics*. Mineola: Dover Publ., 2018. 352 p.

нування і звертає увагу на двоякість буття, яке сконцентроване в самому собі та в Богові¹³⁹. Шотландський філософ і теолог Йохан Дунс Скот відкидав розподіл сутності та існування, вважаючи, що абсолютна повнота сутності і є існуванням¹⁴⁰.

Загалом можна зазначити, що еволюція поняття онтології проявляється у двох напрямках. У першому вона проявляється як метафізика аж до трансценденталізму, зокрема, у платонівській концепції ідей, схоластичному реалізмі, трактуванні буття (за І. В. Ф. Гегелем) як етапу розвитку Абсолютної ідеї, трансцендентальної онтології неотомізму тощо¹⁴¹. Другий напрям полягає у визначенні онтології як філософії природи, отриманні знань про природу, з огляду на неї, орієнтації на взаємодію з природою в природознавстві. Певною віхою в розробці проблем онтології була філософія І. Канта, який оцінював усю попередню історію дослідження як догматизм¹⁴².

Наступники І. Канта у період німецької класичної філософії (Й. Фіхте, Ф. Шеллінг, І. Гегель), спираючись на розуміння трансцендентальної суб'єктивності, повернулись до докантівської раціоналістичної традиції побудови онтології на основі гносеології. В їх системах буття є закономірним етапом розвитку мислення, тобто моментом, коли мислення проявляє свою тотожність з буттям.

У XIX–XX ст. онтологію пов'язують з психологічними феноменами (А. Шопенгауер)¹⁴³, логічними (У. Куайн)¹⁴⁴, лінгвістичними (Е. Бонвеніста)¹⁴⁵. Пізніше на зміну гносеологічним і психологічним трактуванням онтології приходить ревізійністський підхід та пов'язане з ним повернення до онтологізму. Згідно з концепцією «критичної онтології» Н. Гартмана в ній переборюється розрив між

¹³⁹ Традиційні онтології і філософія Об'єднання. *Основи філософії Об'єднання*. Київ: Гнозис, 2024. 861 с.

¹⁴⁰ Історія психології: від античності до початку XX століття / авт.-уклад. О.П. Коханова. Київ: НВП «Інтерсервіс», 2016. 235 с.

¹⁴¹ Hegel G. W. F. *Key Concepts*. London: Routledge, 2015. 264 p.

¹⁴² *The Philosophy of Immanuel Kant* / ed. by R. Kennington. Washington, D.C.: Catholic University of America Press, 1985. 264 p.

¹⁴³ Daub J., Geva Brandt A., Volkmer S., Northoff G., Hirjak D. Arthur Schopenhauer: An underappreciated philosopher in psychiatry and his applied epistemology of body and self-experience. *Schizophrenia Research*. 2024. Vol. 267. P. 487–496.

¹⁴⁴ Quine W. V. O. *From a Logical Point of View: Nine Logico-Philosophical Essays*. Cambridge: Harvard University Press, 1980. 184 p.

¹⁴⁵ Laplantine Ch., McElvenny J. Émile Benveniste. *Interviews in the history of linguistics*. 2022. Vol. 1. Pp. 61–66.

онтологічними абстрактними сутностями та дійсністю життя¹⁴⁶. Відродження метафізики теж стимулювало розвиток онтології.

У ХХ ст. проблему онтології порушив М. Гайдеггер (2015), який трактував буття як людське буття. Він розрізняв буття від існування, людину він убачав як «пастора буття», що набуває в ній мовлення й форму вираження; метою філософії є повернення до «істини буття», яка живе в мові¹⁴⁷.

Для кінця ХХ і початку ХХІ ст. притаманне домінування спочатку в образотворчому мистецтві, а згодом у музиці, архітектурі, культурі й навіть у філософії постмодернізму, який у попередній період розвитку характеризували як експансію ідей деонтологізації, а в період модерну як збереження ідеї онтологічного втілення суб'єктивного досвіду. У постмодерні буття конструюють винятково семіотично, має місце відмова від самоідентичності буття, неможливість побудови моделі реальності, поняття онтології позбавляється смислу, впроваджується феномен «перевідкриття часу» або введення ідеї темпоральності в парадигмальні основи бачення реальності. Тобто в постмодерністському баченні опис буття як такого вбачається принципово неможливим.

Для юридичної науки в цей період теж характерне зростання інтересу до онтології. Філософія права починає досліджувати, що таке правова реальність взагалі, як відноситься реальність, що визнається наукою, до реальності, яка називається емпіричною дійсністю. Можна констатувати, що у ХХІ ст. актуальність дослідження права і правотворчості в онтологічному аспекті зросла. Завдяки цьому можна отримати відповідь на запитання, як влаштований світ права, чим він є, з чого і як він побудований. Аналіз категорій сутності та існування визначає виокремлення форм буття права, серед яких виділяються:

- світ ідей права;
- світ правових форм (норм права, нормативно-правових актів);
- світ правового життя (взаємодії особи, громадянського суспільства і держави тощо).

Окремої уваги в цьому контексті заслуговує такий різновид онтології, як соціальна онтологія – вчення про буття суспільства, буття

¹⁴⁶ Прокопов Д. Є. «Критична онтологія» Н. Гартмана як контекст інтерпретації Кантової філософії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія*. 2013. Вип. 4. С. 48–53.

¹⁴⁷ Okrent M. *The Truth of Being and the History of Philosophy: A Companion to Rorty*. New York: John Wiley & Sons Ltd., 2020. Chapter 17. P. 281–296.

людини, людських індивідуумів, їх взаємозумовленості й самореалізації¹⁴⁸.

Соціальне буття розуміється як процес у формах його відтворення, оновлення, змінах. Значення індивідів у соціальному бутті (та й у природному) безперечно зростає. Соціальна онтологія стає своєрідною теорією, яка відображає динаміку й структуру соціального процесу, конкретні форми їх реалізації в діяльності людей у різних її комбінаціях. Соціальна онтологія виробляється в процесі осмислення різних людських проблем. Вона створює узагальнений образ соціального буття, який проявляється в знанні гуманітарних наук.

Своєрідним різновидом соціальної онтології є правова онтологія як вчення про буття права в соціумі, функціонування правових феноменів¹⁴⁹.

За твердженням харківських філософів права, останнє не є специфічною сферою соціального буття, відокремленою від інших соціальних сфер¹⁵⁰. Тобто право, інтегроване в суспільне життя, простір цивілізованого існування людей, стає простором правової реальності. Ці міркування поділяємо частково, адже попри те, що право має важливе значення в соціумі, однак воно не є абсолютно всеосяжним, а все ж таки є специфічною сферою соціального буття. Навіть під час взаємодії з такими сферами соціальних норм, як релігійні чи моральні права, не витісняє й не замінює їх, а взаємодіє і впливає на них, як і вони на право.

Буття права є основною його характеристикою. Водночас виникає одвічне запитання: «А що є право як таке?» Донині воно не має відповіді. Тут згадаємо крилатий вислів І. Канта про те, що юристи досі шукають власне поняття права. І це стосується не лише того періоду, коли жив І. Кант, а й сьогодення. Тобто право продовжує виступати як непізнаний своєрідний об'єкт. Для перевірки цього твердження автора слід вдатися до енциклопедичних питань і підручників з теорії держави й права та філософії права. Можливо, представники математичних та природничих наук обґрунтовано відмовлять юристам у застосуванні терміна «юридична наука», адже вони вважають, що такої не існує.

¹⁴⁸ Ásta. Social Ontology: Where Now? *Journal of Social Ontology*. 2024. Vol. 10. Issue 3. P. 7–10.

¹⁴⁹ Garcia-Godinez M. A deflationary approach to legal ontology. *Synthese*. 2024. Vol. 203. № . 64. P. 207–235.

¹⁵⁰ Суспільство, людина, право: досвід філософсько-правового осмислення: монографія / за ред. О.Г. Данильяна. Харків: Право, 2018. 350 с.

На думку А. Кауфмана, важливим в онтологічному сенсі є питання, що означає для права «бути», в якому типі реальності воно існує: в людському досвіді, культурі, зовнішньому світі¹⁵¹.

Є. Спекторський в одній зі своїх головних робіт «Юриспруденція і філософія» зазначив, що світ права – це зовсім особливий світ, ніби надбудований юриспруденцією над емпіричною дійсністю¹⁵². Важливим є також питання про реальність того спеціального світу, з яким стикається юриспруденція. Юристи вважають, що вони знають, з якою реальністю мають справу, однак, коли їх про це запитати, то їм доведеться самим запитувати та вирішувати одне з найважливіших питань правової онтології.

Учений, юрист, філософ і психолог Л. Петражицький, випускник університету святого Володимира, вважав правом двосторонні, імперативно-атрибутивні емоції, пов'язані із внутрішнім почуттям обов'язку певної поведінки¹⁵³. Тобто право є специфічним психічним переживанням, «юридичною емоцією», не явищем фізичного світу, а феноменом психічного світу. Цей психічний світ характеризується інтуїтивним правом, а соціологічний світ – позитивним правом. Убачається, що має місце існування двох видів правової реальності: психічної та фізичної.

Видатний філософ і юрист Б. Кістяківський виокремлював чотири види реальності буття права: аналітичну, соціологічну, психологічну й нормативістську. До того ж він акцентував на тому, що право є соціальним явищем, пов'язаним із культурою; поняття права в культурі має домінуюче значення. Визначення, що право є сукупністю чинних правових норм, є спірним у науці. Б. Кістяківський уважав, що суть існування права не в статтях, парадигмах законів, надрукованих кодексах, судових ухвалах та інших постановках органів влади, дотичних до правових питань, а у свідомості як загалом суспільства, так і його поодиноких членів¹⁵⁴.

У літературі висловлено міркування, що Б. Кістяківський був критиком Л. Петражицького за його психологічну теорію права¹⁵⁵. На наш погляд, право як елемент свідомості за Б. Кістяківським іс-

¹⁵¹ Kaufmann A. Rechtsphilosophie. München: C.H. Beck, 1997. 365 s.

¹⁵² Спекторський Є. В. Юриспруденція і філософія. Філософія та енциклопедія права в університеті святого Володимира. Київ: Либідь, 2011. С. 400.

¹⁵³ Петражицький Л. Й. Вибрані праці: у 2 кн. / за ред. І. С. Гриценка. Київ: Либідь, 2011. Кн. 2. С. 80–82.

¹⁵⁴ Кістяківський Б. Вибране. Київ: Абрис, 1996. С. 97–98.

¹⁵⁵ Атоян О. М. Ідея інтуїтивного права в концепції Л. Петражицького. *Юридичний вісник*. 2010. № 2 (15). С. 10.

нує у двох різновидах: як суто психологічне явище, тобто деяка сукупність уявлень, відчуттів і вольових імпульсів або ж як норма чи, швидше, сукупність норм, яким надаємо індивідуального значення і які народжуються в нашій свідомості з певними вимогами належності й обов'язку. Тобто психологічне та нормативне розуміння права є солідарними й взаємопов'язаними.

Ці питання виникають також у зв'язку із з'ясуванням того, до якої реальності належить право: до реальності логічних істин, що існують і суб'єктивно, і об'єктивно, реальності історичних істин або реальності морального світу? У філософії права виокремлюють широке й вузьке розуміння правової реальності. Широке розуміння – це всі правові феномени, а саме правові норми, інститути, наявні правовідносини, правові концепції. Вузьке розуміння правової реальності – це базові правові реалії, щодо яких усі інші правові феномени є похідними, тобто це правові норми. Змістом проблеми правової реальності є з'ясування питання про буття права, його вкорінення в людському існуванні. Специфіка правової реальності полягає в тому, що вона є основним питанням правової онтології та дає змогу розглядати образ права, представлений у наявній правосвідомості. Це різні теорії, нормативні документи, повсякденний досвід правового життя¹⁵⁶.

Проблемам правової реальності присвятив низку робіт член-кореспондент НАПрН України С. Максимов. Він стверджував, що «правова реальність» є філософським еквівалентом поняття «правова система»¹⁵⁷. Такі автори, як Д. Андреев та інші, не погоджуються з цим трактуванням і зазначають, що система права як явище позитивного права вирізняється в об'єктивності щодо окремої людини та охоплює лише юридичні феномени. Правова реальність є одним із проявів культурного буття людини та охоплює все правове, світ права. У зв'язку з людиною правова реальність може розглядатися в онтологічному, гносеологічному та антропологічному аспектах. Водночас її можна аналізувати як спосіб організації та інтеграції правових аспектів життя людини. Світ права в цьому сенсі є світом належного, а не світом суцього, і світ права вбачається як реально існуючим.

¹⁵⁶ Андреев Д. В., Вовк В. М., Івченко Ю. В., Павлишин О. В. Філософія права: актуальні проблеми та сучасні інтерпретації. Київ: НАВС, 2012. С. 50–52.

¹⁵⁷ Максимов С. І. Правова реальність як предмет філософського осмислення: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.12 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 406 с.

В юридичній науці домінує підхід до онтологічної основи права як до такої, що не може бути пов'язаною з природою чи космосом. Право сприймається як позаприродне явище і його основ у природі віднайти не можна. Це твердження викликає заперечення, оскільки й природа, й соціум є нерозривно пов'язаними між собою, адже існує природна цілісність світу. Автор теорії соціального натуралізму академік О. Костенко стверджує, що право – це засіб узгодження суспільного життя людей із законами соціальної природи¹⁵⁸. Про зв'язок чинного (людського) права із космічними законами й те, що останні є реальними джерелами права, автор виступив на академічних читаннях у Київському регіональному центрі Академії правових наук ще у 2010 р.¹⁵⁹

Зазначені міркування академіків О. Костенка і М. Костицького не є спробою реанімування докласичного (або стихійного) підходу до онтології права (зокрема, й правотворчості), в якому вбачається натуро-і космоцентризм. Класична світоглядна парадигма в юриспруденції пов'язана з акцентом на вроджені й невіддільні права людини. Водночас у межах класичного підходу наявна неоднорідність філософської й правової онтології, збереження первинного натуралізму. Природа вбачається як взірць порядку та «благої мудрості в храмі творіння», тоді як «на ярмарку людських починань» констатується «лише боротьба безглузких пристрастей, неприборканих сил і руйнівних мистецтв»¹⁶⁰. Посткласичний (постметафізичний) підхід до правової онтології передбачає подолання світоглядної методологічної прірви, побудованої методологією матеріалістичної діалектики між мисленням, буттям, суб'єкт-об'єктною розірваністю картини світу. Остання дедалі більше стає цілісною і єдиною (як це мало місце за часів Піфагора). Тобто йдеться про цілісність і єдність природи й соціуму, коли поняття «буття» стає невіддільним від смислу «буття людини у світі». Під час таких методологічних трансформацій визначення правотворчості як форми владної діяльності держави, спрямованої на створення нормативно-правових актів, вбачається архаїзмом.

Безперечно, в Законі України «Про правотворчу діяльність», спрямованому на врегулювання діяльності зі створення законів і підза-

¹⁵⁸ Костенко О.М. У світлі соціального натуралізму (вибране). Київ: Паливода А.В., 2020. С. 430.

¹⁵⁹ Костицький М.В. Ренесанс натурфілософії або всезагальні (космічні) закони як джерело права. *Академічні читання*. 2010. Вип. 15. С. 22.

¹⁶⁰ Цимбалюк М.М. Онтологія правосвідомості: теорія та реальність: монографія. Київ: Атіка, 2008. С. 101, 104.

1.3. Онтологія правотворчості в Україні в умовах євроінтеграції

конних нормативно-правових актів (стаття 8), йдеться про діяльність органів держави та органів і посадових осіб місцевого самоврядування¹⁶¹. Тому може виникнути питання щодо творення інших документів, крім законів і підзаконних нормативно-правових актів, адже цей Закон присвячено правотворенню. Тобто онтологія правотворчості зводиться лише до творення законів і підзаконних актів. Значимо, що онтологічні проблеми правотворчості в Законі цілком окреслено. Це й правові засади правотворчості, її принципи, учасники, характеристика суті норми права й нормативно-правового акта, визначення юридичної сили та ієрархії нормативно-правових актів тощо.

Нововведенням є визначення публічної політики та її документів (стаття 20 Закону України «Про правотворчу діяльність»), зокрема, аналітичних, прогностичних і програмних. До аналітичних документів належать (стаття 21 Закону України «Про правотворчу діяльність») зелена книга, оцінка впливу, біла книга та концепція проєкту. Прогнозні документи публічної політики розробляють з метою визначення правового регулювання суспільних відносин, підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, уніфікації та систематизації законодавства (стаття 22 Закону України «Про правотворчу діяльність»). Програмними документами публічної політики є документи програмно-цільового характеру, в яких відображено пріоритетні напрями розвитку публічної політики, визначено та обґрунтовано стратегічні цілі публічної політики (стаття 23 Закону України «Про правотворчу діяльність»). Цими документами можуть бути послання Президента Верховній Раді України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України»; Коаліційна угода депутатських фракцій у Верховній Раді України, Програма діяльності Кабінету Міністрів України, програми АР Крим з соціально-економічного, культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля, місцеві або регіональні програми соціально-економічного та культурного розвитку, доктрини й стратегії для прогнозування розвитку країни, окремого виду суспільних відносин, програми та плани для розроблення заходів щодо досягнення окресленої мети.

Розділ II Закону України «Про правотворчу діяльність» присвячено підготовці проєкту нормативно-правового акта, зокрема, розробленню концепції проєкту закону чи нормативно-правового акта,

¹⁶¹ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

правотворчій ініціативі, розробленню проекту нормативно-правового акта суб'єктом правотворчої діяльності, суб'єктом правотворчої ініціативи, іншим суб'єктом. Суб'єкт правотворчої ініціативи зобов'язаний здійснити оцінку впливу проекту на суспільні відносини та викласти цю оцінку в пояснювальній записці (стаття 30 Закону).

Суб'єкт правотворчої ініціативи подає в установленому порядку проект нормативно-правового акта, водночас із ним концепцію (якщо вона є), пояснювальну записку, перелік нормативно-правових актів, які слід прийняти чи змінити, аналітичні документи публічної політики, інші супровідні документи.

Суб'єкт забезпечення правотворчої діяльності забезпечує проведення експертизи проекту нормативно-правового акта для визначення відповідності проекту зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, права ЄС, науковій, юридичній, антикорупційній, гендерно-правовій, антидискримінаційній та іншій практиці.

Крім цього, можна за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності або іншого уповноваженого суб'єкта проводити інші додаткові експертизи (стаття 44 Закону). Зазначені суб'єкти можуть проводити публічні консультації щодо проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення відкритості й прозорості правотворчої діяльності.

Окреслено також процедуру розгляду проекту, його прийняття й видання. Висвітлені особливості процедури правотворчості від ідеї до вводу в дію нормативно-правового акта становлять основний зміст правової онтології.

Слід підкреслити, що правотворчість, її зміст, форми, структура, етапи, принципи і функції були віддані філософією, психологією, соціологією, історією, компаративістикою до сфери юриспруденції. Юриспруденція, в свою чергу, спираючись на позитивістську методологію, зробила все, щоб відділити цю проблему «китайським муром» догматики від названих галузей знань, закріпити монополію дослідження її за собою.

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? На наш погляд, майже нічого. Аналіз сучасних правничих досліджень підтверджує тезу про відсутність зворотного зв'язку між здобутками в галузі правознавства й іншими галузями знань^{162, 163}.

З іншого боку, має місце фундаментальний консерватизм юридичної науки, майже ретроградство. Наприклад, у 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» тощо. 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 у нормативних актах дефініцій і категорій. Ще в більшій мірі ці проблеми мають місце в аспекті правотворчості, дослідження якої не надто поширене.

В Україні, яка взяла курс на розвиток держави і права за європейським ліберально-демократичним взірцем, у перспективі (особливо після закінчення війни) роль держави неминуче зменшуватиметься та зростатиме роль громадянського суспільства, особливо в сфері правотворення. Тому відмова від монопольної ролі держави в цьому процесі є вимогою часу, яка має спочатку реалізовуватись на теоретичному рівні та пізніше впроваджуватись у практику. Отже зменшення ролі держави в суспільному управлінні з розширенням самоуправління свідчатиме про завершення певного витка розвитку соціуму, який тривав приблизно з VII тисячоліття д. н. е. до новітнього часу.

Наголосимо, що проблема правотворчості є однією з головних в юриспруденції. Юридична наука, монополізуючи дослідження правотворчості, не бачить зв'язку з іншими соціальними сферами, зокрема, з культурою, релігією, етикою, наукою взагалі та процесами і тенденціями в цій останній – насамперед зростаючий процес всезагального синтезу знання. Юриспруденція є доволі консервативною сферою, і хоча деякі теоретики-юристи прагнуть прищепити їй прогностичну функцію, це є, швидше, питанням майбутнього її розвитку. Для того, щоб юриспруденція була ще й прогностичною в своїй

¹⁶² Schiölin K. H. STS jurisprudence: exploring the intersection between science and technology studies and law. *Research Handbook on Law and Technology*. Cheltenham: Ejgar Publ., 2023. 534 p.

¹⁶³ Cotterrell R. A Socio-legal quest: from jurisprudence to sociology of law and back again. *Journal of Law and Society*. 2023. Vol. 50. Issue 1. Pp. 3–16.

теоретичній частині, необхідно також використання здобутків інших сфер знання – філософії, психології, соціології, політології, інформаціології тощо. В юриспруденції декларується таке використання суміжних знань, але фактично рідко реалізується. Твердження про правотворчість як діяльність держави з участю громадянського суспільства, але все одно в передбачених законом випадках – це «найпрогресивніше» міркування в юриспруденції, яке все одно прив'язане до етатизму^{164, 165}.

Правотворчість при всій очевидності і, здавалось би, зрозумілості діяльності держави і громадянського суспільства та його суб'єктів в онтологічній площині постає серйозною проблемою, яка не досліджувалась філософами та мало досліджувалась юристами. Тут можна виділити такі аспекти проблеми: чим є правотворчість у контексті творчості; що, власне, створюється в результаті правотворчості, або що є право; хто є творцем права, або суб'єктом правотворчості.

Ураховуючи, що право в радянській юриспруденції визначалося як система встановлених державою загальнообов'язкових правил поведінки, відповідно й правотворчість трактувалась як діяльність державних органів і громадських організацій, спрямована на створення, зміну або скасування норм права. Можна зазначити, що у період 60 – початок 70-х рр. ще відчувалася інтелектуальна відлига, і у виданні 1974 р. згадується про три способи правотворчості: 1) санкціонування державою норм права, вироблених суспільством (правових звичаїв), «... видані за уповноваженням держави або санкціоновані нею акти цих організацій»; 2) безпосереднє встановлення норм права держави; 3) установа норм права шляхом адміністративного або судового прецеденту¹⁶⁶. А в зв'язку із застоєм та певною реанімацією тоталітаризму в СРСР в аналогічному виданні (другому) в 1983 р. про ці види правотворчості і не згадується, а наголошується на класовій природі правотворчості та керівній ролі в ній КПРС. Про певну наступність,

¹⁶⁴ Сердюк І. А. Методологічний аналіз інтерпретацій поняття «правотворчість». *Науковий вісник ДДУВС*. 2017. № 2. С. 69–78.

¹⁶⁵ Костицький М. В., Кушакова-Костицька Н. В. Про ієрархію та взаємодію в системі «людина – громадянське суспільство – держава». *Взаємодія громадянського суспільства, особи і держави: вектор удосконалення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 25-й річниці Конституції України (м. Київ, 22 червня 2021 р.). Київ: Київський регіональний центр НАПрН України, 2021. С. 17–20.

¹⁶⁶ Юридичний словник / за ред. Б. М. Бабія, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. Київ: Гол. ред. УРЕ, 1974. 848 с.

інерцію юридичного мислення та консерватизм юриспруденції може свідчити те, що у фундаментальному шеститомному виданні «Юридична енциклопедія», яке вийшло більше ніж через десятиліття після здобуття Україною незалежності, правотворчість визначається як напрям діяльності держави.

Важливим у правотворчості є визначення, що вона є результатом цієї діяльності. Але і в філософії, і в юриспруденції радянського періоду право трактувалось як сукупність встановлених або санкціонованих державою обов'язкових правил (норм) поведінки¹⁶⁷.

Вже у новітній час право визначалося як система соціальних загальнообов'язкових норм, дотримання і виконання яких забезпечується державою¹⁶⁸.

І вже в одному з останніх енциклопедичних видань – двадцяти-томній Великій українській юридичній енциклопедії – право визначається як сукупність норм, які уможливають існування суспільства шляхом визначення меж свободи, відображених у правах та юридичних обов'язках суб'єктів суспільних відносин, реалізація яких підтримується державою¹⁶⁹.

Тобто ми є свідками і учасниками зміни відношення до соціальних норм поведінки – до права та повільної трансформації в його розумінні. Цікавим є те, що радянський нормативізм виник не з нізвідки, а певним чином був запозичений з російського допереворотного (в жовтні 1917 р.) досвіду.

У XIX ст. у Російській Імперії мала місце реформа юридичної освіти: факультети університетів, де проводилася підготовка фахівців або називалися, або зміст навчання складало освоєння законодавства («законоведення»). В середині століття відбулася зміна змісту навчання: до вивчення законодавства додалося вивчення теоретичних засад правознавства. Однак головним змістом навчання було вивчення законодавства. Така тенденція перейшла і в радянський період. У теоретичній дисципліні – теорії держави і права залишалися теми догматично-схоластичного змісту, а галузеві дисципліни становили собою вивчення законодавства та в кращому разі коментарів до нього.

¹⁶⁷ Філософський словник / за ред. В.І. Шинкарука. Київ: Гол. ред. УРЕ, 1986. С. 514.

¹⁶⁸ Юридична енциклопедія / гол. редкол. Ю.С. Шемшученко: в 6 т. Т. 5. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. С. 51.

¹⁶⁹ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / гол. редкол. О.В. Петришин. Харків: Право, 2017. С. 441.

Ця негативна тенденція в певній мірі залишилася і в незалежній Україні. Особливо в перші роки та в нововідкритих навчальних закладах і факультетах, коли на юридичні факультети до викладання юридичних дисциплін залучались історики, соціологи, педагоги, економісти, фахівці з «історії КППС» та «наукового комунізму». З часом ситуація стала поліпшуватися, чому сприяли соціальні, політичні, правові зміни, прийняття Конституції, контакти з європейськими структурами та університетами, залучення до європейських структур (ОБСЄ, ЄСПЛ, Римського статуту), закріплення в Конституції України орієнтації на європейську та євроатлантичну інтеграцію. Все більше спостерігається тенденція до розвитку філософського і теоретичного складників галузевих європейських дисциплін¹⁷⁰. Зазначене стосується й окремих інститутів у теоретичних і галузевих юридичних дисциплінах, зокрема, й інституту правотворчості.

Правотворчість є, на нашу думку, обов'язковим інституттом, який вивчається (чи повинен вивчатися) філософією права, теорією держави і права та й галузевими і прикладними юридичними дисциплінами. Видається, що проблема правотворчості має філософський, теоретичний, методологічний, історичний, компаративістський та економічний аспекти.

Онтологічний аспект правотворчості передає ревізію поглядів на правотворчість як діяльність держави¹⁷¹. Право твориться не лише, а, швидше, не державою, а громадянським суспільством. Саме в суспільстві визрівають тенденції та обставини до врегулювання правом «старих» чи «новітніх» відносин. Потреба в майбутньому правовому регулюванні спочатку усвідомлюється на рівні суспільної свідомості та її різновидності – правосвідомості.

У теорії держави і права ігнорується те, що і громадянське суспільство творить право – через діяльність його суб'єктів та через усвідомлення потреби на рівні суспільної свідомості. Без сумніву, є зацікавлені суспільні групи й навіть окремі суб'єкти (наприклад, олігархи), які безпосередньо чи через своїх репрезентантів чи підконтрольні їм партії чи групи депутатів парламенту лобюють прийняття вигідних законів чи підзаконних актів. Але це теж є діяльність суб'єктів громадянського суспільства.

¹⁷⁰ Gonzalez W.J. Trends and Problems in Philosophy of Social and Cultural Sciences: A European Perspective. *The Present Situation in the Philosophy of Science*. Dordrecht: Springer, 2010. P. 221–242.

¹⁷¹ Drinóczi T. Cormacain R., Introduction: illiberal tendencies in law-making. *Theory and Practice of Legislation*. 2021. Vol. 9. Issue 3. P. 269–275.

Виникає запитання: хто і як має збалансувати ініціативу та таке лобіювання? Очевидно, ті ж таки суб'єкти громадянського суспільства, які можливо мають протилежні інтереси в конкретному питанні. А якщо таких опонентів немає, то таке збалансування в інтересах всього суспільства мав би робити парламент. Це може виглядати як ідеалістична вимога чи надія. Але оскільки економічне життя в Україні (та й не тільки економічне) ще не стабілізувалось, то завжди будуть з'являтися групи чи особи, котрі претендуватимуть на більше, ніж вони мають чи їм має належати. Тому, крім парламенту та його органів, важливу роль щодо контролю за такою (лобістською) правотворчістю має відігравати четверта влада – медіа, соціальні мережі, інтернет тощо.

Онтологічна проблема правотворчості пов'язана також з питаннями юридичної техніки. Під останньою розуміють (від грец. *τεχνικός* – вправність, майстерність, мистецтво, ремесло, професія) систему засобів, методів, прийомів, які використовуються в юридичній діяльності, яка включає правотворчий та правозастосувальний аспект^{172, 173}. Часом юридичною технікою позначають будь-яку юридичну діяльність, викладення, оформлення та тлумачення правових актів. Тобто юридичною технікою хочуть підмінити: правотворчу, правозастосовчу і правоохоронну діяльність. Зрозуміло, хто є ці новатори – ті, хто пише про юридичну техніку, роблячи її універсальною і всезагальною. Можна стверджувати, що це є до певної міри продовження ідей німецького філософа та юриста XIX ст. Рудольфа фон Ієринга, який першим увів в юриспруденцію поняття «юридична техніка». Цей автор теж стверджував, що хоча суспільство і люди творять право, держава є єдиним джерелом права, і все життя права виглядає як безперестанна боротьба і робота цілої нації і кожної окремої людини, оскільки вона зустрічається з необхідністю відстоювати своє право, бере участь у цій роботі та робить свій скромний внесок у справу здійснення правової ідеї на землі¹⁷⁴.

При всій філософській глибині міркувань Рудольфа фон Ієринга, їх юридична сторона викликає сумніви. Можна констатувати, що він відійшов від позитивізму і акцентував свою увагу на соціології. І якщо перша частина твердження, що люди і суспільство творять

¹⁷² Ющик О. Теоретичні основи законодавчого процесу: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2004. 519 с.

¹⁷³ Риндюк В.І. Правотворчість як вид юридичної діяльності: праксеологічний аспект. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2019. № 4 (44). С. 137–142.

¹⁷⁴ Von Jhering R. *Law as a Means to an End.* Boston: The Boston Book Company, 1913. 483 p.

право, заслуговує лише на схвалення, то друга – що держава є єдиним джерелом права суперечить першій частині твердження і не може бути прийнята, бо вона віддає етатизмом. Напевно за державою залишається технічна функція (про що писав Рудольф фон Ієрінг) – оформити у відповідну юридичну форму те, що проявилось на рівні індивідуальної і суспільної правосвідомості, що раціонально та інтуїтивно відчувається як потреба правового врегулювання. В історії маємо немало випадків, коли держава прагне творити право (у формі законів) і коли такі творіння не сприймаються і відкидаються індивідами й суспільством. Звичайно, держави силою, примусом (особливо, тоталітарні) можуть змусити членів суспільства виконувати приписи закону. Однак при першій-ліпшій нагоді народ та й індивіди відмовляються дотримуватись такого «права». Безліч прикладів цього є в радянський період. Та й в період незалежної України таких прикладів достатньо. Тому доречно знову згадати міркування Рудольфа фон Ієрінга про те, що визначальним в оцінці права (та й правотворчості) є не абстрактний зміст законів, не справедливність на папері, не моральність на словах, а те, як право об'єктивується в житті, енергія, з якою все зв'язане необхідно виконується і проводиться в дійсності¹⁷⁵.

Висвітлюючи питання щодо створення права в онтологічному аспекті правотворчості і його творця, підійшли до відповіді, чим є, власне, цей процес у контексті процесу творчості.

Творчість у філософії є певною категорією, яка виражає суть людської діяльності в бутті при освоєнні дійсності. Іноді творчість розуміють як діяльність, яка породжує нове, якого ніколи раніше не було. Творчість у філософії, як і в психології, культурі, пов'язується з індивідом, особою і розуміється як притаманна йому структурована єдність здібностей, які визначають рівень і якість процесів мислення, спрямованих на пристосування до незмінних і змінних умов. Творчість також трактується як перехід на вищий ступінь інтелектуального розвитку. Тобто цей процес здійснюється через творчість. Філософський аналіз творчості передбачає виявлення того, як взагалі вона можлива, творчість як прояв нового, яким є онтологія акту творчості.

Проблема творчості цікавила мудреців і філософів з давніх давен. В античні часи творчість пов'язувалася з сферою буття та виступала в двох формах: як божественна (в актах творення) та як людська

¹⁷⁵ Von Jhering R., Kocourek A., Lalor J.J. The Struggle for Law. Creative Media Partners LLC, 2019. 194 p.

(в мистецтві, ремеслі, літературі, театрі). В європейському Середньовіччі творчість пов'язується з Богом та божественним натхненням. В епоху Відродження творчість розглядається як діяльність людини; вона звільняється від Бога та започатковує інтерес до творця – людини, художника, митця. Протестантизм, який виник в епоху Реформації, переносить акцент у розумінні творчості з естетичного споглядання на практичну дію, зокрема в господарській діяльності.

Певного завершення концепція творчості набуває в німецькій класичній філософії. Так, І. Кант пов'язує процес творчості з структурою свідомості. Здатність уяви, вказує він, є певним містком між чуттєвим відображенням світу і розумом, його поняттями і категоріями. Творчість присутня в основі будь-якого пізнання, оскільки вона як «трансцендентальна уява» є одночасно і наочною, і синтезуючою силою¹⁷⁶.

Кантівське вчення про творчість було розвинуте і продовжене Ф.В.Й. Шеллінгом, який стверджував, що вона (творчість) – це єдність свідомої і безсвідомої діяльності¹⁷⁷.

У ХІХ – ХХ ст. творчість у різних філософських школах розглядалася як протиставлення механістичній і технічній діяльності, базованих на методології позитивізму.

Такі філософські школи, як філософія життя, екзистенціалізм, прагматизм, інструменталізм, операціоналізм, феноменалізм, фрейдизм не залишали поза увагою проблему творчості і на різних методологічних платформах прагнули її розв'язати¹⁷⁸. Зрозуміло, що чим більше підходів до проблеми, тим менше ймовірність віднайдення простих трактувань та визначеності. Однак можна стверджувати, що виділилось кілька підходів до творчості, які умовно можна класифікувати як узагальнені чи синтетичні:

- творчість є унікальна якість людини-творця, передумова розвитку пізнання, духовного росту;
- творчість як розв'язання конкретних проблем та вирішення посталих завдань;
- творчість як створення унікальних культурних об'єктів (у живопису, скульптурі, архітектурі, музиці, літературі, сучасному мистецтві та ін.);

¹⁷⁶ Кант І. Критика чистого розуму. Київ: Юніверс, 2000. 500 с.

¹⁷⁷ Watkins E. The early Schelling on the unconditioned. Interpreting Schelling. Critical Essays. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. Pp. 10–31.

¹⁷⁸ Radbruch G. Rechtsphilosophie. 2., überarbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller. 2011. 280 s.

– творчість у філософії і науці пов’язана з виробленням нового бачення Всесвіту, Буття, Життя, Людини тощо^{179, 180}.

Очевидно, що коли йдеться про правотворчість як різновид творчості, та особиста чи індивідуальна правотворчість, яку пов’язуємо з іменами Лікурга, Солона, Юстиніана, Ярослава Мудрого, Наполеона Бонапарта сьогодні відійшла в історію. Правотворчість є продуктом колективної діяльності. Часом нею займаються колективи в десятки і сотні людей. Наприклад, над текстом чинної Конституції України трудилися 42 члени Конституційної комісії (в т.ч. автор цього розділу), десятки експертів і розробників, більше двох десятків членів парламенту, які доробляли текст проєкту. Та й над проєктами законів чи підзаконних актів трудяться десятки людей. І хоча ці трудівники озброєні не друкарською машинкою (як при розробці проєкту чинної Конституції), а потужними комп’ютерами, все одно процес правотворчості залишається специфічним творчим процесом. Наведені сучасні підходи до творчості стосуються і правотворчості: для того, щоб реалізувати правотворчість, потрібно мати дуже високий рівень освіченості, що є її передумовою; вона проявляється як розв’язання конкретних соціальних проблем (економічних, політичних, соціальних, військових тощо). Правотворчість може мати результатом створення особливих, оригінальних, іноді унікальних правових документів, які можуть докорінно впливати на розвиток людини, соціальних груп, суспільства в цілому та передбачити нове бачення «старих» проблем чи розв’язання тих, що виникли нещодавно.

Можна стверджувати, що правотворчість є складним процесом, який досліджується не лише юриспруденцією, а й філософією, психологією, соціологією, політологією. Особливої уваги заслуговує філософський підхід до правотворчості, оскільки він створює методологічну базу пізнання проблеми. Хоча юриспруденція «привласнила» проблему правотворчості та з притаманними їй тенденціями звела її до механізму й інструменталізму, є нагальне теоретичне і практичне завдання відійти від них. Це може бути здійснено, коли правотворчість буде досліджуватись як цілісність, з виявленням філософського, психологічного, соціологічного, політологічного складни-

¹⁷⁹ Jaksland R. Teaching scientific creativity through philosophy of science. *European Journal for Philosophy of Science*. 2021. Vol. 11. Issue. 4. Pp. 1–15.

¹⁸⁰ Sánchez-Dorado J. Creativity, pursuit and epistemic tradition. *Studies in History and Philosophy of Science*. 2023. Vol. 100. Pp. 81–89.

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...

ків процесу¹⁸¹. Тоді і практична сторона правотворчості – реалізація її в підготовленому проєкті закону та в прийнятті його парламентом буде більш якісною, повною, своєчасною, з дотриманням прав і свобод, зафіксованих у Конституції.

Резюмуючи, зазначимо, що онтологія правотворчості є серйозною й складною проблемою. Вона пов'язана із соціальною онтологією, онтологією правознавства, посідаючи місце одиничного в тріаді загальне – особливе – одиничне. Правотворчість в онтологічному сенсі є специфічною діяльністю суб'єктів правотворчості, яка відрізняється від правозастосування та правоохорони. Вона також не збігається з юридичною технікою (хіба що в окремих епізодах чи фрагментах).

Онтологія правотворчості передбачає, що право твориться не лише державою й місцевим самоврядуванням, а й громадянським суспільством і його суб'єктами. У зв'язку з воєнним станом в Україні ми відстоюємо необхідність посилення ролі Української держави в правотворчості. Однак у повоєнний період буде необхідність повернутися до інших суб'єктів правотворчості та посилення їх ролі в цьому процесі.

Європейський вектор розвитку України має і далі проявлятися у вдосконаленні правотворчості, зокрема, розвитку національного законодавства, орієнтованого на гармонізацію та адаптацію до права Європейського Союзу. Водночас в Україні слід враховувати тенденцію до інтеграції двох правових систем (континентальної та англо-американської) на європейському правовому полі. Тому, попри уваги до творення нормативно-правових актів, вітчизняна юриспруденція повинна більш акцентуватися на аналізі судових прецедентів, правових доктрин, договорів (у т.ч. міжнародних) як джерел права та об'єктів правотворчості.

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України до права Європейського Союзу

Європейський Союз як єдиний економіко-політичний простір союзних держав є унікальним міждержавним утворенням, який створений на демократичних основах з чіткою політико-правовою метою.

¹⁸¹ Zippelius R. Rechtsphilosophie. 6., neubearbeitete Auflage. München: C.H. Beck, 2011. 227 s.

Для держав, які є асоційованими членами Європейського Союзу, вступ до ЄС супроводжується особливими напрямками адаптації законодавства до ЄС, деякі з яких визначаються як пріоритетні. Причому, уявляється, що саме по собі законодавство ЄС, визначаючи напрями адаптації законодавства, ґрунтується на певних основах, завдяки яким ця адаптація і стає можливою.

На сьогодні у правовій доктрині питання «правових основ» та «напрямів» адаптації законодавства України до права ЄС окремо не досліджувались. Утім чимало наукових досліджень все-таки були присвячені проблемам адаптації законодавства України до законодавства ЄС. До прикладу, аналізуючи дослідження у сфері адаптації законодавства України до права ЄС, варто відмітити, що більшість наукових праць мають тривіальний характер з орієнтацією на нормативно-правову базу.

Видається, що такі складники кон'юнктури стану розробки процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС дають підстави дослідити адаптацію законодавства України до права ЄС більш об'єктивно, враховуючи первинні правоформуючі рівні, до яких слід віднести питання «правових основ» та «напрямів» адаптації.

Так, беззаперечним фактом є те, що законодавство України має точку відліку адаптаційних процесів. Цією точкою є факт підписання 14 червня 1994 р. між Україною і Європейським Співтовариством та їх державами-членами Угоди про партнерство і співробітництво. Цей документ ратифіковано Верховною Радою України 1 березня 1998 р. Угода має рівень міжнародно-правового документа, який містить політичні принципи і норми та започатковує правову базу для інтеграції України до ЄС¹⁸².

На цьому тлі первинних домовленостей, а по суті певних основ виникла необхідність забезпечити реалізацію адаптації законодавства України до законодавства ЄС окремим Законом. Так, 21 листопада 2002 р. було прийнято Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» № 228-IV, яким схвалено Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодав-

¹⁸² Інтеграція правової системи України в Європейський простір: стан та шляхи розвитку: монографія / кол. авторів; за ред. В.Г. Гриценко, С.Ю. Соболев. Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 19.

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...
ства Європейського Союзу (далі – Концепція від 21 листопада 2002 р. № 228-IV)¹⁸³.

У Розділі I Концепції від 21 листопада 2002 р. № 228-IV визначено, що «... законодавство Європейського Союзу складається з: а) Договору про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р., Договору про заснування Європейського товариства по атомній енергії 1957 р., Єдиного європейського акта 1986 р., Маастрихтського договору 1992 р., Амстердамського договору 1997 р., Ніщцького договору 2000 р. з наступними змінами та доповненнями; б) регламентів, директив, рішень та інших актів нормативного характеру, які приймаються інститутами Європейського Союзу; в) міжнародних договорів, однією із сторін яких є Європейське співтовариство (Європейський Союз); г) рішень Суду Європейського співтовариства, в яких дається офіційне тлумачення відповідних правових норм ...»¹⁸⁴.

На думку А.В. Кузьміних, «... важливим підґрунтям реформ також стали Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу (1998 р.), Програма інтеграції України до ЄС (2000 р.), Державні програми підготовки фахівців з європейської інтеграції на 2004–2007 рр. та на 2008–2015 рр., Державні програми забезпечення позитивного іміджу України на міжнародній арені на 2003–2006 рр. та на 2008–2011 рр. ... Усі зазначені вище політико-правові акти заклали основу для реалізації національної інформаційної політики у сфері євроінтеграції, а отже стали підґрунтям самих євроінтеграційних процесів України та однією з найважливіших компонент механізму політики євроінтеграції...»¹⁸⁵.

Відтак, очевидно, що підняття питання про «правові основи» та «пріоритетні напрями» в контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС – це, насамперед, питання про нормативно-правові основи, власне про право, а точніше питання джерел права.

Ці нормативно-правові акти постають як базові складники «початкової формули» належної правової форми адаптації в євроінтегра-

¹⁸³ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-IV#Text>.

¹⁸⁴ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-IV#Text>.

¹⁸⁵ Козьміних А.В. Інформаційні механізми євроінтеграційної політики України. *Актуальні проблеми політики*. 2020. Вип. 65. С. 45. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/4a5f74fb-b8eb-4c24-b452-3186c6e3459d/content>.

ційному процесі. З іншого боку, нормативно-правові акти, на яких засновані процеси адаптації законодавства країн, які є асоційованими, створюють передумови, а отже передоснову формування адаптаційного процесу. Зрозуміло, що кожне джерело права має свої ієрархічні (за юридичною силою), імперативні (безумовні), мовні, культурно-правові, ідеологічні тощо особливості, які також можуть становити елементи «правових основ». Їх, на нашу думку, і потрібно також ураховувати при дослідженні та розкритті питань, що пов'язані із розумінням та інтерпретацією правових основ в адаптаційному процесі.

Більше того, в силу дії цих документів повинна забезпечуватись і можливість утворити ефективний адаптаційний процес законодавства ЄС до законодавства України.

По суті, якщо йдеться про певні правові основи, то цілком очевидним є наступне питання про те, а що створюють ці правові основи, якщо законодавство є динамічним процесом? Яка функціональна спроможність цих «правових основ»? Створити що? Маючи засновницьку функцію адаптації, чи не є похідним від цього процесу горизонт формування напрямів безпосередньо адаптаційного процесу?

На нашу думку, якраз саме ці фактори порушують питання про «напрями», а для кожної асоційованої держави, її правової системи очевидно «пріоритетні напрями». Це вказує на потребу більш детального дослідження як «правових основ», так і самих «пріоритетних напрямів».

Тобто слід враховувати і те, що на сьогодні Україна, яка стала асоційованим членом ЄС, вочевидь повинна віднайти певні правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України до права ЄС, які характерні для правової системи України. Завдання, що можуть опосередковувати ці питання, повинні щонайменше відповідати сучасним реаліям та вимогам, бути своєчасними, відображати повноту та ефективність проведення необхідних адаптаційних законотворчих процесів, визначених Угодою та іншими документами ЄС, для належної інтеграції в законодавство України стандартів ЄС.

Все це підкреслює те, що у таких тенденціях важливим є врахування ролі «герменевтики» в адаптаційному процесі, який ілюструє себе нетривіальним.

У відступ від правових основ та напрямів адаптації важливо взяти до уваги, що самі по собі ідеї герменевтики посіли належне місце у філософії права та дістали відповідний напрям її розвитку в контексті «герменевтичної філософії права».

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...

Зауважимо, що «герменевтична філософія права» становить собою певний напрям неklasичної філософії права, у рамках якої право розуміється як досвід розуміння, інтерсуб'єктивне конституювання правових смислів. До того ж герменевтика виховує повагу до чужої думки, терпіння та прагнення порозуміння, не заперечуючи водночас необхідності критичної оцінки. Зрештою зазначається, що герменевтична філософія здатна протистояти як постмодерністському свавіллю інтерпретацій, так і позитивістському засиллю науковості.¹⁸⁶ Це означає, що герменевтична філософія може слугувати методологічним інструментом у ході визначення правових основ та напрямів адаптації законодавства України до законодавства ЄС, виконуючи роль «сукупності ідей», «узагальнюючого досвіду» тощо. Отже у процесі адаптації законодавства та визначення її основ формується така характеристика ідеї герменевтики, як «герменевтична адаптація», на тлі якої відбуваються процеси прийняття досвіду, прагнення розуміння та прийняття законодавства ЄС, інтерсуб'єктивне конституювання правових смислів тощо. Тобто можливо вказати на те, що у такому ключі виникає питання про певні методологічні основи адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Повертаючись до питання правових основ та пріоритетних напрямів адаптації законодавства України до права ЄС, насамперед, доцільно звернути увагу на етимологічне та філософське значення таких слів, як «основа» та «напрями». Адже уявляється, що вони наскрізно відображають стрижень завдання для розкриття проблеми адаптації законодавства України до права ЄС.

Так, у словнику української мови слово «основа» визначається як «нижня опорна частина чого-небудь (будівлі, споруди, конструкції тощо)...»¹⁸⁷, тобто те, що є первинним, на чому засновується щось інше (процес, об'єкт; у нашому випадку – законодавство, нормативно-правовий акт).

Або ж слово «основа» вживається як «... те, на чому що-небудь ґрунтується, тримається...». Згідно із словником слово «основа» може трактуватися як «... найважливіші вихідні положення чого-небудь (науки, теорії тощо) ... головна умова, запорука чого не будь...»¹⁸⁸

¹⁸⁶ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 2 Філософія права / редкол.: С.І. Максимов (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац.юрід. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 135.

¹⁸⁷ Словник української мови: у 20 томах. Том 11: ОБМІН – ПОЯСНЮВАТИ. Київ: Український мовно-інформаційний фонд НАН України, 2020. С. 517.

¹⁸⁸ Словник української мови: у 20 томах. Том 11: ОБМІН – ПОЯСНЮВАТИ. Київ: Україн-

тощо. Отже, своєрідною опорою процесу адаптації виступають нормативно-правові акти законодавства Європейського Союзу, а саме: Договори, регламенти, директиви, рішення суду ЄС. Тут слід виокремити і те, що деякі елементи системи права, які входять до джерел права, є також важливими для проблем адаптації законодавства України до права ЄС, і можуть вказувати на «засновницьку функціональну роль» адаптаційного процесу, проявляти себе як «основа».

Зокрема, на нашу думку, слід звернути увагу на те, що українське законодавство зіштовхується із конкретним правопорядком ЄС, який має свій ландшафт, рівень, режим тощо.

Це спонукає фокусувати увагу саме на правових режимах, які утворюють діючі законодавства систем цих правопорядків. Тому, розглядаючи питання основ адаптації, доречно звернути увагу на терміни «законодавство» та «адаптація», а також на певні «процедурні елементи», які спроможні запустити адаптаційний «правовий режим» та так би мовити появу принципово іншого «правапорядку», що відповідає стандартам ЄС.

В юридичній енциклопедії термін «законодавство» подається як система нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини¹⁸⁹. А ефективність законодавства в цілому та його галузей обумовлена виробленими теорією і практикою вимогами. Це, зокрема, наукова обґрунтованість і належна якість законів та інших нормативних актів, їх системна узгодженість, забезпечення реалізації законодавства і механізмами. Також наголошується на тому, що важливою є вимога гармонізації національного законодавства України з нормами та принципами міжнародного права¹⁹⁰.

Термін «адаптація» походить від латинського «*adaptation*» та означає пристосування, прилаштування. З загальнотеоретичного погляду права термін «адаптація законодавства» означає «... односторонній процес пристосування національних нормативно-правових актів до нових міжнародних зобов'язань держави з метою досягнення їх відповідності вимогам права певного міжнародного об'єднання держав...»¹⁹¹. Будучи процесом пристосування, адаптація все-таки є

ський мовно-інформаційний фонд НАН України, 2020. С. 517.

¹⁸⁹ Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр.енцикл., 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. С. 499.

¹⁹⁰ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр.енцикл., 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. С. 499.

¹⁹¹ Велика українська енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права /

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...

нічим іншим як юридичним процесом, а тому йому притаманні певні особливості, які можуть мати певні засновницькі умови, що будуть важливими для напрямів адаптації українського законодавства в законодавство ЄС.

Так, термін «юридичний процес» розуміється як «... комплексна система органічно пов'язаних процесуальних форм упорядкування діяльності органів держави, посадових осіб та інших спеціальних уповноважених суб'єктів, спрямованих на вирішення юридичної ситуації і досягнення конкретного матеріально-правового результату...».¹⁹² Юридичний процес притаманний будь-якій юридично значущій діяльності, а процесуальна форма (як конкретний порядок розгляду і вирішення певного юридичного питання) належить до головних чинників, які закладають програму, алгоритм юридичної діяльності, забезпечують порядок, орієнтований на рух учасників для досягнення намічених цілей¹⁹³.

Все це дає підстави звернути увагу на те, що процесуальна форма та юридичний процес якраз лежать в основі євроадаптаційного процесу. Причому з погляду юридичних процедур вона відображає саму суть «адаптації». Тому можливо попередньо констатувати те, що нормативно-правові акти, які передбачають процес адаптації, повинні характеризуватися відповідними процесуальними (процедурними) нормами права, які утворюють процесуальну форму, в якій повинні діяти відповідні процесуальні євроадаптаційні інститути.

І.В. Яковюк, досліджуючи проблеми реалізації адаптації законодавства на прикладі України, також справедливо віднаходить процесуальні питання. Зокрема, вчена зазначає, що «... сама лише адаптація законодавства не буде ефективною, якщо нехтувати іншими складовими інтеграційного процесу. Так, вона повинна відбуватися паралельно із створенням відповідного політичного клімату у суспільстві та інших важливих умов, за яких європейський вибір України мав би підтримку з боку основних політичних сил та учасників

редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац.юрід. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 8.

¹⁹² Велика українська енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац.юрід. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 915.

¹⁹³ Велика українська енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац.юрід. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 915.

ринкових відносин. Крім того, однією з необхідних передумов успішної адаптації законодавства України є наповнення реальним змістом принципу верховенства права та надання надійних гарантій захисту прав людини. ...»¹⁹⁴.

Отже адаптація як юридичний процес сфокусований винятково на питаннях виконання міжнародних зобов'язань щодо пристосування нормативно-правових актів однієї системи законодавства до іншої.

Разом з тим, розглядаючи питання адаптації законодавства України до права ЄС, доречно не випустити із поля зору і те, що за функціональною ознакою у правовій доктрині виокремлюють чотири основні комплексні різновиди процесів, а саме установчий, правотворчий, правозахисний та контрольний¹⁹⁵.

Як установчий процес адаптація є специфічною організаційно-правовою діяльністю відповідних інститутів громадянського суспільства з реалізації норм права, якими встановлюються їх правомірність з формування, реалізації та ліквідації державних органів, посадових осіб та інших суб'єктів управління¹⁹⁶.

Як правотворчий процес адаптація є діяльністю компетентних органів держави, місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спеціально уповноважених організацій з підготовки, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів¹⁹⁷.

Не було б зайвим звернути увагу на те, що 24 серпня 2023 р. в Україні було прийнято Закон України «Про правотворчу діяльність» № 3354-IX¹⁹⁸. Згідно з преамбулою цього Закону «... 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

¹⁹⁴ Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми реалізації. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Випуск 24. С. 48. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2036/1/Yakoviu_k_37.pdf.

¹⁹⁵ Велика українська енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац.юрід. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 918.

¹⁹⁶ Велика українська енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац.юрід. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 918.

¹⁹⁷ Велика українська енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац.юрід. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 918.

¹⁹⁸ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...

громадянського суспільства у правотворчій діяльності та якості законодавства України... »¹⁹⁹.

У прикінцевих положеннях Закону України «Про правотворчу діяльність» визначено, 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 р. № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX ...»²⁰⁰. А деякі норми Закону № 3354-IX від 24 серпня 2023 р. вступають в особливому порядку²⁰¹.

Відтак стає очевидним, що питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС у частині правотворчого процесу матиме як свої особливості, так і труднощі через відсутність повноцінної дії Закону України «Про правотворчу діяльність». Це означає і те, що питання правотворчої діяльності в євроадаптаційному сенсі не поширюватиметься щодо напрямів: «... 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 ... (частина перша статті 2 Закону України «Про правотворчу діяльність»)»²⁰².

Варто звернути й увагу на Концепцію від 21 листопада 2002 р. № 228-IV, у якій зазначається, що з «... метою поступового наближення законодавства України необхідно у процесі нормотворчої діяльності враховувати законодавчі акти Європейського Союзу настільки, наскільки це доцільно для України з огляду на економічні, політичні, фінансові та соціальні наслідки прийняття відповідних правових норм, адаптованих до вимог законодавства Європейського Союзу. ...»²⁰³.

¹⁹⁹ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

²⁰⁰ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

²⁰¹ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

²⁰² Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

²⁰³ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законо-

Попри це, доцільно враховувати, що Україна є «асоційованим членом», що накладає свої особливості за статусом. Наприклад, термін «асоційоване членство» позначається як «... часткове членство держави, ... в якомусь об'єднанні; особливий статус держави, що бере участь у діяльності міжнародної організації на основі спеціальної угоди та володіє обмеженим обсягом прав...»²⁰⁴. Отже особливість основ для адаптації опосередковується політико-правовим статусом суб'єкта, який є асоційованим та володіє, на нашу думку, обмеженим обсягом прав у бік неприйняття умов, визначених Угодою про таку асоціацію. Про це саме можна стверджувати, виходячи із питання не тільки прав, але й обов'язків та інтересів асоційованого члена, тобто України. Адже права та обов'язки за ідеєю є парними правовими категоріями, які до того ж очевидно презюмують баланс, пропорційність у процедурі їх набуття та реалізації. По суті це пояснюється діалектичною природою речей про перетікання однієї правової форми /становища/ в іншу, коли йдеться про право та демократію.

Етимологічне значення терміна «принцип» співмірний із терміном «основа», що дає змогу розглядати спільно ці поняття. Тому цей термін повинен мати тісний взаємозв'язок із питаннями адаптації законодавства України до права ЄС. До того ж, уявляється, що він має і кілька етимологічних самостійних підходів до тлумачень.

Зокрема, у філософському словнику зазначається, що термін «*принцип*» походить від латинського, що означає «начало», «основа» та вживається у двох значеннях: 1) першопочаток, розуміється як те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки; 2) внутрішні переконання людини, тобто ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності²⁰⁵.

З огляду на зміст термінів «основа» та «принцип» можемо виділити певні кон'юнктурні особливості їх розуміння предметно до основної проблеми, пов'язаної із процесом адаптації України до ЄС, що постають у певних формах обмежень у бік дотримання умов Угоди про асоціацію.

давства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>.

²⁰⁴ Мельничук О.І. Асоційоване членство. *Велика українська енциклопедія*. URL: https://vue.gov.ua/Асоційоване_членство.

²⁰⁵ Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г.С. Сковороди; редкол.: В.І. Шинкарук (голова) та ін. Київ: Абрис, 2002. С. 519.

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...

У Концепції від 21 листопада 2002 р. № 228-IV визначено, що адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу – це поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу²⁰⁶.

Зокрема, у Розділі IV «Формування та виконання загальнодержавної програми» Концепції визначено, що «...формування та реалізація Загальнодержавної програми повинні здійснюватися з дотриманням таких основних принципів:

1) узгодженості пріоритетів адаптації законодавства з основними напрямами правової реформи в державі, Стратегією та Програмою інтеграції України до Європейського Союзу, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, іншими загальнодержавними і національними програмами;

2) поступовості і планованості наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу;

3) інтегральної єдності процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу із загальним нормотворчим процесом в Україні;

4) тісної взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у процесі адаптації законодавства, координації розроблення та реалізації планів Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України щодо цілей, етапів, ресурсів та об'єктів робіт у зазначеній сфері;

5) системності формування та виконання Загальнодержавної програми;

6) поєднання бюджетного і позабюджетного фінансування;

7) максимально ефективного використання міжнародної технічної допомоги²⁰⁷.

Відтак кожен принцип визначається як основа, демонструє характер напрямів адаптаційного процесу, створює передумови досягнення мети.

В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про

²⁰⁶ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>.

²⁰⁷ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>.

асоціацію)²⁰⁸, визначено загальні принципи. Зокрема, у статті 2 Угоди про асоціацію визначено, що «... повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, як визначено, зокрема, в Гельсінському заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р. та Паризькій хартії для нової Європи 1990 р., а також в інших відповідних документах щодо захисту прав людини, серед них Загальна декларація прав людини ООН 1948 р. і Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., а також повага до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і є основними елементами цієї Угоди. Забезпечення поваги до принципів суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, а також протидія розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних з нею матеріалів та засобів їхньої доставки також є основними елементами цієї Угоди...»²⁰⁹.

Натомість вже у статті 3 Угоди про асоціацію «... сторони визнають, що принципи вільної ринкової економіки становлять основу для їхніх відносин. Верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами...»²¹⁰.

Водночас Угодою про асоціацію у кожному секторі економіки врегульовуються принципи, які складають особливості всієї палітри умов Угоди. Зокрема, Угодою визначено: (а) «Принцип одночасного незастосування» (стаття 45 bis), у якому зазначається, що «... жодна зі Сторін не може застосовувати одночасно до одного і того самого товару: (а) спеціальні заходи, передбачені Частиною 2 «Спеціальні заходи щодо легкових автомобілів» цієї Глави; (б) заходи, передбачені Статтею XIX ГАТТ 1994 та Угодою про спеціальні заходи...»²¹¹.

²⁰⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

²⁰⁹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

²¹⁰ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

²¹¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...

У частині 6 під назвою «Електронна торгівля» Угоди про асоціацію визначені «Мета та принципи» (стаття 139), які зазначають: «... Сторони, визнаючи, що електронна торгівля розширює можливості ведення торгівлі в багатьох секторах, домовилися сприяти розвитку електронної торгівлі між ними, зокрема шляхом співробітництва з питань, пов'язаних з електронною торгівлею відповідно до положень цієї Глави...» (частина перша); «...Сторони домовилися, що розвиток електронної торгівлі має здійснюватися за умови забезпечення повної відповідності найвищим міжнародним стандартам захисту інформації з метою забезпечення довіри користувачів електронної торгівлі...» (частина 2); «...Сторони домовилися, що електронна передача даних вважається наданням послуг в розумінні Частини 3 («Транскордонне надання послуг») цієї Глави, з якого не стягуються митні платежі ...»²¹².

У Главі 10 («Конкуренція») в частині першій («Антиконкурентні дії та злиття») у статті 254 тез закріплені «Принципи». У цій статті йдеться про те, що «... сторони визнають важливість вільної та неспотвореної конкуренції у торговельних відносинах. Сторони визнають, що антиконкурентні господарські дії та операції потенційно можуть спотворити належне функціонування ринків та загалом зменшити позитивні наслідки лібералізації торгівлі. Тому вони домовилися, що зазначені нижче практики та операції, як визначено їхнім відповідним законодавством про конкуренцію, є несумісними із цією Угодою у тій мірі, в якій вони можуть вплинути на торгівлю між Сторонами: (а) угоди, узгоджені дії суб'єктів господарювання та рішення об'єднань суб'єктів господарювання, метою або наслідками яких є перешкоджання, обмеження, спотворення чи суттєве послаблення конкуренції на території будь-якої зі Сторін; (б) зловживання одним або кількома суб'єктами господарювання домінуючим становищем на території будь-якої зі Сторін; (с) концентрація суб'єктів господарювання, що має наслідком монополізацію чи значне обмеження конкуренції на ринку на території будь-якої зі Сторін...»²¹³.

ським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

²¹² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

²¹³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

Водночас у статті 262 («Загальні принципи») визначено: «... Будь-яка допомога, надана Україною або країнами-членами Європейського Союзу з використанням державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію шляхом надання переваг окремим підприємствам або виробництву окремих товарів, є несумісною з належним функціонуванням цієї Угоди в тій мірі, в якій вона може впливати на торгівлю між Сторонами. ... 2. Проте вважатиметься сумісним з належним функціонуванням Угоди таке: ... а) допомога соціального характеру, що надається індивідуальним споживачам, за умови, що така допомога надається без дискримінації, пов'язаної з походженням відповідних товарів; ... б) допомога на відшкодування збитків, спричинених природними катастрофами або надзвичайними ситуаціями. ... 3. Крім того, може вважатися сумісним з належним виконанням цієї Угоди таке: (а) допомога для сприяння економічному розвитку регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або із суттєвим рівнем безробіття; (б) допомога для сприяння виконанню важливого проекту для спільного європейського інтересу або для виправлення значних порушень нормальної роботи в економіці України чи однієї з держав-членів Європейського Союзу; (в) допомога для сприяння розвитку певної економічної діяльності або певних економічних сфер, якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін; (г) допомога для підтримки культури та збереження культурної спадщини, якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін. ... (е) допомога для досягнення цілей, дозволених відповідно до правил ЄС щодо горизонтальних блоків виключень та правил щодо горизонтальної і галузевої державної допомоги, яка надається відповідно до викладених у них умов; (ф) допомога для інвестицій з метою забезпечення відповідності обов'язковим стандартам, визначених директивами ЄС, зазначеними у Додатку ХХХ до Глави 6 («Навколишнє середовище») Розділу V цієї Угоди, протягом зазначеного в ньому періоду імплементації, зокрема адаптації підприємств та обладнання до нових вимог, може бути дозволена в обсязі до 40% прийнятних витрат. ... 4. Підприємства, уповноважені надавати послуги, що мають загальний економічний інтерес, або такі, які мають характер побутової монополії, підпорядковуються правилам, що містяться в цій Частині в тій мірі, в якій застосування цих правил юридично або фактично не перешкоджає виконанню окремих завдань, визначених для

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...

них. Розвиток торгівлі не має зазнавати впливу настільки, наскільки це суперечитиме інтересам Сторін. .. Терміни, що використовуються у цій Частині, роз'яснюються далі у Додатку ХХІІІ. ...»²¹⁴.

У відступ від аналізу нормативно-правових основ адаптації, викладених в Угоді, доцільно звернути увагу на думки деяких дослідників.

Так, деякі вчені, досліджуючи проблеми адаптації законодавства, звертають увагу на те, що «... основні сфери, в яких буде відбуватися процес трансформації, це: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; охорона довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика; транспорт ...»²¹⁵.

У деяких наукових дослідженнях, які були присвячені адаптації законодавства, виокремлюють два напрями адаптації. Зокрема, перший напрям передбачає «... врахування досвіду законотворення країн-членів Європейського Союзу, а також рекомендацій відповідних інституцій Європейського Союзу на стадії підготовки й прийняття Верховною Радою України певних законодавчих актів. Такий підхід, як засвідчує практика правозастосування, може давати в окремих випадках зовсім протилежні результати. Якщо імплементація норм зарубіжного законодавства в правову систему України відбувається зважено, науково обґрунтовано, з урахуванням реалій сьогодення, то результат впровадження такого законодавчого акта, як правило, виявляється позитивним. А якщо на стадії підготовки закону здійснюється звичайне (так зване «сліпе») копіювання відповідних норм або положень законодавчих актів іноземних країн без урахування специфіки політичної, економічної, соціальної та інших систем України, то держава отримує зворотний ефект. ...»²¹⁶.

²¹⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

²¹⁵ Плавич В. Проблеми входження України до європейського правового простору. *Юридична Україна*. 2003. № 5. С. 2; Інтеграція правової системи України в Європейський простір: стан та шляхи розвитку: монографія / кол. авторів; за ред. В.Г. Грищенко, Є.Ю. Соболя. Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 32.

²¹⁶ Радченко О.І. Нормативне забезпечення процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС. *Право і суспільство*. 2011. № 2. С. 75; Інтеграція правової системи України в Європейський простір: стан та шляхи розвитку: монографія / кол. авторів; за ред. В.Г. Грищенко, Є.Ю. Соболя. Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 33.

Другий напрям адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, на думку деяких дослідників, «... полягає в ратифікації або приєднанні України до вже прийнятих міжнародних чи регіональних (європейських) правових актів (договорів, угод, конвенцій, хартій, декларацій тощо). Такі дії нашої держави впливають не лише з прагнення якнайшвидше долучитися до Європейського Союзу і стати його повноправним членом, але й із узятих на себе зобов'язань перед міжнародними і регіональними, насамперед європейськими, організаціями, членом яких є Україна. ...»²¹⁷. На нашу думку, такий підхід є звуженим, адже не відображає повноту напрямів адаптації згідно із їх основами.

О.С. Проневич доходить висновку, що «... генеза соціально-правового феномена адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу об'єктивно зумовлена прагненням до легітимізації євроінтеграційного вектору державно-правового розвитку. Адаптація законодавства є динамічним планомірним одностороннім процесом приведення (зближення, узгодження, пристосування) законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire* з метою подолання економічного «ізоляціонізму», усунення правових колізій, досягнення несуперечності законодавства та одноманітності правового регулювання окремих видів суспільних відносин ...»²¹⁸.

В.І. Риндюк та О.Ю. Кучинська, досліджуючи проблеми юридико-технічних питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, доводять, що «... розроблення та прийняття проектів нормативно-правових актів, що наближують національне законодавство до *acquis* ЄС, в межах нормотворчого процесу органів державної влади характеризується певною юридико-технічною специфікою. Це дає підстави виокремити адаптацію законодавства як процес цілеспрямованого приведення національного законодавства у відповідність з правом ЄС, в окрему самостійну функцію (напряму) нормотворчої діяльності. Функціональна характеристика нормотворчої діяльності органів публічної влади має виходити з її реального змістовного наповнення, яке відображає сучасний стан розвитку пра-

²¹⁷ Радченко О.І. Нормативне забезпечення процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС. *Право і суспільство*. 2011. № 2. С. 77; Інтеграція правової системи України в Європейський простір: стан та шляхи розвитку: монографія / кол. авторів; за ред. В.Г. Гриценко, Є.Ю. Соболя. Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 34.

²¹⁸ Проневич О.С. Адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС як складова євроінтеграційного курсу України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 374.

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...

вової системи держави. Отже поряд з такими традиційними функціями нормотворчості, як первинне регулювання суспільних відносин, удосконалення, упорядкування (систематизація), конкретизація (деталізація) законодавства, сьогодні слід виокремлювати таку функцію нормотворчості, як адаптація національного законодавства до *acquis* ЄС. Відповідно процес адаптації законодавства України до *acquis* ЄС як самостійний напрям нормотворчості реалізується за допомогою спеціальних техніко-юридичних процедур та має свою нормопроектну техніку адаптації законодавства. ...»²¹⁹.

О.А. Теличко, досліджуючи проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері охорони праці молоді, доводить, що «... більшість зазначених актів ЄС містять загальні приписи й вимоги щодо регулювання праці молодих працівників. Забезпечення трудових прав тісно пов'язується зі становленням і розвитком інституту прав людини як самостійного інституту права ЄС, відповідно кожний нормативний акт первинного законодавства вносив уперше або доповнював своїми нормами інший, тим самим сприяючи формуванню трудового законодавства ЄС про працю молоді, зокрема у сфері охорони праці. Звичайно, норми міжнародного права більш адаптовані до ринкових відносин між роботодавцем і молодими працівниками, тому необхідно не лише враховувати їх під час розробки національних нормативно-правових актів, а й забезпечити їх реалізацію на практиці...»²²⁰.

Водночас варто мати на увазі, що дійсно «... адаптація законодавства у сфері поведження з відходами – складний процес, тому важливе чітке його планування. На нашу думку, можна виділити таку послідовність здійснення адаптації законодавства у сфері поведження з відходами: 1) визначення актів *acquis communautaire*, що регулюють правовідносини у такій сфері; 2) переклад визначених актів європейського законодавства щодо поведження з відходами українською мовою; 3) комплексний порівняльний аналіз нормативно-правових актів щодо відходів і поведження з ними; 4) розроблення рекомендацій стосовно адаптації законодавства України з *acquis communautaire*; 5) визначення переліку законопроектних робіт у цій сфері; 6) підготовка проектів законів

²¹⁹ Риндюк В.І., Кучинська О.Ю. Юридико-технічні аспекти адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2024. № 1. С. 182. URL: <http://journals.lvduvs.lviv.ua/index.php/law/article/view/855/835>.

²²⁰ Теличко О.А. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері охорони праці молоді. *Право і суспільство*. 2016. № 1. Ч. 2. С. 64. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/4985efaf-dc7d-469d-8144-d40d1c590d99/content>.

та інших нормативно-правових актів, включених до переліку законопроектних робіт у зазначеній сфері, та їхнє ухвалення; 7) моніторинг виконання та контроль законодавчих механізмів. ...»²²¹.

Попри це, на сьогодні в Україні прийняті та діють документи України планувального характеру, що так чи інакше визначають правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

До цих документів слід віднести: 1) Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019²²², яким було затверджено «Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»; 2) Проект Плану відновлення України (в липні 2022 р. Національна рада з відновлення України від наслідків війни розробила)²²³ тощо.

Звертаючи більш детально увагу на питання «напрямів удосконалення законодавства», не без підстав слід звернути увагу на дослідження А.М. Захарченка. Вчений, досліджуючи проблему удосконалення законодавства з питань управління діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки, визначає «напрями удосконалення законодавства» щодо управління діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Зокрема, на його думку, такими напрямками є потреба: «... а) визначення завдань і напрямів державної політики щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки в одній із частин окремого програмного документа – Основних засадах державної політики у сфері управління об'єктами державної власності (на середньостроковий період – п'ять років) із затвердженням його відповідним законом України; б) забезпечення чіткого розподілу повноважень між наглядовими радами суб'єктів господарювання державного сектору економіки та іншими органами, що беруть участь в управлінні діяльністю таких суб'єктів господарювання; в) конкретизація положень щодо участі у засіданнях наглядових рад зазначених суб'єктів господарювання представників їх трудових колективів, а також представників відповідних

²²¹ Федунь М. Адаптація законодавства України до стандартів Європейського Союзу у сфері поводження з відходами. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2014. Випуск 36. Частина 2. С. 195. URL: https://intrel.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/09/VLNU_Mv_2014_362_23.pdf.

²²² Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

²²³ Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Остиція». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Липень 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/justice.pdf>.

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...

органів місцевого самоврядування; доопрацювання положень щодо правового статусу служби внутрішнього аудиту як органу контролю за фінансово-господарською діяльністю акціонерного товариства, що належить до державного сектору економіки; г) уточнення правил щодо надання уповноваженими суб'єктами управління об'єктами державної власності завдань на голосування представникам держави на загальних зборах господарських товариств ...»²²⁴.

По суті, аналізуючи «напрями удосконалення законодавства», запропоновані А.М. Захарченком, йдеться про правомоніторингову та правотворчу діяльність у конкретному секторі державного управління. Причому, ці напрями стосуються певних активних дій, а саме потреби «конкретизації», потреби «уточнення правил», потреби «визначення завдань».

У Національній доповіді України за 2023 р. звертається увага на основні аспекти вирішення проблем, які виникли в Україні. Цікаво, що деякі із них акцентують питання ставлення громадян до сучасного стану та перспектив розвитку України. Наприклад, йдеться про те, що:

а) сучасний глобальний світ створює запит на такі соціетальні цінності, як різноманіття та розвиток, без яких неможливо посісти гідне місце серед інших країн, навіть за умови дотримання інших цінностей. Зокрема, зміст цих цінностей є таким:

(а.1) безпека: захист членів суспільства від внутрішніх руйнівних процесів (злочинності, екологічних проблем, дискримінації тощо);

(а.2) різноманіття: забезпечення мирного співіснування в суспільстві соціальних груп з різними політичними, релігійними та культурними ідеалами;

(а.3) селективність: розподіл позицій у державних структурах, виходячи з кваліфікації, досвіду і репутації претендентів;

(а.4) нормативність: дотримання юридичних законів і нормативно закріплених процедур у всіх сферах, що підлягають відповідному регулюванню;

(а.5) свобода: мінімізація втручання держави в життя суспільства, його окремих груп та індивідів;

(а.6) рівність: забезпечення однакових базових прав і можливостей представників усіх соціальних груп (у галузі освіти, соціального захисту та медичного забезпечення);

²²⁴ Захарченко А.М. Щодо удосконалення законодавства з питань управління діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки. *Правничий часопис Донецького університету*. 2017. № 1–2. С. 86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pchdu_2017_1-2_12.

(а.7) порядок: недопущення гострого протистояння між різними соціальними групами в суспільстві, а також між соціальними групами і державою;

(а.8) стабільність: підтримання досягнутих у суспільстві стандартів життя;

(а.9) розвиток: забезпечення відповідності або руху наукових і технологічних досягнень країни до рівня провідних країн світу;

(а.10) самостійність: вирішення питань державного будівництва без втручання зовнішніх політичних сил;

(а.11) сила: обстоювання позицій держави в міжнародній політиці на регіональному або глобальному рівні²²⁵;

б) загальна стратегія захисту населення України від внутрішніх руйнівних процесів контекстуально може поєднуватися з одним або кількома напрямками діяльності держави:

– запобіганням гострого протистояння між різними соціальними силами всередині України;

– слідуванням законодавчим нормам та приписам;

– збереженням певної автономії громадян від держави;

– гармонізацією відносин всередині країни, незважаючи на її значну гетерогенність²²⁶;

в) у складі соціетальних цінностей пропонується виокремити два підструктурних компоненти, що забезпечують дві стратегії національної стійкості країни: 1) нормалізація внутрішніх процесів з метою мінімізації згубних впливів військової агресії на повсякденне життя суспільства; 2) підтримання зовнішньої міцності, яка є запорукою не лише військового спротиву, але й дипломатичних маневрів²²⁷;

г) важливою вбачається побудова плану поетапного послаблення обмежень, які накладалися державою на населення у зв'язку з війною, в такий спосіб, який би збалансував потреби державних інститутів та громадян України²²⁸.

²²⁵ Збереження і розвиток України в умовах війни та миру: національна доповідь / ред. кол. С.І. Пирожков, Н.В. Хамітов, Є.І. Головаха, С.С. Дембіцький, Е.М. Лібанова, О.В. Скрипнюк, С.В. Стоєцький; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2024. С. 61.

²²⁶ Збереження і розвиток України в умовах війни та миру: національна доповідь / ред. кол. С.І. Пирожков, Н.В. Хамітов, Є.І. Головаха, С.С. Дембіцький, Е.М. Лібанова, О.В. Скрипнюк, С.В. Стоєцький; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2024. С. 54–55.

²²⁷ Збереження і розвиток України в умовах війни та миру: національна доповідь / ред. кол. С.І. Пирожков, Н.В. Хамітов, Є.І. Головаха, С.С. Дембіцький, Е.М. Лібанова, О.В. Скрипнюк, С.В. Стоєцький; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2024. С. 62.

²²⁸ Збереження і розвиток України в умовах війни та миру: національна доповідь / ред. кол.

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...

Зрештою, окрему увагу привертають у Національній доповіді і такі напрями: освітня інфраструктура; відродження ринку праці; модернізація професійної освіти; інформаційна система ринку праці; нове інституційне оформлення механізму взаємодії роботодавців та найманої робочої сили; політика в сфері оплати праці, адекватна завданням прогресивного повоєнного розвитку; соціальна підтримка населення на рівні територій тощо²²⁹.

Отже питання основ та напрямів адаптації, що окреслені вище, не суперечать, а навпаки доповнюють та більш точно ідентифікують ті основні аспекти вирішення проблем, які склались в Україні згідно з даними Національної доповіді України за 2023 р.

Аналізуючи національний рівень основ адаптації законодавства України до ЄС, не було б зайвим звернути увагу на Закон України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 р. № 2623-ІІ²³⁰.

У статті 1 Закону України визначено, що «...пріоритетні напрями розвитку науки і техніки – науково, економічно та соціально обґрунтовані напрями науково-технічного розвитку на довгостроковий період (понад 10 років), яким надається пріоритетна державна підтримка з метою формування ефективного сектору наукових досліджень і науково-технічних розробок для забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва, сталого розвитку, національної безпеки і оборони України та підвищення якості життя населення...»²³¹.

У статті 2 Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» зазначено, що «... визначити пріоритетними напрямами розвитку науки і техніки на період до припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого

С.І. Пирожков, Н.В. Хамітов, Є.І. Головаха, С.С. Дембіцький, Е.М. Лібанова, О.В. Скрипнюк, С.В. Стоєцький; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2024. С. 66–67.

²²⁹ Збереження і розвиток України в умовах війни та миру: національна доповідь / ред. кол. С.І. Пирожков, Н.В. Хамітов, Є.І. Головаха, С.С. Дембіцький, Е.М. Лібанова, О.В. Скрипнюк, С.В. Стоєцький; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2024. С. 141–188.

²³⁰ Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2623-ІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-14#Text>.

²³¹ Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2623-ІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-14#Text>.

2022 р. № 2102-ІХ, та до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану: 1) національна безпека і оборона; 2) фундаментальні наукові дослідження з найбільш важливих проблем розвитку науково-технічного, соціально-економічного, суспільно-політичного, людського потенціалу для забезпечення конкурентоспроможності України у світі та сталого розвитку суспільства і держави; 3) інформаційні та комунікаційні технології; 4) енергетика та енергоефективність; 5) раціональне природокористування; 6) науки про життя, нові технології профілактики та лікування найпоширеніших захворювань; 7) нові речовини і матеріали...»²³².

Тут слід відповісти на питання, як ці напрями корелюються із напрямками, визначеними Угодою? І чи визначаються вони як пріоритетні?

Варто звернути увагу на те, що згідно з статтею 6 Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок організації системного моніторингу реалізації пріоритетних напрямів науки і техніки²³³.

Наприклад, у розділі «Фундаментальні наукові дослідження з найбільш важливих проблем розвитку науково-технічного, соціально-економічного, суспільно-політичного, людського потенціалу для забезпечення конкурентоспроможності України у світі та сталого розвитку суспільства і держав» Додатку до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану в Україні» від 30 квітня 2024 р. № 476, доречно виокремити такі пріоритетні напрями дослідження: «... 1) актуальні проблеми захисту прав людини і громадянина в умовах воєнного стану; 2) соціально-психологічна підтримка людини в умовах суспільних змін і загроз безпеки життя; 3) гармонізація інтересів і потреб особистості із запитами суспільства на ринку праці, дуальна освіта, прогнозування щодо кваліфікації та компетенцій, необхідних для ринку робочої сили в Україні у середньо- та довгостроковій перспективах; 4) технології навчання та соціалізації дітей і молоді з особливими освітніми потребами у контексті створення суспільства рівних можливостей; 5) збереження історико-культурної спадщини

²³² Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2623-ІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-14#Text>.

²³³ Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2623-ІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-14#Text>.

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...

та модернізація архівної справи; 6) наукові засади забезпечення сталого розвитку територіальних громад та територій, інструменти забезпечення громад соціальними послугами, розвиток сімейних форм виховання; 7) прогнозно-аналітичні дослідження фінансової стійкості системи загальнообов'язкового державного соціального страхування і системи пенсійного забезпечення та запровадження системи загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення; 8) розвиток ринку надання соціальних послуг для громадян похилого віку та підходів з підтриманого проживання...»²³⁴.

Повертаючись до умов Концепції від 21 листопада 2002 р. № 228-IV, варто зазначити, що вона визначає головні завдання Загальнодержавної програми:

«... 1) забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р., інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з Європейським Союзом;

2) розвиток законодавства України у напрямі його наближення до законодавства Європейського Союзу та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проєктів законів та інших нормативно-правових актів;

3) створення правової бази для інтеграції України до Європейського Союзу;

4) створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму адаптації законодавства, який визначав би цілі та сфери, етапи адаптації законодавства, елементами якого повинно бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення;

5) забезпечення системності та узгодженості у роботі органів державної влади під час здійснення заходів з адаптації законодавства;

6) вдосконалення порядку планування нормотворчої роботи на основі довгострокової програми розвитку законодавства України з метою його наближення до законодавства Європейського Союзу;

7) вироблення єдиних, обов'язкових для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи правил підготовки проєктів нормативно-правових актів у процесі адаптації законодавства;

²³⁴ Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2024 р. № 476. С. 2–3. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-pereliku-priorytetnykh-tematychn-a476>.

8) вдосконалення інформаційного забезпечення роботи з адаптації законодавства;

9) вдосконалення кадрового забезпечення в органах державної влади, підготовка спеціалістів, які відповідали б особливим кваліфікаційним вимогам, що ставляться до учасників процесу адаптації законодавства;

10) підвищення рівня володіння офіційними мовами держав-членів Європейського Союзу державних службовців;

11) вдосконалення порядку підготовки щорічних пропозицій щодо обсягів фінансування заходів з адаптації законодавства в рамках Державного бюджету України. ...»²³⁵.

Також за Концепцією від 21 листопада 2002 р. № 228-IV Загальнодержавна програма повинна передбачати:

«... а) щорічне розроблення спільного для Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України плану роботи з адаптації законодавства, в тому числі спільне визначення у планованому році переліку законодавчих актів Європейського Союзу, що потребуватимуть перекладу, та обсягів видатків на фінансування роботи з адаптації законодавства України;

б) внесення до законів та інших нормативно-правових актів України, що регламентують питання нормотворчої діяльності, відповідних положень, які забезпечать запровадження обов'язкового для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи порядку розроблення проєктів нормативно-правових актів України з урахуванням основних положень законодавства Європейського Союзу;

в) організацію загальнодержавної системи навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань європейського права, а також адаптацію навчальних програм юридичних навчальних закладів до відповідних європейських програм, у тому числі підвищення рівня знання іноземних мов;

г) створення загальнодержавної інформаційної мережі з питань європейської інтеграції та права, забезпечення вільного доступу учасників процесу адаптації законодавства України до бази даних законодавства Європейського Союзу;

д) заснування національної інформаційної мережі судових рішень з метою забезпечення доступу до прикладів судової практики та можливості їх публічного обговорення;

²³⁵ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>.

1.4. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації законодавства України...

ж) удосконалення порядку розроблення та запровадження щорічної Програми перекладів законодавчих актів Європейського Союзу, надання таким перекладам офіційного статусу та вжиття заходів щодо залучення технічної допомоги на здійснення заходів з перекладу законодавчих актів Європейського Союзу, що передбачено статтею 51 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами;

з) проведення комплексних наукових досліджень з питань адаптації законодавства, результатом яких повинні стати, зокрема, проведення порівняльно-правового дослідження відповідності законодавства України законодавству Європейського Союзу у визначених пріоритетних сферах, вивчення досвіду держав Центральної та Східної Європи у напрямі наближення їх законодавства до законодавства Європейського Союзу, розроблення глосарія термінів права Європейського Союзу;

е) пріоритетне спрямування ресурсів у рамках Національної Індикативної програми TACIS для України на 2002–2003 та наступні роки або інших європейських програм технічної допомоги на підтримку процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу...»²³⁶.

Важливо відмітити, що відповідно до Концепції від 21 листопада 2002 р. № 228-IV процес адаптації має охоплювати всі сфери законодавства України, але пріоритети не повинні бути постійними, а мають визначатися на певний етап і коригуватися залежно від ситуації²³⁷.

У Концепції від 21 листопада 2002 р. № 228-IV, зазначається, що на «... першому етапі адаптації законодавства України, що триває в даний період, у Загальнодержавній програмі перевага повинна надаватися заходам, спрямованим на забезпечення:

1) розвитку відповідно до вимог, визначених у Декларації, прийнятій Європейською Радою на Копенгагенському саміті у червні 1993 р., правової системи в Україні, яка б сприяла досягненню стабільності у суспільстві, гарантувала верховенство права, права людини і забезпечувала функціонування ринкової економіки;

²³⁶ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>.

²³⁷ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>.

2) приведення законодавства України у відповідність до вимог Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, інших міжнародних договорів, які стосуються співробітництва України та Європейського Союзу;

3) розвитку законодавства України за визначеними Загальнодержавною програмою пріоритетними сферами у напрямі його поступового наближення до законодавства Європейського Союзу;

4) вибіркового перегляду законодавства України у пріоритетних сферах адаптації з метою забезпечення його відповідності законодавству Європейського Союзу ...»²³⁸.

Також у Концепції від 21 листопада 2002 р. № 228-IV міститься і наступний етап процесу адаптації законодавства, відповідно до якого «... Україна повинна забезпечити більш високий ступінь відповідності свого законодавства законодавству Європейського Союзу, буде пов'язаний, зокрема, з набуттям Україною членства у Світовій організації торгівлі, створенням зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом, укладенням Угоди про асоційоване членство України в Європейському Союзі або іншими подіями такого роду...»²³⁹.

Як висновки можливо вказати, що в межах розуміння «основ для адаптації законодавства України до законодавства ЄС» слід вважати сукупність нормативно-правових, юридичних та політико-економічних вихідних положень, закладених у законодавстві ЄС та Угоді про асоціацію, які формують юридичний процес для України як асоційованого члена ЄС з прийняття найважливіших вихідних умов для реалізації процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС та характеризуються особливостями політико-правового статусу України у формі обмежень у бік недопущення відхилення від виконання умов такої Угоди з певною метою.

Основи адаптації законодавства України до законодавства ЄС слід розглядати із матеріально-правового та процесуального (процедурного) погляду.

²³⁸ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>.

²³⁹ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>.

1.5. Принципи та джерела права ЄС у визначенні ключових напрямів...

Матеріально-правовий аспект основ адаптації становлять джерела нормативно-правового забезпечення адаптації, в яких закріплені норми права, що відображають ідеї зближення законодавства України та ЄС.

До процесуального (процедурного) аспекту основ адаптації слід відносити ті джерела нормативно-правового забезпечення адаптації, які містять питання перевірки та правового моніторингу процесу адаптації законодавства України до права ЄС. Відтак, адаптація законодавства України до законодавства ЄС як юридичний процес (процесуальний/процедурний/) зумовлює таку обов'язкову основу адаптації, а саме наявність: а) установчого процесу; б) правотворчого процесу; в) правозастосовного процесу; г) контрольного процесу.

Адаптація як юридичний процес сфокусований винятково на питаннях виконання міжнародних зобов'язань з пристосування нормативно-правових актів однієї системи законодавства до іншої.

Основи адаптації законодавства України до законодавства ЄС відображають повноту напрямів адаптації згідно із їх основами, що діалектично відповідає методології планування та реалізації адаптаційного процесу.

Кожен принцип, на якому заснована Угода про асоціацію, визначається як основа та демонструє характер напрямів адаптаційного процесу, створює канву досягнення мети євроінтеграції.

Адаптація як процес характеризує себе як поліморфна юридична конструкція євроінтеграційної системи, що означає різновекторність та різнорівневість правотворчої діяльності.

У напрямі адаптації законодавства України до права Європейського Союзу пріоритет становить безпекове та оборонне, соціальне, економічне та наукове законодавство.

1.5. Принципи та джерела права ЄС у визначенні ключових напрямів імплементції європейських стандартів

Визначення ключових напрямів імплементції європейських стандартів є комплексним завданням, що охоплює адаптацію національної нормативно-правової бази до вимог і принципів Європейського Союзу (далі – ЄС). Для нашої держави це є особливо актуальним питанням у контексті євроінтеграційного курсу та виконання Угоди про

асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р., що була ратифікована 16 вересня 2014 р.²⁴⁰

Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, ухвалення 14 грудня 2023 р. Європейською Радою рішення розпочати переговори щодо вступу України до ЄС на підставі отриманого 23 червня 2022 р. статусу кандидата на вступ до ЄС вимагають від вітчизняного законодавця адаптації правової системи країни до вимог, висунутих до неї європейською спільнотою, оновлення правових норм та забезпечення їх відповідності реаліям сьогодення, узгодженості нормативно-правових актів, гармонізації законодавства України із правом ЄС²⁴¹.

Як зазначають К. Сьох та М. Гультай²⁴², євроінтеграційні процеси України призводять до змін національного законодавства у відповідність до європейських стандартів. Адже членство в ЄС неможливе без імплементації приписів європейського права. Ця вимога закріплена Європейською Радою у Копенгагенських і Мадридських критеріях щодо членства у ЄС. При цьому слід відміти, що правопорядок кожної держави-члена ЄС є по-своєму унікальним та супроводжується індивідуальним підходом у процесі імплементації норм ЄС. Країни не повинні порушувати власні принципи розвитку та конституційного ладу, імплементуючи міжнародні норми у національне законодавство. Разом з тим членство в ЄС вимагає, щоб національне законодавство відповідало європейському праву.

Поділяємо думку науковців²⁴³, які зазначають, що інтеграція України в європейський правовий простір є можливою лише за умови втілення в правовий простір України загальнолюдських цінностей,

²⁴⁰ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р., ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

²⁴¹ Систематизація законодавства України як важлива складова правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції: збірник наукових праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ: Алерта, 2024. С. 4.

²⁴² Сьох К.Я., Гультай М.М. Імплементація нормативно-правових актів Європейського Союзу у національне законодавство України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 82.

²⁴³ Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану: монографія / редкол.: В.А. Журавель (співголова), Н.С. Кузнецова (співголова), О.М. Бандурка та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2023. С. 266.

принципів і стандартів, що сформувались у європейському праві, реформування всіх складників правової системи України з урахуванням тих стандартів та чинників, які притаманні ЄС.

Саме тому одним із першочергових завдань нашої держави залишається подальше вдосконалення національної правової системи України та підвищення ефективності правового регулювання суспільних відносин. Важливим кроком на шляху до його розв'язання є ґрунтовне дослідження принципів та джерел права ЄС у визначенні ключових напрямів імплементації європейських стандартів.

1. Принципи права ЄС у визначенні ключових напрямів імплементації європейських стандартів

Поділяємо думку А. Колодія²⁴⁴ про те, що принципи права постійно притягують до себе увагу вчених-правознавців, проте через їх мінливість, філософську сутність, абстрактність абсолютна більшість аспектів розуміння принципів права вимагає дослідження і доопрацювання.

Як слушно зазначає В. Колесніченко²⁴⁵, принципи права є однією з важливих категорій сучасної юридичної науки і це не випадково, тому що принципи права об'єктивно властиві праву, саме в принципах права відбито його сутність у всьому різноманітті. Принципи права у значній мірі визначають специфіку і зміст будь-якої правової системи. Тому з ними пов'язані першорядні питання загальнотеоретичного правознавства. Аналіз особливостей, функцій, системи і змісту принципів права дозволяє виявити основи формування системи права, специфіку тієї чи іншої правової системи.

Водночас, на думку В. Колесніченко²⁴⁶, актуальність дослідження принципів права ЄС викликана тим, що Україна поступово стає повноправним членом родини європейських народів, бере активну участь у процесах європейської регіональної правової інтеграції. У процесі співробітництва і взаємодії України з Євросоюзом, особливо для зближення українського національного законодавства із законодавством ЄС, першорядне значення має саме облік принципів права ЄС, оскільки процеси уніфікації і гармонізації здійснюються, насамперед, на основі цих принципів.

²⁴⁴ Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42.

²⁴⁵ Колесніченко В. В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2010. С. 3.

²⁴⁶ Колесніченко В. В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2010. С. 3.

Варто зазначити, що протягом останніх років різні загальнотеоретичні аспекти принципів та джерел права ЄС стали предметом дослідження як науковців, так і практиків. Цій тематиці присвячені численні наукові дослідження. Водночас, незважаючи на широкий інтерес науковців до цієї тематики, питання принципів права ЄС залишається досить складним у юридичній науці, що зумовлюється різноманітними правовими традиціями держав, що входять до складу ЄС.

Серед дисертаційних робіт, присвячених принципам ЄС, варто відмітити такі праці: В. Колесніченко «Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження»²⁴⁷, І. Станько «Співвідношення принципів та норм права у правових системах України та Європейського Союзу»²⁴⁸, А. Пухтецька «Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України»²⁴⁹, Ю. Білас «Європейські стандарти прав людини в контексті правозастосування сучасної України»²⁵⁰, М. Гнатівський «Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору»²⁵¹ та ін.

Серед монографічних досліджень заслуговує на увагу монографія І. Брацук «Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів»²⁵², у якій комплексно і максимально повно досліджено механізми взаємодії права ЄС та національного права держав-членів; ключова роль відводиться аналізу функціонування механізмів імплементації правових актів ЄС; увага присвячується дослідженню специфіки та особливостей функціонування конституційно-правових механізмів взаємодії права ЄС та національного права держав-членів; на основі аналізу рішень Суду ЄС та національних судів держав-членів встановлюється їх роль у забезпеченні належного співвідношення та розвитку двох правових порядків.

²⁴⁷ Колесніченко В. В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2010. 22 с.

²⁴⁸ Станько І. Я. Співвідношення принципів і норм права у правових системах України та Європейського Союзу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2020. 264 с.

²⁴⁹ Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 20 с.

²⁵⁰ Білас Ю. Ю. Європейські стандарти прав людини в контексті правозастосування сучасної України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Київ, 2011. 19 с.

²⁵¹ Гнатівський М. М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2002. 22 с.

²⁵² Брацук І. З. Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів: монографія; за наук. ред. проф. М. М. Микієвича. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2016. 230 с.

1.5. Принципи та джерела права ЄС у визначенні ключових напрямів...

У навчальному посібнику М. Ковалів, Т. Тимчишин, О. Ніканорова «Основи права Європейського Союзу»²⁵³ розкриваються питання, пов'язані з розумінням історії, принципів, джерел ЄС, компетенції його органів та основ правового статусу людини та громадянина. Висвітлюються правові засади зовнішніх зносин та членства в ЄС. Досліджуються правові механізми реалізації спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а також правила внутрішнього ринку ЄС. Розглядається правове регулювання відносин та гармонізація законодавства України з правом ЄС.

О. Назаренко²⁵⁴ визначає, що загальні принципи права ЄС – це загально визнані основоположні норми, закріплені в установчих договорах ЄС та/або сталій судовій практиці Суду ЄС, що походять, насамперед, із спільних конституційних традицій держав-членів, забезпечують внутрішню узгодженість і ефективність правової системи ЄС, становлять її морально-правове підґрунтя, цінності, а також слугують самостійним джерелом первинного права ЄС. Науковець вважає «загальні принципи права ЄС концептуальним концентрованим вираженням засадничих цінностей ЄС і його правової системи, вони не мають вибіркового застосування, поширюються на всі правовідносини у рамках інтеграційного об'єднання *sui generis*».

На думку О. Ховпун, О. Домбровської²⁵⁵, принципи права ЄС – це загальні правила, які використовуються та застосовуються при тлумаченні права ЄС. Вони включають принципи справедливості та захисту прав людини та можуть заповнити прогалини в законодавстві, зробити закон більш послідовним. Загальні принципи прав спільноти впливають із низки джерел.

Принципи права виражають сутність, зміст права, тому мають значення керівних положень під час здійснення державою правотворчої, правозастосовної діяльності. Норми права формуються на основі принципів права, тому останні є «фундаментальними конструкціями» всієї системи права, всього масиву норм права.

Принципи не можуть мати пріоритет перед чітко сформованою нормою установчого договору. Залежно від значення принципів

²⁵³ Ковалів М.В., Тимчишин Т.М., Ніканорова О.В. Основи права Європейського Союзу: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 212 с.

²⁵⁴ Назаренко О.А. Загальні принципи права ЄС в правовій системі ЄС. *Правове регулювання економіки*. 2015. № 15. С. 249.

²⁵⁵ Ховпун О.С., Домбровська О.В. Принципи права Європейського Союзу: сучасне визначення. *Право і суспільство*. 2022. № 5. С. 296.

для системи права він розрізняє основоположні і похідні принципи права. Основоположні принципи права – це принципи, які лежать в основі права, утворюють його фундамент (справедливість, рівність, свобода, гуманізм). Усі інші принципи є похідними від основоположних, менш значущими і фундаментальними. Наприклад, похідним від загальних засад права визнається принцип верховенства права, гарантувати ефективну дію якого покликані принципи правової визначеності, пропорційності, добросовісності і розумності (останні за сферою дії автор відносить до загальних принципів права). Принципи права ЄС виконують потрібну функцію. По-перше, вони дозволяють Європейському Суду заповнити нормативні прогалини, залишені авторами Договорів або законодавчими органами ЄС. Таким чином функція «заповнення прогалин» загальних принципів забезпечує автономію та узгодженість правової системи ЄС. По-друге, загальні принципи служать допоміжним засобом для тлумачення, оскільки як право ЄС, так і національне право, що входить до сфери дії права ЄС, повинні тлумачитися у світлі загальних принципів. Нарешті, на них можна покладатися як на підставу для судового перегляду. Законодавство ЄС, яке порушує загальний принцип, має бути визнано недійсним, а національне законодавство, що підпадає під дію права ЄС і суперечить загальному принципу, має бути скасовано²⁵⁶.

В. Панкратова²⁵⁷ доходить таких висновків щодо особливостей загальних принципів права як джерел права ЄС:

1. Загальні принципи ЄС є виразом найбільш важливих рис і цінностей, притаманних правовій системі ЄС, що мають загальний характер і вищу юридичну силу щодо порівнюваних з ними актів Співтовариства.

2. Загальні принципи права є спільними для всієї правової системи ЄС, а не лише окремих галузей чи інститутів і відіграють важливу роль в інтеграційних процесах ЄС.

3. Загальні принципи права ефективно заповнюють прогалини в праві ЄС і допомагають під час тлумачення правових актів самого ЄС та актів національного законодавства держав-членів.

²⁵⁶ Ховпун О.С., Домбровська О.В. Принципи права Європейського Союзу: сучасне визначення. *Право і суспільство*. 2022. № 5. С. 296.

²⁵⁷ Pankratova V.O. General principles of law as a source of European Union law. *Legal Horizons*. 2021. 14 (2). С. 116.

Особливості принципів права Європейського Союзу, на думку В. Колесніченка²⁵⁸, обумовлені природою і змістом самої правової системи Європейського Союзу. Аналіз особливостей принципів права ЄС дає змогу науковцю виокремити їхні характерні риси за такими напрямками: за їх походженням (матеріальними джерелами), за джерелами їхнього закріплення (формальними джерелами), за їх змістом і функціональним значенням.

Більше того, у дисертаційному дослідженні В. Колесніченка²⁵⁹ доводиться, що матеріальні і формальні джерела, а також зміст принципів права ЄС відрізняються різноманіттям. На думку вченого, матеріальними джерелами принципів права ЄС є міжнародне публічне право, загальні конституційні традиції держав-членів і конституційні, економічні і політичні основи самої європейської інтеграції, а формальними джерелами – прецедентне право, установчі договори та акти вторинного права. Розмаїтість принципів права ЄС у змістовному плані полягає в тому, що деякі з них визначають співвідношення правової системи ЄС з національними правовими системами держав, що входять у Союз, інші – співвідношення її з рештою світу, треті – основи устрою і функціонування ЄС, четверті – основні засади в рамках окремих сфер правового регулювання ЄС тощо.

Роль принципів права ЄС у правовому регулюванні полягає в тому, що вони є самостійними джерелами права.

Досліджуючи співвідношення принципів і норм права у правових системах України та ЄС, І. Станько²⁶⁰ вважає дискусійним питання щодо співвідношення принципів і норм права у правовій системі ЄС. Науковець пише про те, що «переважна більшість фахівців інтерпретують загальні принципи права ЄС як найважливіші цінності або «мегапринципи», що відображають загальнолюдські цінності та водночас виступають як форми (джерела) права. У ціннісному аспекті принципи права ЄС варто розглядати як керівні ідеї, що є підставою для створення людського благополуччя, де особистість, мораль і повага співіснують як єдине ціле. Принципи та норми права є базовими елементами існування правової системи ЄС. При цьому норми

²⁵⁸ Колесніченко В.В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2010. С. 17.

²⁵⁹ Колесніченко В.В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2010. С. 17.

²⁶⁰ Станько І.Я. Співвідношення принципів і норм права у правових системах України та Європейського Союзу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2020. С. 219.

права забезпечують фактичне втілення цінностей і принципів права ЄС у реальну дійсність, а останні існують для подолання прогалин у чинному законодавстві, колізій між нормами об'єктивного права держав-учасниць Європейської Співдружності та для забезпечення єдності суспільства. Порівняно з національним правом держав-членів ЄС ефективне та гармонійне поєднання принципів і норм права правової системи Європейської Співдружності є більш пріоритетним. Співставлення таких правових явищ, як принципи та норми права у правовій системі ЄС та правових системах держав-членів, необхідно розглядати крізь призму їх функціонального призначення, тобто взаємодії шляхом аналізу функцій кожного явища, в результаті чого вони співвідносяться як причина та наслідок».

Реалізація євроінтеграційного вектору поступу України передбачає обов'язкову адаптацію форм, механізмів і процедур співвідношення принципів і норм вітчизняного права до правової системи ЄС. Євроінтеграційні трансформації принципів і норм права у різній мірі проявляються в галузях вітчизняної системи права, в одних вони виявляються досить чітко, в інших – перебувають на стадії формування. Найменш вирішеною залишається проблема застосування загальновизнаних принципів і норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку України й особливо в її судовій практиці. Це ж стосується і застосування принципів і норм права ЄС, які не набули пріоритетного значення перед принципами та нормами внутрішнього права, оскільки їх застосування залежить від позиції українського законодавця і повністю від практики національних судів. Співвідношення принципів і норм права у правовій системі України в умовах євроінтеграції є набагато складнішим, оскільки його не можна визначити лише з позицій вітчизняної юридичної доктрини та практики. У контексті європейського курсу розвитку національної правової системи України людина, її права та свободи – це ключовий критерій, на основі якого можливо правильно визначити форму співвідношення принципів і норм права²⁶¹.

Слушно зазначає В. Кабаняча²⁶² про те, що питанням класифікації принципів права ЄС за певними групами приділено багато уваги в працях вітчизняних та іноземних науковців. Їх багатогранність

²⁶¹ Станько І. Я. Співвідношення принципів і норм права у правових системах України та Європейського Союзу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2020. С. 220–221.

²⁶² Кабаняча В. В. Принципи права ЄС. Їх класифікація та короткий аналіз. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2016. Вип. 23. С. 97.

та постійна трансформація відповідно до трансформації самого ЄС не дає змоги однозначно класифікувати їх за певними категоріями. Існують різні погляди на класифікацію принципів права ЄС.

У доктрині права існують різні підходи до виокремлення принципів права ЄС. Принципи права ЄС (принципи європейського права) є ключовими елементами права ЄС. Принципи права ЄС – висхідні положення найбільш загального характеру, що визначають сутність, зміст, реалізацію та розвиток усіх інших норм права ЄС. Висловлюється пропозиція, що принципи права ЄС розділяє на функціональні та загальні принципи. До функціональних принципів права ЄС слід віднести: 1) принцип верховенства права ЄС (означає пріоритет норм права ЄС над нормами національного законодавства держав-членів, норми національного права держав-членів не повинні суперечити нормам права ЄС); 2) принцип прямої дії права ЄС (означає безпосереднє застосування права ЄС на території держав-членів, імплементацію норм права ЄС без будь-якої трансформації в правопорядок кожної держави-члена ЄС)²⁶³.

Аналізуючи загальні принципи права ЄС у правовій системі ЄС, О. Назаренко²⁶⁴ зазначає, що серед принципів права ЄС прийнято вирізняти притаманні суто йому принципи: 1) співвідношення права ЄС з правовими системами держав-членів (верховенство права ЄС над національним правом держав-членів, прямої дії права ЄС); 2) функціонування ЄС, які визначають порядок реалізації наданих йому повноважень (принципи пропорційності, субсидіарності тощо); 3) спеціальні принципи права ЄС, які застосовуються в рамках окремих галузей або сфер правового регулювання в ЄС; 4) загальні принципи права ЄС – керівні засади правового регулювання, які діють у всіх сферах компетенції ЄС та, водночас, притаманні демократичним правовим системам.

На думку науковців²⁶⁵, поділ принципів права на основоположні та загальні очевидно можна пояснити фундаментальними відмінностями

²⁶³ Куровська І. А. Розв'язання проблем гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу як передумова інтеграції України до Європейських Співтовариств: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2007. С. 94.

²⁶⁴ Назаренко О. А. Загальні принципи права ЄС в правовій системі ЄС. *Правове регулювання економіки*. 2015. № 15. С. 243.

²⁶⁵ Податкове право Європейського Союзу як цінність: колективна монографія / Р. О. Гаврилюк, П. С. Папурківський, В. В. Хошуляк та ін.; за ред. проф. Р. О. Гаврилюк. Чернівці: Чернівецьк. ун-т ім. Ю. Федьковича, 2024. С. 170.

тих цінностей, які лежать в їх основі та які відповідні принципи покликані захищати. Більш предметно це можна продемонструвати на прикладі Конституції держави та її принципів. Вона, як відомо, поєднує у собі три різних пласти правової матерії, якісно відмінні один від одного:

1) природне право як незалежну систему вроджених та невідчужуваних прав (саме вони як цінність і лежать в основі основоположних конституційних принципів права);

2) позитивне конституційне право, що репрезентується текстом Конституції (воно є основою загальних принципів конституційного права);

3) конституційні традиції та конституційне правокористування, які безпосередньо межують з історичним і соціокультурним контекстом, що породив відповідну конституцію. Вони становлять підґрунтя ще одного ряду принципів конституційного права. Із подібних пластів правової матерії складається і будь-який інший якісно виокремлений сегмент правової дійсності.

Нерідко при конструюванні норм та принципів права правотворча інституція через різні причини не враховує всього багатства їх ціннісного контексту, а інколи навіть найістотніших його сенсів. Так сталося, зокрема, з ухваленням установчих документів ЄС – Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. Ці договори разом із додатками і протоколами до них та договорами і рішеннями, які змінюють або доповнюють Установчі Договори, а також договори ЄС та держав-членів з третіми державами або міжнародними організаціями разом із загальними принципами права ЄС становлять собою його первинне право. Зокрема, як відомо, ЄС постав на основі спільної ціннісної спадщини європейських народів – поваги до людських прав, верховенства права та плюралістичної демократії, солідаризму та співпраці, що склалися історично – з метою, як йдеться у першому із зазначених документів, примноження спільних зусиль «відповідно до принципів добросовісної співпраці» Союзу і держав-членів «на засадах повної взаємоповаги». Однак власне текстуального формулювання цих принципів Договір про Європейський Союз не містить²⁶⁶.

Принцип гармонізації законодавства ЄС із законодавством його держав-членів, як й інші основоположні принципи права Європей-

²⁶⁶ Податкове право Європейського Союзу як цінність: колективна монографія / Р.О. Гаврилук, П.С. Папурківський, В.В. Хошуляк та ін.; за ред. проф. Р.О. Гаврилук. Чернівці: Чернівецький національний університет імені Ю. Федьковича, 2024. С. 177.

ського Союзу, яскраво демонструє всі вертикальні (ієрархічні) прояви контекстуальності відповідної системи права. В його епіцентрі перебувають втілення та гарантування основоположних європейських цінностей держав і спільнот, що утворили ЄС – людських прав, верховенства права та плюралістичної демократії. Цей пласт цінностей безпосередньо укорінений та спирається на інший їх пласт, а саме на рівність, солідарність, правову визначеність, легітимні очікування, пропорційність та низку інших. Він також породжує відповідні принципи європейського права. В свою чергу, зазначена вершина європейських цінностей та принципів європейського права укорінена у невичерпній множині конкретних цінностей і правових ситуацій і принципів їх буття, які у своєму змісті суттєво відрізняються, у певній мірі навіть оригінальні й неповторні в їх проявах, насправді контекстуальні. Саме вони безпосередньо регламентують процеси задоволення власних потреб індивідами як персонально, так і в складі їх найрізноманітніших соціальних об'єднань²⁶⁷.

О. Юхимюк²⁶⁸ зазначає, що принципи права Європейського Союзу в практиці Суду Європейського Союзу реалізують низку завдань, до яких зокрема належать: заповнення прогалин у праві ЄС; інтеграція правової системи ЄС в цілому, правових систем країн-членів ЄС, а також країн, що прагнуть до членства в ЄС, виступають партнерами ЄС; установча функція, яка полягає у формуванні особливої правової наднаціональної системи ЄС; виступають додатковим, але не другорядним інструментом тлумачення та застосування установчих договорів ЄС; утвердження і захист прав особи, формування інституту громадянства ЄС.

Завдяки принципам права можуть вирішуватися питання, не врегульовані правом ЄС, що однак не означає можливості Суду Справедливості механічно посилатись на принципи права держав-членів. Створюючи і застосовуючи принципи права, Суд Справедливості фактично реалізує квазі-гармонізацію, яка не лише зближує правові системи держав-членів ЄС, але й країн, що прагнуть до членства в Європейському Союзі.

Прогалини в праві є неминучими для будь-якої правової системи, правова система ЄС не виняток. Тому саме принципи права виступа-

²⁶⁷ Податкове право Європейського Союзу як цінність: колективна монографія / Р.О. Гаврилук, П.С. Папурківський, В.В. Хошуляк та ін.; за ред. проф. Р.О. Гаврилук. Чернівці: Чернівецька нац. ун-т ім. Ю. Федьковича, 2024. С. 177–178.

²⁶⁸ Юхимюк О. Функції принципів права Європейського Союзу в практиці Суду Європейського Союзу. *Історико-правовий часопис*. 2019. № 2 (14). С. 64.

ють засобом їх заповнення як у правозастосовчій діяльності інституцій ЄС, так і безпосередньо Суду Справедливості. Вони по суті є посередниками між національними правовими системами та правовою системою ЄС, покликаними уніфікувати ці системи. Принципи права також є інструментом не лише застосування, а й належного розуміння і тлумачення права ЄС. Принципи права мали й матимуть надалі винятковий вплив на доктрину права ЄС, зокрема принципи верховенства права, недискримінації та інші. Досить загальний зміст норм права ЄС та їх повна чи часткова відсутність спричиняють зростання значення принципів права у практиці Суду Справедливості Європейського.

Правова система ЄС характеризується складною, але водночас цілісною структурою, заснованою на фундаментальних принципах, таких як верховенство права, пряма дія, субсидіарність, пропорційність і лояльне співробітництво. Визначені принципи становлять правову основу, на якій базується процес прийняття, тлумачення та імплементації норм права ЄС.

При цьому, як бачимо, принципи права ЄС є не лише теоретичними конструкціями, вони є, перш за все, практичними орієнтирами, що забезпечують сталість і ефективність правового порядку в межах Союзу. Принципи права ЄС суттєво впливають на формування правових норм, судової практики та механізмів взаємодії між ЄС та державами-членами, а також третіми країнами.

Виходячи з цього та враховуючи попередньо наведені аргументи, вважаємо, що принципи права ЄС відіграють фундаментальну роль у процесі імплементації європейських стандартів, адже саме вони визначають засадничі рамки функціонування правової системи ЄС і механізмів її інтеграції в національні правові системи держав-членів і країн-кандидатів, зокрема України. У контексті імплементації в Україні ці принципи здатні забезпечити єдність підходів до законодавства і практики, гарантії прав громадян у процесі європейської інтеграції, прозорість та ефективність правового регулювання суспільних відносин.

2. Джерела права ЄС у визначенні ключових напрямів імплементації європейських стандартів

Слушним є твердження О. Стрельцової²⁶⁹ про те, що проблема визначення змісту категорії «джерело права» є предметом однієї з найдавніших наукових дискусій. У різні часи до неї зверталися право-

²⁶⁹ Стрельцова О.В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. С. 15.

знавці, висвітлюючи той чи інший аспект питання. Це у значній мірі сприяло тому, що в юридичній науці поняття джерела права є одним з найбільш дискусійних і багатозначних.

На сьогодні як у вітчизняній, так і в європейській правовій доктрині склалось кілька підходів до визначення джерела права. По-перше, у так званому матеріальному значенні під джерелом права розуміють сили або фактори, які створюють право, викликають правові установлення до життя. По-друге, у формально-юридичному значенні джерелом права визнаються певні форми зовнішнього виразу та закріплення правових норм (нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір, судовий прецедент тощо). Низка правознавців поряд із матеріальними і формальними виділяють також джерела права в ідейному (ідеологічному) розумінні, до яких відносять правосвідомість суспільства та різноманітні правові доктрини, концепції тощо²⁷⁰.

Водночас, аналізуючи систему джерел права ЄС, М. Саракуца²⁷¹ зауважує, що «комплексний характер права ЄС зумовлює і складну, багаторівневу систему його джерел», а також те, що «в науці європейського права існують численні класифікації, обумовлені різними доктринами і критеріями».

На думку М. Голинської²⁷², питання правотворення в такій організації, як ЄС, є надзвичайно важливим та актуальним і для України, адже Україна докладає багато зусиль для вступу в ЄС. Одним із вирішальних факторів у цьому є приведення українського законодавства у відповідність до права ЄС. Для того, щоб краще зрозуміти, що собою становить законодавча база ЄС та у якому напрямі повинен рухатись український законодавець, намагались детально розібратись в ієрархії та значенні джерел права ЄС.

Серед численних дисертаційних робіт, що присвячені джерелам права ЄС, варто виділити такі: О. Стрельцової «Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти)»²⁷³; О. Москаленко «Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз)»²⁷⁴;

²⁷⁰ Стрельцова О.В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. С. 15.

²⁷¹ Саракуца М.О. Система джерел права Європейського Союзу. *Право і безпека*. 2010. № 4 (36). С. 27.

²⁷² Голинська М.І. Джерела права ЄС. *Вісник ЛТЕУ. Юридичні науки*. 2018. № 6. С. 240.

²⁷³ Стрельцова О.В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 20 с.

²⁷⁴ Москаленко О.М. Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2006. 17 с.

К. Смирнової «Джерела права Європейського Союзу»²⁷⁵; Н. Пархоменко «Джерела права: теоретико-методологічні засади»²⁷⁶ та інші.

Питання джерел права, їх сутності та класифікації завжди перебувало в полі зору як науковців, так і практиків. При цьому, думки вчених в цьому питанні різняться, а в міжнародно-правовій науці немає єдності щодо переліку джерел права та їх змісту.

Наприклад, джерела права ЄС М. Ковалів, Т. Тимчишин, О. Ніканорова²⁷⁷ класифікують за багатьма критеріями:

1) за способом утворення: первинні (основні); вторинні (похідні);
2) за юридичною силою: а) обов'язкові (у порядку ієрархічності): установчі договори ЄС, договори про внесення змін до цих договорів, Хартія про основоположні права ЄС та договори про приєднання нових держав-членів; міжнародні договори ЄС (як виняток міжнародні договори держав-членів); нормативно-правові акти, ухвалені інституціями ЄС (регламенти, директиви, рішення тощо); б) рекомендаційні: висновки, правові позиції, загальні орієнтири тощо;

3) за сферою дії: внутрішні (діють винятково в межах правопорядку ЄС (установчі договори, акти інституцій ЄС, прецеденти судових органів ЄС); зовнішні (діють як у межах правопорядку ЄС, так і поза ним (міжнародні договори ЄС, змішані угоди, як виняток договори держав-членів ЄС, інші норми міжнародного права);

4) за суб'єктом прийняття (відповідно відрізняються процедурою прийняття): джерела, що приймаються ЄС як суб'єктом права (міжнародні угоди ЄС); джерела, що приймаються державами-членами (установчі договори ЄС); акти Ради ЄС, Парламенту ЄС тощо;

5) за формою зовнішнього виразу: писані (договори про приєднання нових держав-членів; міжнародні договори ЄС; нормативно-правові акти, ухвалені інституціями ЄС); неписані (основні принципи права ЄС та прецеденти судових органів ЄС)²⁷⁸.

²⁷⁵ Смирнова К.В. Джерела права Європейського Союзу: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2005. 20 с.

²⁷⁶ Пархоменко Н.М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 32 с.

²⁷⁷ Ковалів М.В., Тимчишин Т.М., Ніканорова О.В. Основи права Європейського Союзу: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 46–47.

²⁷⁸ Ковалів М.В., Тимчишин Т.М., Ніканорова О.В. Основи права Європейського Союзу: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 48.

1.5. Принципи та джерела права ЄС у визначенні ключових напрямів...

Інші науковці²⁷⁹ джерела права ЄС поділяють на три категорії, а саме: первинне право, вторинне право та додаткові джерела права, а також здійснюють їх детальну характеристику.

Подібну класифікацію джерел права ЄС знаходимо у Рекомендаціях для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС²⁸⁰. У документі зазначається про те, що «право ЄС, як і будь-яка правова система, має багато джерел. Для всіх, хто здійснює законодавче наближення, важливо розуміти, які види нормативно-правових актів видає ЄС, яка їхня ієрархія та як вони застосовуються в державах-членах. Ці знання становлять необхідний базис для належного виконання роботи з наближення законодавства».

Так, джерелами права ЄС, поряд із іншими, визначено: первинне право, міжнародні договори, укладені ЄС із третіми країнами та міжнародними організаціями, вторинне право, м'яке право, загальні принципи права ЄС, практика Суду ЄС²⁸¹.

Джерела права ЄС можуть походити з держав-членів або самого ЄС. Крім того, норми міжнародного публічного права також є частиною правової системи Європейського Союзу. На вершині піраміди бачимо первинне право, що включає, серед іншого, так звані установчі договори ЄС: Договір про Європейський Союз²⁸², Договір про функціонування Європейського Союзу²⁸³ та Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії²⁸⁴. Ці три Договори мають однакову юридичну силу. Первинне право також включає Хартію фундаментальних прав²⁸⁵, що з моменту набуття чинності Лісабонським договором має обов'язкову силу та однаковий з установчи-

²⁷⁹ Путівник з адаптації законодавства України до права ЄС: теоретичні та практичні аспекти / Л. А. Ваюльська та ін. С. 29. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32597.pdf>.

²⁸⁰ Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. 2018. С. 24. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf.

²⁸¹ Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. 2018. С. 24. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf.

²⁸² Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>.

²⁸³ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>.

²⁸⁴ Consolidated version of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:203:TOC>.

²⁸⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj.

ми договорами правовий статус. До первинного права також належать договори про внесення змін до трьох установчих договорів, а також договори про вступ, що регулюють умови членства нових держав-членів ЄС. За винятком Хартії всі інші джерела первинного права походять із держав-членів ЄС, що офіційно уклали й затверджували установчі договори, наступні зміни до них і договори про вступ.

Наступним в ієрархії є міжнародне публічне право, зокрема міжнародні угоди між ЄС і третіми країнами. Загальновідомо, що ЄС є важливим гравцем на міжнародній арені. Він не тільки уповноважений вести політичну діяльність, але також наділений *ius contrahendi*, тобто правом самостійно укладати міжнародні договори. Звичайно, здійснення цих прав залишається в межах переданих йому повноважень. Узагалі, укладені ЄС міжнародні договори повинні відповідати Договору про Європейський Союз, Договору про функціонування Європейського Союзу, Договору про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії та Хартії фундаментальних прав.

У щоденній практиці основну частину ухвалюваного на рівні ЄС законодавства становлять нормативно-правові акти, що підпадають під категорію вторинного права. Оскільки більшість нормативно-правових актів ЄС, до яких Україна зобов'язана наближувати своє законодавство, належить до цієї категорії, то ці Рекомендації передусім стосуються такого законодавства.

Категорії вторинного права, тобто нормативно-правові акти, що їх видають установи ЄС, зазначені в статті 288 Договору про функціонування Європейського Союзу (регламенти, директиви, рішення) та статті 25 Договору про Європейський Союз. Види нормативно-правових актів, що становлять вторинне право, не представлені в статті 288 Договору про функціонування Європейського Союзу у будь-якому ієрархічному порядку. Вони також значно різняться за своїм правовим характером.

Нарешті стаття 288 Договору про функціонування Європейського Союзу згадує необов'язкові акти, що утворюють так зване «м'яке право». Вона передбачає ухвалення рекомендацій та висновків, однак на практиці набір інструментів м'якого права значно більший.

Загальні принципи права ЄС також становлять важливе джерело права ЄС. Частково вони були розроблені в практиці Суду ЄС та ґрунтуються на міжнародному публічному праві та конституційних традиціях держав-членів. Пізніше деякі загальні принципи права ЄС були включені до установчих договорів ЄС і до вже згаданої Хартії фунда-

ментальних прав. Практика Суду ЄС має велике значення як джерело права ЄС. Рішення Суду є не тільки обов'язковими для сторін. Хоча офіційно вони не мають статусу прецедентів, на практиці вони мають таку силу та національні суди держав-членів ЄС дотримуються їх²⁸⁶.

На думку К. Смирнової²⁸⁷, під джерелами права Євросоюзу слід розуміти зовнішні форми вираження правових норм, які відображаються в обов'язкових для виконання актах. До кола джерел права Євросоюзу науковець відносить установчі угоди і документи, прирівняні до них; нормативні акти, ухвалені в межах наділеної компетенції органами Євросоюзу, а також створені під час діяльності останніх; загальні принципи права, що є спільними для конституційного та кримінального права держав-членів Євросоюзу; принципи права Євросоюзу, що були розвинуті й розтлумачені Судом ЄС; правові акти, ухвалені в рамках другої і третьої опор Євросоюзу; міжнародні угоди з третіми країнами і міжнародними організаціями та акти органів співробітництва, створених на базі таких угод.

У свою чергу, О. Москаленко²⁸⁸ виділяє чотири ієрархічних рівні джерел права ЄС. До першого, на її думку, відносяться установчі договори, низка найбільш важливих рішень Ради, які, як правило, відносять у літературі до первинного права, та загальні принципи права ЄС. До другого – міжнародно-правові зобов'язання Європейських співтовариств і Союзу, які впливають з усіх джерел міжнародного права. Третій рівень становлять прецеденти Суду Європейських співтовариств. До четвертого рівня – нормативно-правові акти, що приймаються органами ЄС у рамках Європейських Співтовариств, закриті конвенції між державами-членами, які укладаються в рамках Європейських Співтовариств з метою реалізації положень установчих договорів, а також звичаї, сформовані в процесі європейської інтеграції, здійснюваної в рамках Європейських Співтовариств і ЄС.

Слушним є твердження О. Стрельцової²⁸⁹ про те, що юридичне закріплення формальних джерел права європейських інтеграційних

²⁸⁶ Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. 2018. С. 25. https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf.

²⁸⁷ Смирнова К.В. Джерела права Європейського Союзу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2005. С. 57.

²⁸⁸ Москаленко О.М. Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2006. С. 7, 8.

²⁸⁹ Стрельцова О.В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. С. 17.

об'єднань характеризується невизначеністю. Внаслідок цього доктринальні підходи до побудови системи джерел права Євросоюзу вирізняються значним розмаїттям і мають суперечливий характер. З огляду на загальнотеоретичне спрямування дослідження, залежно від форм, в які втілюються правові приписи інститутів і органів Євросоюзу і держав-членів, науковець запропонував об'єднати всі джерела права Євросоюзу у чотири групи: по-перше, джерела первинного і вторинного права (законодавства); по-друге, джерела договірної права; по-третє, джерела прецедентного права; по-четверте, загальні принципи права. Така класифікація, на думку цього вченого, має універсальний характер, оскільки дозволяє врахувати комплексну природу права Євросоюзу, за її допомогою можна розкрити відмінні особливості окремих його джерел, а також простежити існуючі між ними взаємозв'язки.

Джерелами первинного і вторинного права (законодавства) Євросоюзу є установчі документи європейських інтеграційних об'єднань, а також правові акти, що приймаються компетентними інститутами і органами Євросоюзу. Джерела первинного і вторинного права Євросоюзу вважаються головними компонентами системи його джерел, оскільки, маючи ознаки правових актів, виступають основними та найважливішими інструментами правового регулювання суспільних відносин у межах європейських інтеграційних об'єднань. Взаємовідносини між цими двома групами джерел права характеризуються найбільш тісним характером системних зв'язків та визначаються принципом ієрархічності, адже перші мають основоположний характер, наділені вищою юридичною силою і, як правило, прямо передбачають прийняття других, а другі приймаються на підставі перших (з метою їх конкретизації і деталізації) та не повинні їм суперечити. Особливістю цієї категорії джерел права є їх змішаний характер, який відображає комплексну природу самого Євросоюзу. Зазначена особливість проявляється в наявності у них ознак як нормативно-правових актів внутрішньодержавного права, так і властивостей традиційних міжнародно-правових актів, а також власних специфічних рис, котрі відрізняють їх і від перших, і від других²⁹⁰.

Водночас, на думку О. Стрельцової²⁹¹, договірні джерела права Євросоюзу включають у себе міжнародні угоди, укладені Європей-

²⁹⁰ Стрельцова О.В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. С. 17.

²⁹¹ Стрельцова О.В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. С. 18.

1.5. Принципи та джерела права ЄС у визначенні ключових напрямів...

ськими співтовариствами і Євросоюзом з третіми країнами та міжнародними організаціями; допоміжні конвенції між державами-членами Євросоюзу; акти представників держав-членів, об'єднаних у Раді; міжінституційні угоди. Договірні джерела права Євросоюзу як за формою укладання, так і за змістовними характеристиками є нормативно-правовими договорами. Залежно від процедури укладання, суб'єктного складу та сфери дії договірні джерела права Євросоюзу можуть мати як міжнародно-правовий, так і внутрішній характер. Аналіз цієї групи джерел права Євросоюзу дозволив дійти висновку про обмеженість ролі договірних джерел права як інструмента правового регулювання інтеграційних процесів у межах Євросоюзу порівняно з актами, що приймаються інститутами Європейських співтовариств і Євросоюзу, у чому, зокрема, проявляється відмінність європейських інтеграційних об'єднань від класичних міжнародних міжурядових організацій.

До групи джерел прецедентного права належать рішення Суду ЄС, які мають прецедентний характер. Особливість джерел прецедентного права Євросоюзу розкривається у тому, що установчі договори прямо не уповноважують Суд ЄС встановлювати нові норми права, а покладають на нього завдання збереження одноманітності права Європейських співтовариств при тлумаченні і застосуванні цих договорів. Водночас, діючи на підставі повноважень, наданих установчими договорами, Суд ЄС розробив доктрину прецеденту як інструмента формування норм права Євросоюзу, що використовується ним для заповнення прогалів у праві Євросоюзу і *de facto* є обов'язковим для застосування іншими інститутами та судами держав-членів. Система доктрини прецеденту включає концепції «*acte clair*» і «*delegation sectorale des fonctions judiciaires*». «*Acte clair*» дозволяє розв'язати питання, в якому випадку можна говорити про прецедент як про джерело права ЄС, що підлягає безпосередньому застосуванню та володіє верховенством і прямою дією на території держав-членів. Концепція «часткового перерозподілу судових функцій» між Судом ЄС і судами держав-членів визначає, яким чином використовується прецедент як джерело права Євросоюзу судами держав-членів при визначальній, контролюючій і нормоутворюючій ролі Суду ЄС і загальній правозастосовчій ролі національних судів²⁹².

²⁹² Стрельцова О.В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. С. 18.

Загальні принципи права є концентрованим виразом найбільш суттєвих рис і цінностей, притаманних правовій системі Євросоюзу. В них знаходять своє втілення важливі демократичні традиції, що поділяються як державами-членами, так і Євросоюзом у цілому. Практика Суду ЄС свідчить, що дійсність правових актів Євросоюзу у вирішальній мірі визначається тим, чи відповідають ці акти не тільки установчим договорам, а й загальним принципам права. Наявність такої невідповідності у разі порушення справи про визнання недійсними актів інститутів Євросоюзу в Суді ЄС буде слугувати безперечною підставою для їх скасування. Все це дає змогу говорити про загальні принципи права як про вище, «надпозитивне» джерело права Євросоюзу, що є критерієм легітимності законодавства останнього і застосовується у випадку прогалин у ньому²⁹³.

У дисертаційному дослідженні «Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз)» О. Москаленко²⁹⁴ доходить висновку, що «не існує остаточного переліку джерел міжнародного права. Суб'єкти на свій розсуд можуть не лише формувати міжнародно-правові норми, але й упроваджувати форму існування цих норм, тобто джерела міжнародного права».

Джерелами міжнародного права О. Москаленко²⁹⁵ вважає: міжнародний договір; міжнародно-правовий звичай; загальні принципи права; основні принципи сучасного міжнародного права. При цьому зазначає, що кожне з вказаних джерел міжнародного права володіє низкою специфічних рис, властивих саме цьому джерелу.

Поділяємо думку науковців²⁹⁶ про те, що різноманітність наукових підходів до виокремлення груп джерел права ЄС свідчить, що право ЄС, подібно живому організму, постійно розвивається, а правове регулювання відносин постійно вдосконалюється в межах Європейського Союзу, враховуючи надбання міжнародно-правової думки, національних правових систем та інтеграційні потреби сучасного суспільства.

²⁹³ Стрельцова О.В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. С. 19.

²⁹⁴ Москаленко О.М. Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2006. С. 11.

²⁹⁵ Москаленко О.М. Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2006. С. 11.

²⁹⁶ Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану: монографія / редкол.: В.А. Журавель (співголова), Н.С. Кузнецова (співголова), О.М. Бандурка та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2023. С. 270.

Досліджуючи стратегії нормопроектування в Україні на шляху вступу до ЄС, О. Кучинська²⁹⁷ слушно зауважує, що перспективи нормопроектування в Україні як кандидата до ЄС полягають у подальшому глибокому впровадженні європейських стандартів та норм у національне законодавство. Це стосується не лише адаптації існуючих законів та нормативних актів до вимог *acquis* ЄС, але й розробку нових правових норм для відповідності європейським стандартам. Перспективи такого нормопроектування включають удосконалення правової системи, забезпечення захисту прав громадян, сприяння економічному розвитку та створенню сприятливого інвестиційного клімату в країні. Крім того, це сприятиме покращенню міжнародного співробітництва та взаєморозуміння між Україною та країнами ЄС, що є ключовими чинниками у процесі євроінтеграції.

Підсумовуючи, доцільно наголосити на тому, що у процесі визначення ключових напрямів імплементації європейських стандартів особливого значення набувають саме джерела права ЄС, які і формують нормативну основу, до якої має адаптуватися національне законодавство. Для України як країни з євроінтеграційним курсом це означає системне запозичення та впровадження положень права ЄС у різних сферах суспільних відносин. У своїй сукупності та взаємозв'язку джерела права ЄС становлять багаторівневу систему, що забезпечує динамічність та гнучкість європейського правового простору.

Основними джерелами права ЄС у контексті імплементації є первинне право, зокрема, основоположні документи, що встановлюють правову основу для функціонування ЄС (Договір про Європейський Союз²⁹⁸, Договір про функціонування ЄС²⁹⁹, Хартія основних прав ЄС³⁰⁰), які визначають принципи, інституційну структуру, розподіл компетенцій, основні цілі ЄС. Вторинне право як джерело права ЄС – це нормативні акти, що видаються на основі первинного права, яке включає регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки. Судова практика Суду ЄС через прецеденти та тлумачення норм

²⁹⁷ Кучинська О.Ю. Стратегії нормопроектування в Україні на шляху вступу до Європейського Союзу. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 310.

²⁹⁸ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

²⁹⁹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_122/oj.

³⁰⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj.

права ЄС Судом ЄС забезпечує уніфіковане застосування норм та захист прав. Міжнародні угоди ЄС з третіми країнами також є джерелом права ЄС. Стратегії, дорожні карти, рекомендації, білі та зелені книги Європейської комісії, які не є обов'язковими джерелами, але здатні сформувати орієнтири для держав у реформуванні політики і законодавства. Таким чином, можна дійти висновку про те, що джерела права ЄС можуть формувати такі напрями імплементації, як визначення змістовних орієнтирів, механізмів адаптації, встановлення юридичних зобов'язань, відповідальності і стандартів для держав.

Подальше дослідження принципів і джерел права ЄС є не лише актуальним, але й необхідним кроком на шляху до поглиблення інтеграційних процесів, зміцнення демократичних інституцій та утвердження верховенства права в Україні.

РОЗДІЛ 2

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ПОЗИЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху до формування єдиного правового простору з ЄС

Європейська інтеграція стала одним з основних зовнішньополітичних пріоритетів України, що закріплені у статтях 102, 85, 116 Конституції України. Вона дедалі більше трансформується з геополітичного курсу у практичну стратегію глибоких правових, інституційних та економічних змін. З моменту набуття Україною статусу країни-кандидата на членство в ЄС у 2022 році процес наближення до європейського правового простору перестав бути декларативним і набув системного характеру, який передбачає планування та прогнозування законодавства як ключові інструменти управління інтеграційними трансформаціями.

В умовах воєнного стану та необхідності повоєнного відновлення Україна потребує не лише адаптації норм до права ЄС, а й стратегічного управління законодавчими змінами, здатного забезпечити сумісність з *acquis communautaire* (далі – *acquis* ЄС) – правовим доробком Європейського Союзу, який включає засади функціонування внутрішнього ринку, свободи пересування, захисту прав людини, цифрової безпеки, конкуренції, екології, енергетики тощо. *Acquis* ЄС містить понад 14 тисяч різних видів правових актів і майже 9 тисяч рішень Суду³⁰¹, які розміщені на більше як 130 тисяч сторінках і охоплюють 35 переговорних розділів, які об'єднуються у шість інтеграційних

³⁰¹ *Acquis communautaire*. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Acquis_communautaire.

кластерів³⁰². Відповідно імплементація такого обсягу норм вимагає не лише політичної волі, а й функціонального інструментарію – планів законодавчої адаптації, прогнозів галузевих реформ, системи моніторингу та обліку відповідності.

Планування законодавчої діяльності в цьому контексті – це не тільки технічне програмування законопроектної роботи, а й правовий інструмент досягнення євроінтеграційної мети, який передбачає міжвідомчу координацію, міжсекторальну взаємодію, цифрову аналітику та політичну узгодженість. Прогнозування ж виступає як функція стратегічного правового форсайту – наукового передбачення впливу європейських норм на правову систему України.

У цьому контексті особливої ваги набуває питання офіційного скринінгу, який розпочався в червні 2024 р., відповідно до якого Європейська Комісія почала проводити оцінку відповідності законодавства України *acquis* ЄС³⁰³. Вже у травні–червні 2025 р. очікується формування першого офіційного висновку ЄС, який стане основою для відкриття переговорних кластерів. Відтак саме тепер формуються підвалини майбутнього спільного правового простору України та ЄС.

Становлення єдиного правового простору потребує фундаментальної правової сумісності, що передбачає імплементацію базових цінностей ЄС: верховенства права, поваги до прав людини, демократичного урядування, прозорості та відповідальності в публічному управлінні. Однак системна трансформація вимагає переформатування підходів до правотворення – від декларативного до функціонального та ефективного.

Поняття «єдиний правовий простір Європейського Союзу» (англ. *EU single legal space*) у науковій літературі визначається як система правових норм, інститутів і процедур, які забезпечують правову єдність і взаємосумісність держав-членів та країн-кандидатів у межах інтеграційного процесу. На думку Ю.П. Битяка і І.В. Яковюка, європейський правовий простір виступає середовищем для формування на його основі регіональної правової системи ЄС, яка є відносно автономною як щодо національних правових систем, так і міжнародного

³⁰² European Commission. *Acquis communautaire – chapters*. URL: https://europa.eu/european-union/documents-publications/acquis_en.

³⁰³ Єврокомісія розпочала офіційний скринінг українського законодавства щодо свободи руху капіталу. Українські національні новини. 10 квітня 2024 р. URL: <https://unn.ua/news/yevrokomisiia-rozpozchala-ofitsiyni-skryninh-ukrainsko-ho-zakonodavstva-shchodo-svobody-rukhu-kapitalu>.

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху...

права³⁰⁴. Тому єдиний правовий простір передбачає єдиний стандарт правового регулювання в ключових сферах, що охоплює як правові, так і процедурні механізми правотворення, правозастосування, контролю за реалізацією правових норм та забезпечення захисту прав суб'єктів правовідносин. Сутність єдиного правового простору полягає у забезпеченні однакового тлумачення та застосування правових норм у межах усіх держав-членів ЄС. Це вимагає не лише формального прийняття норм *acquis* ЄС, але й їх ефективної інтеграції у національну правову систему.

Правова основа формування єдиного правового простору базується на: установчих договорах ЄС (Договір про Європейський Союз, або Маастрихтський договір, Договір про функціонування Європейського Союзу, або Лісабонська угода)³⁰⁵; Хартії Європейського Союзу про основоположні права (2000)³⁰⁶; *acquis* ЄС, під яким розуміють сукупність актів законодавства, політичних документів та практики їх застосування, що у кожний момент існують у Європейському Союзі³⁰⁷; практики Суду Європейського Союзу, який забезпечує тлумачення норм ЄС³⁰⁸.

Формування єдиного правового простору Європейського Союзу є ключовим елементом європейської інтеграції. Цей процес об'єднує сукупність правових, інституційних та політичних дій, спрямованих на створення узгодженого нормативного середовища між державами-членами ЄС та країнами-кандидатами. Йдеться не лише про механічну імплементацію директив, а про уніфікацію базових правових принципів, таких як: верховенство права, незалежність судової гілки влади, недискримінація, свобода руху товарів, послуг, капіталу та осіб. Варто зазначити, що формування єдиного правового простору вимагає не лише горизонтального процесу «перенесення» правових норм, але

³⁰⁴ Битяк Ю. П., Яковюк І. В. Європейський правовий простір і правова система ЄС: співвідношення категорій. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали Міжнар. наук. – практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20–21 листоп. 2013 р.* / Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 195.

³⁰⁵ Горюнова Є. О. Установчі договори ЄС. *Велика українська енциклопедія*. URL: https://vue.gov.ua/Установчі_договори_ЄС.

³⁰⁶ Хартія Європейського Союзу про основоположні права (2000 р.). URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/>.

³⁰⁷ Жаровська Г. «Acquis communautaire»: європейська правнича термінологія. URL: <https://law.chnu.edu.ua/acquis-communautaire-yevropeiska-pravnycha-terminolohiia/>.

³⁰⁸ European Union. Court of Justice of the European Union (CJEU). URL: <https://curia.europa.eu>.

і вертикальної побудови інституцій, здатних ефективно застосовувати право ЄС. Саме тому поряд із плануванням законодавства необхідною умовою є реформування судової системи, забезпечення незалежності антикорупційних органів, забезпечення гарантій справедливого правосуддя, чіткого контролю за виконанням нормативно-правових актів.

Основна ідея правової інтеграції до Європейського Союзу ґрунтується на моделі «поступового правового зближення», яка передбачає поетапну адаптацію національного законодавства до вимог, закладених у 35 переговорних кластерах, що охоплює ключові політики ЄС – внутрішній ринок, захист прав споживачів, транспорт, соціальну політику, охорону довкілля, фінансові послуги тощо. Країни-кандидати на членство в ЄС не отримують доступ до всіх прав і обов'язків як члени ЄС відразу, а проходять через структуровану процедуру інтеграції до Європейського Союзу: визнання політичних зобов'язань (Угода про асоціацію), аналітичний скринінг законодавства, формування імплементаційного плану, затвердження переговорних кластерів, правова оцінка національного законодавства органами ЄС, фінальне визнання правової сумісності національного законодавства з правом ЄС. Виходячи з цього, процес формування єдиного правового простору не завершується приєднанням до ЄС, а продовжується у вигляді динамічної адаптації законодавства з урахуванням нових актів та змін у праві ЄС (так звана *living acquis*)³⁰⁹. Наприклад, у 2022 р. прийнято регуляторні акти, які були розроблені Європейським Союзом для регулювання цифрової екосистеми – Digital Services Act³¹⁰, Digital Markets Act³¹¹, AI Act³¹², які змінюють правову парадигму ринку цифрових послуг. Отже прогнозування правових змін повинно бути не лише реактивним, а й проактивним, з орієнтацією на майбутнє удосконалення законодавчого середовища ЄС.

Науковий аналіз формування єдиного правового простору охоплює концепції правової гармонізації, уніфікації та імплементації національного законодавства України до права ЄС. Так, гармоніза-

³⁰⁹ Tridimas T. *The General Principles of Law in the European Union Legal Order*. Oxford University Press. 2006. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199258062.003.0001>.

³¹⁰ The Digital Services Act package. Directorate-General CONNECT of the European Commission. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.

³¹¹ The Digital Markets Act: Directorate-General CONNECT of the European Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj/eng>.

³¹² The EU Artificial Intelligence Act: Directorate-General CONNECT of the European Commission URL: <https://artificialintelligenceact.eu/>.

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху...

ція – це поступове зближення національного законодавства до базових директив ЄС без обов'язкового копіювання норм, тоді як уніфікація передбачає заміну норм національного законодавства єдиними нормами ЄС у ключових сферах (цифровий ринок, енергетика, митна справа). Імплементация є конкретною дією з перенесення норм *acquis* ЄС у національні правові акти, що супроводжується нормативною адаптацією, інституційною перебудовою і зміною правової культури.

У свою чергу, механізм адаптації національного законодавства України до права ЄС охоплює кілька ключових етапів, зокрема: ідентифікація правових актів ЄС, до яких має бути адаптоване національне законодавство; юридичний аналіз відповідності чинного законодавства України положенням *acquis* ЄС; розробка та ухвалення нових нормативно-правових актів, які забезпечують гармонізацію правового поля; моніторинг та оцінка імплементации ухвалених законів, включно з *ex post*-аналізом їх впливу. Цей процес координується Офісом Віце-прем'єр-міністра з питань євроінтеграції, Міністерством юстиції, а також Верховною Радою України через Комітет з питань інтеграції України до ЄС.

Отже для України формування єдиного правового простору з ЄС є не лише нормативним, але й ціннісним і цивілізаційним процесом, національним проектом модернізації її законодавства і права в цілому, що визначатиме нову правову ідентичність держави в об'єднаній Європі і буде реалізований шляхом перегляду правових доктрин (зокрема у сфері адміністративного, господарського та екологічного права тощо), трансформації державних інституцій (судів, антимонопольних органів, державних регуляторів), побудови інфраструктури імплементации та моніторингу *acquis* ЄС, а також поступового формування спільної юридичної культури.

У процесі створення єдиного правового простору між Україною та Європейським Союзом важливим інструментом виступає система планування та прогнозування правових змін з метою забезпечення системної, своєчасної та якісної адаптації національного законодавства до права ЄС (*acquis* ЄС). Відсутність чіткої стратегії, системних підходів до визначення пріоритетів та належної оцінки потенційних наслідків прийняття нормативно-правових актів може призвести до фрагментарності реформ, колізій у законодавстві, неефективного використання ресурсів та низької ефективності правозастосування. Тому формування єдиного правового простору вимагає від України

системного підходу до планування законодавчих змін, що включає як стратегічне бачення, так і детальний інструментарій правотворчої роботи. Основою його функціонування є комплекс нормативно-правових актів, що регламентують порядок підготовки, погодження, затвердження та виконання планів законодавчої роботи.

Основоположним документом, який визначає загальні напрями та пріоритетні сфери адаптації законодавства є Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Вона містить графіки та зобов'язання щодо гармонізації у різних секторах. Цей міжнародний документ передбачає: зобов'язання України наближати національне законодавство до права ЄС (*acquis* ЄС); необхідність імплементації директив і регламентів у визначених сферах; створення інституційних механізмів координації, планування та контролю виконання зобов'язань³¹³.

На національному рівні правовою основою планування українського законодавства на шляху до формування єдиного правового простору з ЄС є Конституція України, яка закладає фундаментальні принципи, на яких базується вся правотворча діяльність держави, визначає євроінтеграційний курс як один з основ зовнішньої політики держави, встановлює повноваження органів державної влади у сфері правотворення. Таким чином, саме Конституція України забезпечує правову легітимність інтеграційного процесу, в якому планування законодавства виступає інструментом стратегічного управління. Законодавче регулювання питання планування євроінтеграційних процесів відбулося, зокрема, у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» шляхом закріплення європейської інтеграції як пріоритету державної політики³¹⁴; Законі України «Про національну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС», який врегулював структуру, принципи, механізми та стадії адаптації законодавства України до права ЄС³¹⁵.

Важливим нормативно-правовим актом, який визначає цілісну систему правотворення, в тому числі передбачає юридично обов'язковий характер планування законодавства і прогнозування

³¹³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

³¹⁴ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01 липня 2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.

³¹⁵ Про національну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>.

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху...

правових наслідків, є Закон України «Про правотворчу діяльність». Уперше в українському законодавстві планування та прогнозування розвитку нормативно-правової бази отримало нормативне закріплення на рівні спеціального закону, що дозволяє використовувати правотворчу політику як цілеспрямований інструмент наближення до правового простору ЄС.

Закон України «Про правотворчу діяльність» визначає планування як невід'ємну частину правотворчого процесу, що включає: розроблення річного плану підготовки законопроектів (стаття 25), визначення пріоритетних напрямів правотворчості, зокрема на виконання міжнародних зобов'язань, встановлення механізмів координації дій усіх суб'єктів правотворення³¹⁶. Це положення є фундаментальним у контексті адаптації законодавства до *acquis* ЄС, оскільки забезпечує передбачуваність і системність правових змін. Також Закон України «Про правотворчу діяльність» прямо пов'язує планування законопроектної роботи з реалізацією міжнародно-правових зобов'язань України, зокрема відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС, а також з розробкою і реалізацією державних стратегій і програм, що включають положення про наближення до права ЄС. У такий спосіб вперше євроінтеграційна орієнтація закріплена як системна підстава для формування планів законодавчої діяльності. Закон визначає координуючу роль Кабінету Міністрів України щодо планування та формування політики правотворення, відповідальність Міністерства юстиції України за методичне забезпечення, експертизу та контроль за виконанням планів, а також залучення наукових установ, громадськості, міжнародних експертів до цього процесу, що відповідає кращим європейським практикам участі зацікавлених сторін у правотворчому процесі. Тому введення в дію такого Закону є необхідною умовою для ефективного, передбачуваного та результативного правового зближення України з Європейським Союзом. Його норми створюють основу для системного планування адаптації законодавства до *acquis* ЄС, інституалізації правового прогнозування та аналізу впливу, встановлення прозорих і обґрунтованих процедур підготовки законопроектів, забезпечення правової інтеграції України до європейського простору.

Значну роль у формуванні правових засад планування відіграє Закон України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно

³¹⁶ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

до статті 27 якого Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Розробка законопроектів здійснюється відповідно до плану законопроектної роботи. Проекти законів України, що вносяться до Верховної Ради Кабінетом Міністрів у порядку законодавчої ініціативи, розробляються центральними органами виконавчої влади відповідно до Регламенту Верховної Ради України, інших актів законодавства з цих питань, подаються та готуються для розгляду Кабінетом Міністрів³¹⁷. Отже з метою реалізації Програми власної діяльності, міжнародних зобов'язань Кабінет Міністрів України щороку розробляє і затверджує орієнтовний план законопроектних робіт, відповідно до якого відбувається його законопроектна активність, зокрема і щодо розробки інтеграційних законопроектів.

Крім того, процедурний нормативний акт, такий як Регламент Верховної Ради України, визначає порядок планування, зокрема щодо формування щорічного Плану законопроектної роботи Верховної Ради України, включення ініціатив до цього плану, який ухвалюється в координації з Кабінетом Міністрів України та профільними комітетами³¹⁸.

Ключовими для регулювання питань планування правотворчої діяльності є акти Кабінету Міністрів України, зокрема Регламент Кабінету Міністрів України³¹⁹, який передбачає етапи підготовки урядових законопроектів, порядок їх погодження, а також постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»³²⁰, яка затверджує Порядок підготовки та реалізації щорічного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

³¹⁷ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/79418/find?text=%EF%EB%E0%ED+%E7%E0%EA%EE%ED%EE%EF%F0%BA%EA%F2%ED>.

³¹⁸ Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

³¹⁹ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>.

³²⁰ Про деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-%D0%BF#n79>.

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху...

Попри наявність формальної нормативної бази, на практиці законодавче планування в Україні часто не має системного характеру. Проблемами залишаються недостатня інтеграція планів Кабінету Міністрів України з порядком денним Верховної Ради України, відсутність чіткої відповідальності за реалізацію пунктів планів, зокрема і щодо євроінтеграції, брак юридичної експертизи на етапі формування концепцій законопроектів, формальне ставлення до проведення результатів оцінки впливу тощо.

Також у чинному законодавстві України відсутня дефініція «планування законодавства». Разом з тим, у науковій літературі розглядаються терміни «планування», «планування законодавства», «планування законотворення», «планування законопроектної роботи».

Зокрема, автори Юридичної енциклопедії термін «планування» визначають як процес розробки планів, одна з функцій управління, яка полягає у визначенні послідовності здійснення наміченої на конкретний період програми дій (розвитку) конкретного об'єкта (явища, предмета, колективу, підприємства тощо) з зазначенням її мети, змісту, обсягів, методів і засобів, строків виконання тощо.³²¹ У Вікіпедії під плануванням визначається заздалегідь визначений порядок дій, які потрібні для досягнення поставленої мети³²². Отже планування – це процес визначення певних дій з метою їх реалізації.

Науковці термін «планування законотворення» розглядають як нормативно врегульовану скоординовану діяльність державних органів, що базується на результатах прогнозів та моніторингу й містить взаємопов'язані та взаємообумовлені компоненти, і поєднує в собі як планування законодавчої діяльності парламенту, так і планування законідоготовчих робіт суб'єктів законотворення³²³. Разом з тим, вони пропонують термін «планування законопроектної роботи», під яким розуміють скоординовану комплексну діяльність суб'єктів законотворення, яка включає такі позиції: робочу назву проекту закону; його стислий зміст; мету; аналіз місця закону (у разі його схвалення) у правовій системі держави, огляд альтернативних рішень, оцінку регуляторного впливу проекту; найменування органу – голов-

³²¹ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 4: Н – П. 2002. С. 566–567.

³²² Планування. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F>.

³²³ Планування як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті рецепції зарубіжного досвіду. URL: <http://lawdrafting.org/planning/>.

ного виконавця; перелік співвиконавців; орієнтовні строки завершення розробки проекту та внесення його до парламенту³²⁴.

Відповідно до частини першої статті 24 Закону України «Про правотворчу діяльність» з метою забезпечення прогнозованого розвитку публічної політики, єдності, безперервності процесу підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів, узгодженої правотворчої діяльності суб'єкти правотворчої діяльності здійснюють її планування шляхом прийняття документів поточного планування (строком до одного року) і перспективного планування (строком понад один рік)³²⁵. Тобто це послідовна комплексна діяльність суб'єктів правотворчості, направлена на формування планів розробки та прийняття нормативно-правових актів з метою забезпечення прогнозованого розвитку публічної політики.

На нашу думку, під плануванням українського законодавства на шляху до формування єдиного правового простору з ЄС необхідно розуміти науково обґрунтовану, нормативно закріплену та організаційно забезпечену діяльність суб'єктів правотворчості щодо визначення пріоритетів, послідовності, строків та обсягів розробки та прийняття нормативно-правових актів з метою забезпечення гармонізації законодавства України до права ЄС на шляху формування єдиного правового простору.

Планування законодавства традиційно поділяється на види за горизонтом планування: перспективне планування (довго- та середньострокове (понад 1 рік), що визначає загальні напрями розвитку законодавства відповідно до національних пріоритетів, та поточне планування (короткострокове (до 1 року), що деталізує поточну діяльність, встановлюючи конкретні завдання та терміни для розробки окремих нормативно-правових актів.

Основними принципами законодавчого планування можна визначити принципи системності, послідовності, обґрунтованості, прозорості, комплексності та відповідальності. Принцип системності означає, що забезпечується взаємозв'язок і взаємоузгодженість правових норм; принцип послідовності – встановлюється логічний розвиток законодавства; принцип обґрунтованості – визначається його

³²⁴ Планування як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті реценції зарубіжного досвіду. URL: <http://lawdrafting.org/planing/>.

³²⁵ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху...

відповідність об'єктивним потребам суспільства; принцип прозорості – закріплює відкритість цього процесу для громадськості; принцип комплексності – означає багатогранність діяльності різних суб'єктів правотворення, що направлена на формування ефективного законодавства; принцип відповідальності – встановлює те, що особи, які беруть участь у розробці та прийнятті законів, несуть відповідальність за їх зміст та наслідки.

Серед ключових функцій планування законодавства пропонуємо виділити:

- координаційну, яка полягає у забезпеченні узгодженості дій різних гілок влади та державних органів у процесі законотворення, уникнення дублювання та колізій;
- організаційну, яка полягає у раціональному розподілі кадрових, фінансових та інших ресурсів, визначення відповідальних виконавців та строків реалізації;
- контрольну, яка полягає у створенні основи для моніторингу та оцінки виконання планів, що дозволяє оперативно коригувати напрями та методи роботи.

Відповідно до статті 24 Закону України «Про правотворчу діяльність» планування правотворчої діяльності здійснюється шляхом прийняття документів поточного планування (строком до одного року) та перспективного планування (строком понад один рік) з урахуванням міжнародно-правових зобов'язань України, а також напрямів, пріоритетів та цілей, визначених програмними документами, а також з урахуванням документів публічної політики, передбачених статтями 23, 27 Закону України «Про правотворчу діяльність»³²⁶.

Процедура планування законодавства України щодо адаптації до права ЄС є центральною ланкою всього процесу європейської інтеграції, оскільки вона визначає «що», «коли» і «хто» має робити для досягнення відповідності *acquis* ЄС.

Можна виділити ключові фактори, що впливають на ефективність планування законодавства щодо адаптації до права ЄС, зокрема: наявність чіткої політичної волі та підтримки європейської інтеграції; інституційна спроможність, що проявляється у наявності кваліфікованих кадрів, ефективних механізмів координації та достатніх ресурсів; залучення зовнішньої та внутрішньої експертизи для якісного аналізу

³²⁶ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

та розробки законодавчих ініціатив; постійний діалог та консультації з європейськими інституціями щодо прогресу, викликів та подальших кроків; консультації з представниками бізнесу, громадськості та наукових кіл для забезпечення інклюзивного та ефективного процесу адаптації.

На основі положень Угоди про асоціацію та актуальних потреб європейської інтеграції розробляється Національна програма адаптації законодавства України до права ЄС, яка є стратегічною «дорожньою картою» і основою для детального планування. Вона визначає загальні цілі, пріоритетні сфери, терміни та очікувані результати адаптації. Так, з травня 2025 р. розпочалась розробка Національної програми адаптації законодавства до права ЄС Міністерством юстиції спільно з Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Зміст цієї програми пов'язаний із дорожніми картами імплементації рекомендацій ЄС, зокрема щодо виконання Угоди про асоціацію та рекомендацій Єврокомісії. Національна програма має стати єдиним комплексним документом, що прийде на заміну попереднім розрізненим підходам у сфері євроінтеграції. Її завданням є вибудувати послідовну й узгоджену стратегію, яка забезпечить повне узгодження українського законодавства з правовою системою Європейського Союзу. Програма передбачає не лише формальне перенесення норм права ЄС у національне законодавство, а й глибокі інституційні зміни, необхідні для практичного впровадження європейських правил і стандартів. Вона має забезпечити не просто рух у бік ЄС, а системну трансформацію української держави відповідно до *acquis* ЄС. Національна програма є класичним планувальним інструментом для всіх держав-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. У міжнародній практиці вона зазвичай іменується як *NRAA* – *National Programme for the Adoption of the Acquis*. Такий формат планування є традиційним для країн, які проходять шлях євроінтеграції³²⁷.

Для подальшого планування законодавства України в напрямі його адаптації до права ЄС міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які є відповідальними за відповідні сфери, здійснюють аналіз *acquis* ЄС для ідентифікації актів права ЄС (регламентів, директив, рішень тощо), які мають бути імплементовані в національне

³²⁷ Мін'юст розпочав розробку Національної програми адаптації законодавства до права ЄС. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/miniust-zapustyv-rozrobku-natsionalnoi-prohramy-adaptatsii-zakonodavstva-do-prava-ies>.

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху...

законодавство шляхом проведення скринінгу (порівняльного аналізу) чинного законодавства України з відповідними актами *acquis* ЄС.

Скринінг законодавства (від англ. *screening* – відбір, сортування) – це первинна аналітична процедура, за якою Європейська Комісія оцінює рівень відповідності національного законодавства *acquis* ЄС у контексті рішення Європейської ради від 14 грудня 2023 р. про початок переговорів з Україною щодо членства в ЄС³²⁸. Цей процес поділяється на дві основні фази: експланаторний скринінг (*explanatory screening*) – ознайомлення сторін з правом ЄС; білатеральний скринінг (*bilateral screening*) – оцінка відповідності національного законодавства в кожному з переговорних кластерів.

Під час проведення скринінгу виявляються прогалини та невідповідності положень законодавства України нормам права ЄС, ідентифікуються норми, які потребують змін, доповнень або повної імплементації. Здійснюється оцінка впливу імплементованих норм права ЄС шляхом прогнозування економічних, соціальних та адміністративних наслідків їх імплементації. До процесу скринінгу можуть залучатися як національні, так і міжнародні експерти для забезпечення об'єктивності та якості аналізу законодавства.

За результатами скринінгу та з урахуванням Національної програми адаптації законодавства до права ЄС центральні органи виконавчої влади розробляють пропозиції до планів законопроектних робіт та планів з адаптації законодавства. Ці пропозиції включають: перелік актів *acquis* ЄС, які планується імплементувати; проекти нормативно-правових актів, які необхідно розробити/змінити для імплементації; орієнтовні терміни розробки та прийняття цих актів; відповідальні органи державної влади за їх розробку; необхідні фінансові та інші ресурси для реалізації.

З метою обговорення та узгодження планів можуть створюватися міжвідомчі робочі групи та комісії. Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції забезпечує загальну координацію та узгодження пропозицій між різними міністерствами. Міністерство юстиції України відіграє ключову роль у координації процесу, надає методологічну допомогу, проводить правову експертизу проектів.

На основі узагальнених та погоджених пропозицій формуються зведені плани законопроектних робіт та плани з адаптації законо-

³²⁸ Собенко Н., Пашко В. Скринінг законодавства України триватиме до осені 2025 року – ЄК. URL: <https://suspihne.media/934823-skrininge-zakonodavstva-ukraini-trivatime-do-oseni-2025-roku-ek/>.

давства, які подаються на затвердження Кабінету Міністрів України. Зазвичай, такі плани затверджуються на рік або на більш короткий термін. Так, наприклад, Кабінет Міністрів України затвердив план заходів на 2024 рік з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року, який передбачав понад 142 конкретних завдань у різних секторах економіки³²⁹.

Згідно з статтею 25 Закону України «Про правотворчу діяльність» з метою забезпечення поточного планування правотворчої діяльності Верховна Рада України щороку в січні, наприкінці чергової сесії, затверджує план законопроектної роботи Верховної Ради України на поточний рік, що включає період двох наступних чергових сесій. План законопроектної роботи Верховної Ради України формується у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України. Перспективне планування правотворчої діяльності з розроблення проєктів законів забезпечується шляхом схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, розроблення та затвердження інших планів та програм перспективного розвитку законодавства України³³⁰. Відповідно до Регламенту Верховної Ради України план законопроектної роботи Верховної Ради має містити перелік питань, які потребують законодавчого врегулювання, обґрунтування необхідності розроблення законопроекту, орієнтовні назву законопроекту та строки його подання, відповідальних за розроблення законопроекту, інформацію про пріоритетність внесення та розгляду законопроектів³³¹. Отже план законопроектної роботи Верховної Ради України на поточний рік розробляється на основі пропозицій Кабінету Міністрів України і має включати розгляд законопроектів, направлених на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу.

Так, відповідно до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2025 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 11 лютого 2025 р. № 4228-IX, питаннями, які потребують зако-

³²⁹ План заходів на 2024 рік з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2024 р. № 133-р. URL: <file:///Users/Ukrainer/Downloads/65cdd4477d1dc342767803.pdf>.

³³⁰ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

³³¹ Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху...

нодавчого врегулювання, спрямованими на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) у частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, є такі питання: аграрної та земельної політики, екологічної політики та природокористування, антикорупційної політики, економічного розвитку, енергетики та житлово-комунальних послуг, зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва, інтеграції України до Європейського Союзу, національної безпеки, оборони та розвідки, організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, освіти, науки та інновацій, прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин, правової політики, правоохоронної діяльності, соціальної політики та захисту прав ветеранів, транспорту та інфраструктури, фінансів, податкової та митної політики, цифрової трансформації³³².

Для складних сфер, що вимагають значних змін та комплексних заходів, можуть розроблятися окремі «дорожні карти». Ці документи деталізують етапи, заходи, терміни та відповідальних осіб для імplementації acquis ЄС у конкретному секторі (наприклад, енергетика, екологія, фінансові послуги). «Дорожні карти» часто розробляються у співпраці з європейськими інституціями та експертами, що дозволяє врахувати їхні рекомендації та досвід.

Органи державної влади, що відповідальні за забезпечення євроінтеграційного процесу, здійснюють моніторинг виконання затверджених планів щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Цей процес на постійній основі відображається у відкритому доступі інформаційно-аналітичною системою моніторингу виконання Угоди про асоціацію «Пульс Угоди», яку було розроблено та впроваджено Кабінетом Міністрів України у 2017 році. Сумарно система передбачає виконання майже восьми тисяч заходів, розподілених у межах близько двох тисяч завдань у рамках реалізації плану заходів з виконання Угоди про асоціацію³³³. За результатом виконання Уго-

³³² Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2025 рік: постанова Верховної Ради України від 11 лютого 2025 р. № 4228-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4228-20#Text>.

³³³ Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

ди про асоціацію готуються регулярні звіти про хід виконання планів та подаються до Кабінету Міністрів України та європейських інституцій. У разі виникнення непередбачених обставин, зміни пріоритетів або виявлення проблем плани можуть бути переглянуті та скориговані. Це забезпечує гнучкість та адаптивність процесу планування законодавства.

Таким чином, процедура планування законодавства України щодо адаптації до права ЄС є циклічним процесом, що включає стратегічне визначення напрямів, детальний аналіз, формування конкретних планів дій, їхню реалізацію, моніторинг та постійне коригування, спрямований на досягнення кінцевої мети – повної відповідності українського законодавства європейським стандартам.

Поряд з плануванням прогнозування законодавчої діяльності відіграє проактивну роль в успішній адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу, дозволяючи завчасно виявляти потенційні проблеми, готувати необхідні законодавчі ініціативи, оптимізувати ресурси та мінімізувати ризики на цьому шляху.

Вікіпедія визначає прогнозування як процес передбачення майбутнього стану предмета чи явища на основі аналізу його минулого і сучасного, систематично оцінювана інформація про якісні й кількісні характеристики розвитку обраного предмета чи явища в перспективі³³⁴.

На думку В.П. Нагребельного, під прогнозуванням у загальновищаному значенні розуміють процес підготовки науково обґрунтованих оціночних суджень про можливий стан відповідного об'єкта (суспільство, економіка, політика, правова система) у майбутньому. Цей процес поєднує два елементи: передбачення та пропонування³³⁵.

У контексті євроінтеграції особливо важливим стає правовий прогноз, який визначає бажаний стан розвитку української правової системи та необхідні кроки для досягнення цілей адаптації до європейського законодавства.

Науковцями розглядається прогнозування законодавства як частина юридичного прогнозування. Поняття юридичного прогнозування

сторони: постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>.

³³⁴ Прогнозування. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%BE%D0%B7%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F>.

³³⁵ Нагребельний В.П. Прогнозування в законодавчій діяльності. Віче. № 13. Липень 2010. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/2092/>.

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху...

повинне базуватись на комплексному аналізі останнього як одного з видів соціального прогнозування, що дає змогу сформулювати основні ознаки, положення та принципи прогностичного дослідження, які втілюються в досягненні майбутнього держави та права³³⁶.

У результаті прогнозування законодавства України передбачається необхідність урахування європейських стандартів, щоб забезпечити сумісність законодавства України з вимогами ЄС. Тобто цей процес не просто сприятиме еволюції національного права, але й допомагатиме цілеспрямованій адаптації до існуючої, динамічно змінюваної та постійно оновлюваної правової системи ЄС.

На нашу думку, під прогнозуванням законодавства України в контексті гармонізації його до стандартів Європейського Союзу необхідно розуміти системну, науково обґрунтовану діяльність із передбачення змін у правовій системі України, що необхідні для ефективного впровадження *acquis* ЄС, з урахуванням напрямів правового розвитку ЄС, зобов'язань, узятих Україною в межах Угоди про асоціацію, очікуваних трансформацій в українському правопорядку, соціально-економічних та політико-правових факторів.

Ключовим завданням прогнозування законодавства в контексті гармонізації його до стандартів Європейського Союзу є забезпечення правової сумісності, передбачуваності та логічного розвитку законодавчого простору відповідно до міжнародних зобов'язань України. Крім того, під час здійснення цього завдання необхідно реалізувати такі важливі цілі:

- визначення майбутніх законодавчих потреб, що здійснюється шляхом ідентифікації того, які нові закони, зміни до чинних нормативно-правових актів або скасування норм права будуть необхідні для імплементації *acquis* ЄС;
- оцінка ресурсів, що здійснюється шляхом прогнозування необхідних фінансових, людських та адміністративних ресурсів для розробки, прийняття та імплементації майбутнього законодавства;
- виявлення потенційних викликів, що здійснюється шляхом прогнозування можливих проблем, перешкод, конфліктів інтересів, які можуть виникнути в процесі адаптації;
- розробка стратегій та політик, що здійснюється шляхом їх формування для ефективної адаптації законодавства, враховуючи довгострокову перспективу;

³³⁶ Андріюк В.В. Юридичне прогнозування: поняття, ознаки, структура. URL: <http://lib.pnu.edu.ua/elib/local/pv/1591.pdf>.

- мінімізація негативних наслідків, що здійснюється шляхом оцінки потенційних негативних соціально-економічних наслідків та розробки заходів для їх пом'якшення;

- синхронізація з динамікою ЄС, що здійснюється шляхом урахування постійного розвитку *acquis* ЄС та змін у політиці ЄС.

Основними об'єктами прогнозування в процесі гармонізації українського законодавства та наближення до стандартів ЄС є:

- динаміка *acquis* ЄС, оскільки право ЄС – це жива матерія, яка постійно доповнюється новими директивами, регламентами, рішеннями Європейського Суду. Прогнозування цих змін дозволяє Україні завчасно готуватися до імплементації нових стандартів;

- секторальні пріоритети та «gap analysis», у результаті яких визначаються ключові галузі українського законодавства, які потребують першочергової гармонізації, а також виявляється «розривів» (gaps) між існуючими нормами національного права та вимогами ЄС. Це включає прогнозування строків імплементації певних блоків *acquis* ЄС;

- ресурсне забезпечення, оскільки воно передбачає оцінку необхідних фінансових, людських та експертних ресурсів, зокрема аналізується кількість кваліфікованих юристів, перекладачів, які необхідно залучити до розробки, прийняття та реалізації нового законодавства;

- соціально-економічні наслідки, які проявляються у прогнозуванні потенційного впливу імплементації *acquis* ЄС на економічні показники (валового внутрішнього продукту, інвестиції, експорт/імпорт), соціальну сферу (ринок праці, соціальний захист), конкурентоспроможність галузей економіки та якість життя громадян;

- інституційна спроможність, яка прогнозується щодо посилення спроможності державних органів, зокрема, судової системи, органів виконавчої влади, антикорупційних інституцій, до ефективного застосування європейського права.

Прогнозування законодавства відносно адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу є складним та багатогранним процесом, який містить у собі кілька ключових етапів.

На початку цього процесу відбувається збір та аналіз інформації щодо *acquis* ЄС шляхом його постійного моніторингу. Прогнозування вимагає безперервного відстеження нових директив, регламентів, рішень, рекомендацій ЄС, а також судової практики Європейського Суду Справедливості, що можуть вплинути на процес адаптації. Це завдання реалізується

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху...

аналітичними центрами, органами державної влади, експертами з європейського права. Також відбувається визначення релевантного *acquis* ЄС для України, оскільки не все право ЄС буде застосовано до України відразу. Тому на етапі передвступних переговорів існують пріоритетні сфери, які потребують першочергової адаптації, що і визначається Угодою про асоціацію, рекомендаціями Європейської Комісії, а також встановлюється відповідно до потреб та можливостей самої України.

Після цього здійснюється аналіз поточного стану законодавства України у різних секторах правового регулювання, визначення його відповідності європейським стандартам, а також оцінюється економічна та внутрішня і зовнішня політична ситуація в Україні, тенденції розвитку, соціальні потреби та можливі наслідки адаптації. Аналітики виявляють невідповідності між нормами українського та європейського законодавства, а також прогалини, які необхідно усунути під час проведення його адаптації. Це стосується як матеріального права, так і процесуального права, а також урегулювання інституційних змін. Після цього відбувається оцінка можливого впливу на суспільні відносини результатів адаптації у різних сферах: економіки, соціальної сфери, державного управління, навколишнього середовища тощо, а також аналізується досвід країн-членів та країн-кандидатів ЄС щодо адаптації їх законодавства до права ЄС з метою виявлення успішних практик та типових помилок в даному процесі.

Завершальним етапом процесу прогнозування законодавства щодо адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу стає формування прогнозів та рекомендацій. Він реалізується шляхом розробки прогнозних документів у формі аналітичних звітів, довідок, прогнозів щодо необхідних законодавчих змін; розробки детальних дорожніх карт та планів дій для кожного сектора, визначаючи, які законодавчі акти необхідно змінити, прийняти чи скасувати; визначення органів державної влади, які відповідальні за розробку та імплементацію конкретних законодавчих змін; визначення реалістичних строків розробки, прийняття та імплементації конкретних нормативно-правових актів; оцінки необхідних фінансових, матеріальних та кадрових ресурсів, необхідних для виконання прогнозних завдань; формування конкретних рекомендацій для органів державної влади щодо пріоритетів, механізмів та стратегій адаптації.

Так, відповідно до статті 22 Закону України «Про правотворчу діяльність» прогнозним документом публічної політики, що розро-

бляється з метою визначення перспективного правового регулювання суспільних відносин, підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, уніфікації та систематизації законодавства України, є Наукова концепція розвитку законодавства України³³⁷. На сьогодні у науково-дослідних інститутах Національної академії наук України відбувається розробка Наукової концепції розвитку законодавства України. Вона дасть змогу забезпечити узгодженість законодавчих ініціатив з загальними цілями розвитку держави та ефективно використання ресурсів, у тому числі і щодо адаптації законодавства України до права ЄС. Вона спрямовуватиметься на забезпечення ефективності та результативності законодавчого процесу, адаптацію до змін та досягнення поставлених цілей, передбачала б розробку поточних та перспективних планів з урахуванням реформ, секторальних політик, бюджетних циклів та дорожніх карт ЄС. Отже Наукову концепцію розвитку законодавства України щодо адаптації до законодавства ЄС можна визначити як комплексний науково обґрунтований стратегічний документ, що визначає мету, завдання, напрями та механізми подальшої трансформації правової системи України відповідно до стандартів ЄС. Її реалізація дозволить підвищити результативність євроінтеграційного процесу, забезпечить стабільний розвиток правової системи й наблизить Україну до повноправного членства в Європейському Союзі.

З метою ефективного прогнозування законодавства щодо адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу суб'єкти правотворчості використовують новітні методи дослідження, за допомогою яких підвищується здатність виявляти закономірності розвитку права та моделювати перспективні сценарії адаптації, серед яких: метод порівняльно-правового аналізу, метод експертних оцінок, метод сценарного планування, метод SWOT-аналізу, метод екстраполяції, метод інституційного аналізу, моніторингу та аналізу політики ЄС тощо. Ці методи дослідження є важливими для ефективного планування та управління процесом європейської інтеграції.

У процесі прогнозування законодавства відносно адаптації законодавства України до права ЄС широко застосовуються фундаментальний метод порівняльно-правового аналізу, основний зміст якого полягає у систематичному порівнянні чинного національного законо-

³³⁷ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху...

давства з відповідними нормами *acquis* ЄС з метою виявлення розбіжностей, невідповідностей, прогалин, надмірностей або суперечностей правового регулювання. А.І. Дмитрієв відзначає, що порівняльно-правові дослідження є надзвичайно важливими для юридичної науки, й відіграє важливу роль у процесі міжнародної уніфікації та гармонізації права³³⁸. Цей метод дослідження реалізується шляхом: постатейного аналізу норми відповідного законодавчого акту ЄС (директиви, регламенту) та порівняння цієї норми з відповідними статтями законів України; функціонального аналізу, зміст якого полягає в оцінці того, чи законодавство України досягає тих самих цілей регулювання суспільних відносин, що й *acquis* ЄС, навіть якщо формулювання положень актів відрізняються; системного аналізу, зміст якого полягає у оцінці того, як конкретна норма *acquis* ЄС гармонізує з загальною правовою системою ЄС та як її імплементація вплине на національну правову систему України. Застосування методу порівняльно-правового аналізу дозволить прогнозувати те, які конкретні статті або розділи законодавства України потребуватимуть змін, скасування або доповнення, а також які нові нормативно-правові акти необхідно прийняти.

Також широко використовується метод експертних оцінок. Його зміст полягає у залученні висококваліфікованих експертів у відповідних галузях права ЄС та національного права України з метою отримання їхніх прогнозів та правових оцінок щодо майбутніх законодавчих змін. Його реалізація можлива шляхом: проведення індивідуальних консультацій окремих експертів щодо їхніх поглядів на необхідні зміни та строки їх впровадження; застосування методу Дельфі, що ґрунтується на серії експертних опитувань, завдяки яким досягається консенсусна оцінка пріоритетних сфер реформування, ймовірних термінів і труднощів їхнього впровадження; «мозкового штурму», який полягає у колективному обговоренні проблеми групою експертів з метою генерації ідей та прогнозів розвитку законодавства України. Отже метод експертних оцінок допомагає прогнозувати складність імплементації певних норм *acquis* ЄС, можливі труднощі, строки прийняття змін законодавство, а також потенційні соціально-економічні наслідки імплементації. Особливо цінний даний метод для прогнозування змін у сферах, де *acquis* ЄС є новим або швидко розвивається.

³³⁸ Дмитрієв А.І., Шепель А.О. Порівняльне правознавство: навчальний посібник / відп. редактор В.Н. Денисов. Київ: Юстиніан, 2003. С. 25.

Застосування ж методу сценарного планування (правового форсайту) можливе шляхом розробки кількох можливих майбутніх сценаріїв розвитку подій в інтеграційному процесі (наприклад, швидка інтеграція, повільна інтеграція, зміни у політиці ЄС) та прогнозування законодавчих змін у кожному з цих сценаріїв. Основною передумовою форсайту є концепція про те, що майбутнє не є заздалегідь визначеним і перебуває в процесі постійного формування, що дає змогу впливати на нього або навіть активно його формувати³³⁹. Цей метод реалізується: визначенням ключових драйверів-факторів, які можуть вплинути на процес адаптації (політична воля, економічна ситуація, зміни в *acquis* ЄС); побудовою кількох логічно обґрунтованих сценаріїв розвитку імплементації (наприклад, «оптимістичний», «песимістичний», «стабільний») з урахуванням цих драйверів; прогнозуванням у рамках сценаріїв шляхом визначення для кожного сценарію того, яка галузь законодавства України потребуватиме змін, у які терміни можливо їх реалізувати, які будуть юридичні наслідки цих змін. Тому метод сценарного планування дає змогу прогнозувати реакцію на різні зовнішні та внутрішні чинники, розробити гнучкі стратегії та підготуватися до різних варіантів розвитку подій у процесі адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу.

Під час прогнозування розвитку законодавства може використовуватись метод SWOT-аналізу шляхом визначення сильних (Strengths), слабких (Weaknesses) сторін, можливостей (Opportunities) та загроз (Threats) для процесу адаптації законодавства України³⁴⁰.

Аналізуються такі сильні сторони (Strengths) під час адаптації, як: політична воля до європейської інтеграції, зафіксована в Конституції України та в міжнародних зобов'язаннях; наявність інституційної структури для реалізації Угоди про асоціацію (Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, профільні міністерства); активне залучення міжнародної технічної допомоги, зокрема, SIGMA, Association4U, EU4Digital; формування цифрових інструментів моніторингу, таких як EU Law Tracker.

Оцінюються також слабкі сторони (Weaknesses) під час адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу, зокре-

³³⁹ Наукова концепція розвитку та застосування форсайту в діяльності Верховної Ради України / Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33282.pdf>.

³⁴⁰ SWOT-аналіз із прикладами. URL: <https://esputnik.com/uk/blog/swot-analiz-iz-prikladami>.

2.1. Планування та прогнозування українського законодавства на шляху...

ма: фрагментарність міжвідомчої координації та дублювання функцій; нестача кваліфікованих кадрів для правового аналізу та прогнозування; низький рівень аналітичної спроможності при прийнятті нормативно-правових актів; обмежений рівень цифрової інтеграції між державними реєстрами і платформами.

Визначаються можливості (Opportunities) у процесі адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу, зокрема: повна цифровізація процесів планування та моніторингу імплементації *acquis* ЄС; створення системи оцінки якості законодавства на основі індикаторів впливу; залучення громадянського суспільства, бізнесу та академічної спільноти до аналізу законодавчих ініціатив.

Встановлюються загрози (Threats) під час адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу, а саме: політична нестабільність і часта зміна урядових пріоритетів; вплив воєнного стану на фокус держави щодо довгострокових реформ; ризики популізму та політичного тиску на законодавчий процес; низький рівень правозастосування навіть при формальному наближенні законів до *acquis* ЄС.

Отже застосування цього методу прогнозування дозволяє виявити як внутрішній потенціал, так і зовнішні ризики для національного правового розвитку.

Досить широко використовується під час прогнозування законодавства щодо адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу метод екстраполяції, який полягає у прогнозуванні майбутніх тенденцій на основі аналізу минулого розвитку подій. У контексті адаптації це може бути екстраполяція темпів ухвалення законів, швидкості ратифікації або прогресу в певних секторах. Він реалізується шляхом: аналізу історичних даних щодо особливостей проведення адаптації законодавства в певних сферах у минулому; визначення середньостатистичних темпів ухвалення та імплементації законів; прогнозування часових рамок, якщо є стабільна тенденція під час адаптації. Однак він не враховує непередбачувані події та зміни в політиці України чи ЄС.

Використання ж методу інституційного аналізу здійснюється науковцями та експертами шляхом оцінки здатності національних інститутів (Уряду, парламенту, міністерств тощо) до розробки, прийняття та імплементації нового законодавства, а також до його ефективної реалізації на практиці. Він здійснюється шляхом: оцінки спроможності кадрового потенціалу, фінансових ресурсів, технічного оснащення,

рівня експертизи державних органів здійснювати імплементацію; аналізу ефективності існуючих правотворчих та правореалізаційних процедур; виявлення інституційних слабкостей, які можуть уповільнити або ускладнити адаптацію. Цей метод дозволяє прогнозувати потребу в інституційних реформах, навчанні персоналу, залученні додаткових ресурсів, що є критично важливим для успішної імплементації європейського законодавства до законодавства України.

Також важливо для ефективного прогнозування законодавства України під час імплементації його до права ЄС здійснювати моніторинг та аналіз політики ЄС. Постійний моніторинг змін у політиці ЄС, нових ініціатив Європейської Комісії, рішень Європейського Суду Справедливості та дискусій у Європейському Парламенті здійснюється шляхом: систематичного відстеження офіційних публікацій ЄС, порталів новин, аналітичних звітів щодо подальшого розвитку ЄС; активної участі у діалозі з представниками інституцій ЄС щодо імплементації. Це дасть змогу прогнозувати майбутні зміни в *acquis* ЄС, які ще не прийняті, але знаходяться на стадії розробки, а також країні-кандидату заздалегідь готуватися до імплементації цих норм.

На практиці для ефективного прогнозування законодавства щодо адаптації до права ЄС, як правило, використовується комбінація цих методів. Наприклад, порівняльно-правовий аналіз виявляє конкретні розбіжності, експертні оцінки допомагають зрозуміти складність імплементації, сценарне планування дозволяє підготуватися до різних варіантів розвитку подій, а інституційний аналіз оцінює спроможність системи. Тобто ефективне застосування цих методів дозволяє Україні не лише передбачати майбутні законодавчі зміни, але й активно керувати процесом адаптації, мінімізуючи ризики та максимізуючи вигоди від інтеграції до Європейського Союзу.

У результаті проведеного аналізу варто зазначити, що планування та прогнозування українського законодавства є ключовим елементом успішного шляху європейської інтеграції України. Воно дозволяє не лише реагувати на поточні вимоги ЄС, але й проактивно готуватися до майбутніх викликів, оптимізувати використання ресурсів, мінімізувати ризики та забезпечувати сталість реформ. Систематичний, науково обґрунтований та інституційно забезпечений підхід до прогнозування та планування законодавства є запорукою ефективного, скоординованого та успішного входження України до європейської правової, економічної та політичної системи. Незважаючи на склад-

ність *acquis* ЄС та виклики, спричинені триваючою російською військовою агресією, Україна має всі можливості для побудови сучасної та ефективної правової системи, що відповідає європейським стандартам і сприятиме її процвітанню як повноправного члена ЄС.

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

З погляду доктринальних аспектів забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України є сенс звернути увагу на головні понятійно-категоріальні розуміння предмета цього дослідження. Насамперед, етимологія терміна «забезпечення» визначається у спеціалізованих словниках, по-перше, як дія за значенням забезпечити та, по-друге, як матеріальні засоби до існування³⁴¹. Упродовж цього термін «забезпечувати» вживається у сенсі «постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах»; «створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати, захищати, охороняти кого, що-небудь від небезпеки»³⁴².

Інша категорія «концептуальні засади» є єдністю двох термінів. Термін «концепція (від лат. *conceptio* – сприйняття) – система понять про ті чи інші явища, процеси; спосіб розуміння, тлумачення якихось явищ, подій; основна ідея будь-якої теорії; головний задум у науковій, художній, політичній та інших видах діяльності людини»³⁴³. В «Юридичній енциклопедії» поняття концепції має правову конотацію, а тому визначається як «концепція правова», під якою розуміється «провідна ідея, точка зору на те або інше правове явище», яка виступає у ролі засобу розвитку як юридичної науки, так і науково обґрунтованого державно-правового будівництва; такі концепції після схвалення у встановленому порядку лягають в основу відповідних організаційних заходів, законодавчих актів, рішень тощо»³⁴⁴. Врахову-

³⁴¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 375.

³⁴² Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 375.

³⁴³ Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г.С. Сковороди; редкол.: В.І. Шинкарук (голова) та ін. Київ: Абрис, 2002. С. 301.

³⁴⁴ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. 2001. С. 339.

ючи викладене, можна стверджувати, що концепція виступає певним способом розуміння, трактування будь-яких явищ та формування керівної ідеї для їх висвітлення. Отже концепція – фундаментальний документ, який репрезентує основну ідею, що визначає керівні принципи, цільові настанови та методи для окреслення механізму функціонування певного соціального, політико-правового явища чи процесу.

Натомість поняття «засада» тлумачиться як «основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь»; «вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки»; «спосіб, метод здійснення чого-небудь»³⁴⁵. В юридичних наукових джерелах наголошують, що «засади права – визначальні, вихідні умови права, детермінанти його змісту, на які спирається право й які становлять його фундамент», вони є «невід’ємними елементами світоустрою і законів буття, що обумовлюють як походження, так і цінність права в суспільстві»³⁴⁶. Крім того, у правничій науці склався поділ засад на загальні (загальноправові), міжгалузеві та галузеві. Так, Ю. Гаєвська, досліджуючи конституційно-правові засади права власності у системі засад конституційного ладу, стверджує, що засади конституційного ладу є самостійним конституційно-правовим інститутом, норми якого є нормами-принципами, нормами-дефініціями, нормами-цілями, що впливають на суспільні відносини шляхом закріплення основоположних засад устрою (побудови) суспільства і держави та не породжують, як правило, конкретних правовідносин. На думку правознавиці, ці засади визначають сутнісний зміст правового впливу на всі форми соціальних зв’язків та адресовані всім суб’єктам права³⁴⁷.

Ще одним складником предмета нашого дослідження є поняття «розвиток», яке загалом тлумачиться як «... дія; процес, унаслідок якого відбувається зміна якості статі, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого» або «незворотна, спрямована, закономірна зміна матеріальних та ідеальних об’єктів»³⁴⁸. В історії філософської думки вирізняють три основних тлумачення поняття розвитку: по-перше,

³⁴⁵ Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980): в 11 т. 1972. Т. 3. С. 300. URL: <https://sum.in.ua/s/zasada>.

³⁴⁶ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 2: Філософія права / редкол.: С.І. Максимов (голова) та ін. Харків: Право, 2017. С. 273, 274.

³⁴⁷ Гаєвська Ю.С. Конституційно-правові засади права власності у системі засад конституційного ладу. *Форум права*. 2014. № 3. С. 51. 54. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/187223433.pdf>.

³⁴⁸ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 375.

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

розвиток як збільшення і зменшення, що знайшло відображення в теоріях преформізму; по-друге, розвиток як перехід можливості в дійсність, «речі в собі в річ для себе»; по-третє, розвиток як виникнення нового, втіленням чого можуть бути численні концепції прогресу в новий час³⁴⁹. При цьому слід ураховувати, що розвиток може бути як прогресивним, так і регресивним, що спричинено процесом еволюції і революції з погляду глибини і швидкості змін: «якщо реформи відкидаються і абсолютизується революціями, то виникає руїна, що є наслідком надмірного розриву з традиціями, заперечення спадковості в процесі розвитку».

І, нарешті, поняття «законодавство» є найбільш складною категорією, оскільки тлумачиться у сучасному праві України у вузькому та широкому аспектах. Так, у вузькому аспекті термін «законодавство» інтерпретується як «сукупність законів як нормативних актів вищої сили (після Конституції), прийнятих у встановленому порядку Верховною Радою України»³⁵⁰. Натомість у широкому значенні це поняття трактується як «сукупність законів та інших правових актів держави, що забезпечують правове регулювання суспільних відносин на її території» та залежно від своєї юридичної сили утворюють певну ієрархічну систему, яку об'єднує конституція держави³⁵¹. З цього приводу треба погодитися із Конституційним Судом України, який у «Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»)» від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98 зазначив, що термін «законодавство» досить широко використовується в основному у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Однак Суд наголосив, що у самих законах цей термін вживається в різних значеннях: «в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, у поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – це також і норма-

³⁴⁹ Філософський енциклопедичний словник / В.І. Шинкарук (гол. редкол.) та ін. Київ: Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України. Київ: Абрис, 2002. С. 555.

³⁵⁰ Котлюк В.О. Теорія права: курс лекцій: навч. посібник. Київ: Вентурі, 1996. С. 59–60.

³⁵¹ Юридичний словник-довідник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Феміна, 1996. С. 215–216.

тивно-правові акти центральних органів виконавчої влади»³⁵². Водночас у цьому ж Рішенні Конституційний Суд України зазначив, що термін «законодавство», який вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, «треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України»³⁵³.

На нашу думку, сучасна юридична теорія і практика має виходити з того визначення поняття «законодавство», яке має місце у нормативно-правових актах. Так, звертаючись до Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX, поняття «законодавство України» визначається в частині першій статті 9 Закону як взаємопов'язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів»³⁵⁴. Більше того, в частині другій та третій статті 9 Закону визначено систему законодавства України, яка включає: 1) Конституцію України, яка є Основним Законом України; 2) закони; 3) підзаконні нормативно-правові акти: а) постанови Верховної Ради України, що містять норми права; б) укази Президента України, що містять норми права; в) постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права; г) накази міністерств, що містять норми права; д) акти інших державних органів, що містять норми права; е) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права; є) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що

³⁵² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98. *Офіційний вісник України*. 1988. № 32.

³⁵³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98. *Офіційний вісник України*. 1988. № 32.

³⁵⁴ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

містять норми права; є) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права; ж) чинні міжнародні договори України³⁵⁵. Тобто Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX детермінує поняття «законодавство України» саме в широкому розумінні, якого варто дотримуватися. Проте не можна не звернути увагу на певну спірність і навіть колізійність такого розуміння.

Таким чином, є усі підстави стверджувати, що забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України – це основні та системоутворювальні ідеї, положення, правила існування та функціонування, викладені у вигляді принципів та норм права, що є самостійним правовим інститутом, унаслідок реалізації яких гарантується та відбувається процес кількісних та якісних змін взаємопов'язаної та упорядкованої системи нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів, тобто законодавства України.

Виходячи з попередньо зазначеного, можна цілком впевнено стверджувати, що забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України охоплює собою його: 1) основи (головні ідеї, положення); 2) основоположні правила існування та функціонування; 3) принципи забезпечення; 4) форми вираження та мету здійснення тощо. При цьому забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України може бути як прямо закріплено в принципах та нормах права, збігатися з їх змістом, так і логічно впливати із загального контексту, змісту низки правових принципів та норм і духу права тієї чи іншої країни. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України має бути спрямованим на регламентацію суспільних відносин з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Воно має знаходити свій вияв у певному джерелі права (нормативно-правовому акті, прецеденті, звичаї тощо).

Саме тому у цьому підрозділі забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України буде досліджуватися шляхом висвітлення таких положень:

Основа (головних ідей, положень) як складників забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України. При цьому термін «основа» розуміється як «те, на чому що-небудь ґрунтується, тримається, базується», а тому вживається у значенні головної засади чого-небудь (моралі, поведінки тощо); провідних принципів, якими

³⁵⁵ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.

керуються в житті, діяльності; джерела виникнення, розвитку чого-небудь; вихідних положень чого-небудь (науки, теорії тощо); основ законодавства³⁵⁶.

Ураховуючи зазначене, можна з повною впевненістю стверджувати, що найбільш значущими ідеями, головними положеннями забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України варто визнати такі категоріально-понятійні конструкції, вчення, доктрини, теорії, а саме: правоутворення; правотворчості; законотворчості; нормотворчості; нормативно-правових приписів; народної правотворчості; народної правотворчої ініціативи; народного вето; народного обговорення нормативно-правових актів; народної експертизи нормативно-правових актів; народної, державної та муніципальної правотворчої діяльності; демократії; громадянського суспільства; пріоритету права над нормативно-правовим актом; пріоритету системи права над системою нормативно-правових актів; демократичної, правової, соціальної держави; верховенства Конституції України у системі нормативно-правових актів; пріоритету міжнародних договорів над вітчизняними нормативно-правовими актами; пріоритету законів над підзаконними нормативно-правовими актами; визнання правоінтерпретаційних актів Конституційного Суду України джерелами національного права; визнання рішень Європейського Суду з прав людини джерелами національного права, соціальної справедливості; гуманізму; плюралізму тощо.

Основи, головні ідеї, положення, які були зазначені у попередньому абзаці, становлять методологічну основу для здійснення та розуміння забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України.

2. Основоположних правил існування та функціонування концептуальних засад розвитку законодавства України. При цьому термін «основоположний» тлумачиться як такий, що «визначає основні положення чого-небудь, дає основу чому-небудь: основний»³⁵⁷. Ураховуючи та узагальнюючи викладене, є усі підстави стверджувати, що основоположними правилами функціонування та існування концептуальних засад розвитку законодавства України варто визнати:

³⁵⁶ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 861.

³⁵⁷ Словник української мови: у 20 томах. Т. 11: Обмін – Пояснювати / уклад. Л. В. Оліфіренко, Н. М. Заїка, І. В. Шевченко та ін. Київ, 2020. С. 519.

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

1) утвердження концептуальних засад розвитку законодавства України, тобто їх закріплення (регламентацію) у системі нормативно-правових, праворекомендаційних, модельних та інших правових актів;

2) створення умов як складник концептуальних засад розвитку законодавства України означає формування найбільш сприятливої атмосфери (засобів, способів) і не тільки у правовій системі, але й у політичній, економічній, соціальній, духовній сферах для їх фактичного втілення;

3) реалізацію як складник концептуальних засад розвитку законодавства України, що передбачає їх фактичне втілення у суспільних, соціальних відносинах. Реалізація забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України має здійснюватися у формі використання, виконання, дотримання та застосування;

4) охорону концептуальних засад розвитку законодавства України, під якою варто розуміти діяльність, спрямовану на усунення перешкод у реалізації концептуальних засад розвитку законодавства України. Охорона концептуальних засад розвитку законодавства України здійснюється у формі профілактики, попередження, недопущення можливих порушень концептуальних засад розвитку законодавства України;

5) захист концептуальних засад розвитку законодавства України має місце у випадках їх порушення і передбачає встановлення об'єктивної істини, осіб, що його скоїли, їх право- і дієздатності та виконання щодо них покарань;

6) відтворення концептуальних засад розвитку законодавства України – це відновлення їх первинної якості, повної здатності (у теоретичній та практичній площині) задовольняти потреби та інтереси людини і громадянина, суспільства та держави.

3. Принципів забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України, до яких можна віднести:

1) верховенство права, ознаками якого слід вважати: 1) в юридичній науці розглядається як концепція, у галузях права та законодавства – як принцип; 2) передбачає панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні правової держави; 3) його сутністю є визнання необхідності підпорядкування «позитивного» права «непозитивному»; 4) передбачає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини; 5) вимагає визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв тощо);

б) виник у середовищі англо-саксонської правової сім'ї; 7) деякі його елементи містяться ще в творах давньогрецьких і давньоримських мислителів та релігійних діячів і філософів доби Середньовіччя; 8) може розглядатися в широкому розумінні як принцип правової організації державної влади у суспільстві та у вузькому контексті як співвідношення права і закону в регулюванні суспільних відносин;

2) законність, ознаками якої є: це загальноправовий принцип, тобто такий, який поширюється не тільки на правову, але й на політичну, економічну, духовну та інші соціальні системи суспільства, що регулюються та охороняються правом; його сутність у точному і неухильному виконанні Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, що прийняті відповідно до них; він є чинним стосовно усіх державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, громадських об'єднань, юридичних та фізичних осіб, загалом усіх інших соціальних суб'єктів;

3) юридичну (правову) визначеність, яка передбачає такі ознаки: чіткість викладення правових норм у нормативно-правових актах (взаємопов'язаність, несуперечливість); 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 та 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 тривалого часу; гарантованість автентичної конкретизації правових норм в інших, насамперед підзаконних нормативно-правових актах тощо;

4) рівність перед законом означає, що: по-перше, 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;

5) пріоритетність утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини. Цей прин-

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

цип закріплений у частині другій статті 3 Конституції України, де проголошується, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави³⁵⁸. Дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини, про які йдеться у другій частині цього принципу, полягає в тому, що на їх підставі право, законодавство приводиться у відповідність з певними загальновизнаними правовими стандартами. Саме дотримання передбачає встановлення єдиних, мінімальних, модельних вимог до правового врегулювання у сфері прав людини;

6) необхідність та обґрунтованість забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України, що 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;

7) системність, що передбачає для забезпечення якості та ефективності забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України врахування усієї сукупності нормативно-правових актів, які регулюють та охороняють однорідні або схожі суспільні відносини, а звідси слід погоджувати заходи щодо їх реалізації. Ізольоване прийняття окремого нормативно-правового акта шкодить якості та ефективності правового регулювання загалом;

8) наукове забезпечення означає необхідність отримання об'єктивного наукового знання про забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України, систему права та законодавства, їх сутність, результати, а тому підготовлені наукові кадри мають використовуватися у процесі розробки 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 забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України.

4. Форм вираження та мети здійснення. Розглядаючи форми забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України, варто наголосити, що у філософії термін «форма» тлумачиться як «спосіб організації та існування предметів і явищ реального світу»³⁵⁹. В юри-

³⁵⁸ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

³⁵⁹ Філософія: словник термінів та персоналій / В. С. Бліхар, М. А. Козловець, Л. В. Горохова, В. В. Федоренко, В. О. Федоренко. Київ: КВЦ, 2020. С. 241.

дичній науці поняття «форма» (лат. forma – вигляд, зовнішність, устрій, різновид) вживається у сенсі «зовнішній вигляд, обрис речі, дії тощо або зовнішній вираз певного змісту»; «устрій, вид, тип, структура відповідних суспільних (соціальних, економічних, правових, організаційних тощо) утворень або процесів (наприклад, управління, судочинства, оплати, обміну), а також порядок чогось»³⁶⁰. Відповідно до цього вважається, що головними формами існування права є законодавство, звичаєве право, прецедентне право, договірне право, з-поміж яких законодавство є домінантною формою існування права в країнах континентальної Європи та складається з ієрархічної системи правових нормативних актів. Закони як акти парламенту є найвищими в цій системі³⁶¹.

Категорія «мета» розуміється як «усвідомлене передбачення бажаного результату діяльності, яке зумовлює пошук засобів і шляхів його досягнення»³⁶². У філософії розрізняють суб'єктивну та об'єктивну мету; загальну й часткову, ближню і віддалену, кінцеву та проміжну мету³⁶³. Саме тому метою здійснення концептуальних засад розвитку законодавства України є приведення усіх галузей законодавства у відповідність із політичними, економічними, соціальними та іншими змінами і реаліями, що відбулися у суспільстві та державі, пріоритетами її зовнішнього та внутрішнього розвитку.

Розглядаючи мету здійснення концептуальних засад розвитку законодавства України є усі підстави констатувати, що за період незалежності соціальні, суспільно важливі інститути, які у тій чи іншій мірі стосувалися концептуальних засад розвитку законодавства України, набували у концепціях про ці соціальні, суспільно важливі інститути різних назв, форм, різновидів. Вони викладалися у вигляді різноманітних форм (джерел) існування та функціонування – нормативно-правових, праворекомендаційних, модельних актів тощо. На підтвердження цієї тези можна назвати:

– Концепцію судово-правової реформи в Україні, схвалену Постановою Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової

³⁶⁰ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т – Я. 2004. С. 294.

³⁶¹ Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік та ін.; за ред. д-ра юрид. наук проф., акад. АПРН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук проф., акад. АПРН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. С. 152.

³⁶² Філософський енциклопедичний словник / В.І. Шинкарук (гол. редкол.) та ін. Київ: Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України. Київ: Абрис, 2002. С. 371.

³⁶³ Філософський енциклопедичний словник / В.І. Шинкарук (гол. редкол.) та ін. Київ: Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України. Київ: Абрис, 2002. С. 371.

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

реформи в Україні» від 28 квітня 1992 р., яка передбачила такі розділи: «Умови і фактори, що впливають на необхідність проведення судово-правової реформи»; «Основні принципи судово-правової реформи»; «Формування судової влади»; «Статус суддів»; «Реформування органів розслідування, прокуратури, адвокатури, юстиції»; «Соціальний захист суддів. Фінансування і матеріально-технічне забезпечення діяльності судової влади»; «Етапи судово-правової реформи»³⁶⁴;

– Концепцію судово-правової реформи в Україні, представлену в проєкті від 01 червня 1995 р., де викладалися такі розділи: «Необхідність судово-правової реформи та її завдання»; «Формування судової влади»; «Попереднє розслідування»; «Прокуратура»; «Органи внутрішніх справ і служби безпеки»; «Органи юстиції»; «Адвокатура»; «Нотаріат»; «Судова експертиза»; «Державна виконавча служба»; «Соціальний захист суддів, прокурорів, слідчих, державних виконавців, державних нотаріусів, судових експертів і матеріально-технічне забезпечення їх діяльності»; «Юридична наука, юридична освіта і правове виховання»; «Комітет з питань судово-правової реформи»; «Етапи реалізації Концепції судово-правової реформи»³⁶⁵;

– Концепцію адміністративної реформи в Україні, затверджену Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98, яка структурно складалася із розділів: «Загальні засади адміністративної реформи»; «Система органів виконавчої влади», що складався із підрозділів: «Кабінет Міністрів України – вищий орган в системі органів виконавчої влади», «Центральні та інші підвідомчі Кабінету Міністрів органи виконавчої влади», «Місцеві органи виконавчої влади»; «Організація державної служби»; «Територіальний устрій та система місцевого самоврядування», який складався з підрозділів: «Політико-правові передумови перетворень», «Основні етапи трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування», «Адміністративно-територіальний, організаційний, функціональний, фінансово-економічний і правовий аспекти реформування організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування»; «Засоби забезпечення адміністративної реформи», що вмішував підрозділи: «Організаційне забезпечення»,

³⁶⁴ Концепція судово-правової реформи в Україні. *Голос України*. 1992. 12 серпня. № 152. С. 4–5.

³⁶⁵ Концепція судово-правової реформи в Україні. Проєкт. *Урядовий кур'єр*. 1995. 1 червня. № 80–81. С. 11–12.

«Правове забезпечення», «Кадрове забезпечення», «Фінансово-економічне забезпечення», «Інформаційне забезпечення», «Науково-просвітницьке забезпечення»; «Заключні положення», які передбачали наступні напрямки реформування: «У напрямку законодавчого та підзаконного нормативно-правового забезпечення адміністративної реформи», «У напрямку реформування центральних органів виконавчої влади», «У напрямку реформування державної служби», «У напрямку територіальної організації державного управління і місцевого самоврядування», «У напрямку дерегуляції і поліпшення державних послуг»; «Термінологічний словник»³⁶⁶;

– Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалену Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01 квітня 2014 р. № 333-р., яка структурно складалася із таких розділів: «Проблеми, які потребують розв'язання»; «Мета Концепції»; «Шляхи і способи розв'язання проблем»; «Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади»; «Завдання реформи», який вмщував підрозділи: «Забезпечення доступності та якості публічних послуг»; «Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади»; «Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами»; «Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень»; «Етапи реалізації Концепції»; «Очікувані результати»; «Обсяг фінансових ресурсів»³⁶⁷.

Можна пригадати й інші концепції, які стосувалися концептуальних засад розвитку законодавства України. Зокрема: концепцію «Правової реформи в Україні», що була підготовлена Робочою групою з реформування економічного законодавства в Україні, утвореною відповідно до Угоди між Урядом України та Світовим Банком про

³⁶⁶ Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ, 1998. 62 с.

³⁶⁷ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 11 квітня. № 67.

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

надання гранту Фонду інституційного розвитку³⁶⁸; проект «Загальної концепції державно-правової реформи в Україні», схваленої на засіданні Вченої ради Інституту законодавства Верховної Ради України 19 червня 1997 р., а пізніше – Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики³⁶⁹; проект «Концепції розвитку юридичної освіти» від 29 березня 2021 р., розроблений та обговорений на робочих зустрічах народних депутатів України спільно з експертами у галузі права та вищої освіти³⁷⁰; «Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні», схвалено Указом Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 10 лютого 2006 р. № 140/2006³⁷¹ тощо.

Узагальнюючи та адаптуючи зміст, сутність та форми зазначених концепцій до обраної теми, є підстави стверджувати, що під концепцією розвитку законодавства України необхідно розуміти: 1) сукупність ідей і уявлень про природу та шляхи зміни (реалізації та/або забезпечення) концептуальних засад розвитку законодавства України; 2) комплекс основних теоретичних положень, спрямованих на розкриття сутності концептуальних засад розвитку законодавства України в конкретних історичних умовах через науково обґрунтоване визначення її цілей, завдань, принципів, методів, форм, структури та елементів, що її забезпечують; 3) систему поглядів на вирішення проблеми, сукупність понять і зв'язків між ними, яка визначає основні напрями розвитку і характеристики будь-якого явища, у тому числі розвиток законодавства України; 4) нормативно-правовий або право-рекомендаційний, модельний, зразковий, узагальнювальний акт.

Концепція забезпечення засад розвитку законодавства України відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX отримала назву «Наукова концепція розвитку законодавства України». Саме тому Наукова концепція розвитку законодавства України повинна мати принциповий, загальний, основоположний характер. На її підставі варто формувати власний

³⁶⁸ Правова реформа в Україні (Концепція). Українська правнича фундація. Київ: Видавництво «Право», 1996. 32 с.

³⁶⁹ Загальна концепція державно-правової реформи в Україні. (Проект). Схвалена на засіданні Вченої ради Інституту законодавства Верховної Ради України 19 червня 1997 р. Київ, 1997. 17 с.

³⁷⁰ Проект «Концепції розвитку юридичної освіти» від 29 березня 2021 р., розроблений та обговорений на робочих зустрічах народних депутатів України спільно з експертами у галузі права та вищої освіти. URL: https://kno.rada.gov.ua/news/main_news/75652.html.

³⁷¹ Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 10 лютого 2006 р. № 140/2006. *Урядовий кур'єр*. 2006. 3 березня. № 43.

науковий підхід до організації управління у сфері розвитку законодавства та її забезпечення. У ній мають бути відображені, насамперед, наукові рекомендації і конкретні умови функціонування різноманітних суб'єктів забезпечення засад розвитку законодавства, що дозволяє у систематизованому вигляді враховувати чинники, які є критичними, вирішальними і найбільш важливими.

Наукова концепція розвитку законодавства України має становити собою документ, в якому із застосуванням діалектичного, системного, синергетичного та інших підходів і методів прогнозується складний феномен – розвиток законодавства України. Для розвитку права у сфері забезпечення засад розвитку законодавства України Концепція забезпечить можливість реалізувати, розвивати, доповнювати і конкретизувати основні напрями державної політики стосовно розвитку законодавства України. Саме ця Концепція має виконувати інструментальну функцію, тобто на її основі стане можливим формувати ієрархічну систему нормативно-правових актів, що регулюють та охороняють суспільні відносини у сфері розвитку законодавства України. У подальшому закони, укази, постанови і розпорядження, інші нормативно-правові акти мають розроблятися винятково на підставі Конституції України і Наукової концепції розвитку законодавства України та конкретизувати положення Концепції, надавати їм визначеності, нормативності відповідно до певних сфер життєдіяльності. Концепція має гарантувати необхідну вивіреність політичних оцінок обстановки, вагомість пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики, провідних напрямів розвитку законодавства України, цілей і завдань діяльності усієї системи державного управління у цій сфері.

Важливо ще раз наголосити, що зміст Наукової концепції розвитку законодавства України має відповідати сучасним світовим та національним реаліям (праву, політиці, економіці, духовності, ідеології), відображати закономірності та національні інтереси особи, суспільства і держави, а також окреслювати методи та механізми їх забезпечення. Неодмінно варто звернути увагу на те, що вперше у правовій системі України Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX у частині четвертій статті 22 визначив Наукову концепцію розвитку законодавства України як документ юридичного прогнозування рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів. Роз-

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

роблення цієї Концепції має здійснюватися один раз на п'ять років Національною академією наук України та надсилатися у подальшому до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності³⁷².

Аналізуючи частину четверту статті 22 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX, є підстави стверджувати, що запропонованими ознаками Наукової концепції розвитку законодавства України є:

1) це документ юридичного прогнозування. В енциклопедичних джерелах поняття «прогнозування» тлумачиться як «аналіз та наукове передбачення майбутніх станів і тенденцій розвитку соціальних чи природних явищ, обґрунтована інформація про якісні і кількісні характеристики процесів, що передбачаються», а результати прогнозування репрезентують інформацію про імовірні на найближчі п'ять років тенденції такого розвитку³⁷³;

2) має рекомендаційний характер, тобто за своєю правовою природою не є нормативно-правовим актом, має лише рекомендаційний, роз'яснювальний та інформаційний характер³⁷⁴;

3) базується на теоретико-емпіричній основі. Теоретична основа передбачає, що Наукова концепція розвитку законодавства України створюється шляхом не безпосередньої репрезентації дійсності, а її логічної майбутньої реконструкції за допомогою абстрагування та ідеалізації, побудови теорії, яка становить собою форму систематизованого, узагальненого, внутрішньо несуперечливого, вірогідного знання про сутність розвитку законодавства України. Емпірична основа, головними пізнавальними прийомами якої є спостереження і експеримент, розкриває фактичний стан розвитку законодавства України, дає його описання у формі безпосередніх фрагментів (явищ, інститутів) дійсності, осмислених свідомістю³⁷⁵;

4) передбачає системне прогнозування розвитку законодавства України. При цьому поняття «системність» розуміється як «осново-

³⁷² Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.

³⁷³ Філософський енциклопедичний словник / В.І. Шинкарук (гол. редкол.) та ін. Київ: Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України. Київ: Абрис, 2002. С. 524.

³⁷⁴ Міністерство юстиції України. Лист від 10 вересня 2013 р. № 881-0-3-13/10.1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0881323-13#Text>.

³⁷⁵ Філософський енциклопедичний словник / В.І. Шинкарук (гол. редкол.) та ін. Київ: Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України. Київ: Абрис, 2002. С. 198.

положний принцип наукового пізнання і соціальної практики, сутність якого виявляється у застосуванні системного (комплексного) підходу в дослідженні складних об'єктів (систем) і орієнтує дослідження на розкриття їх цілісності та виявлення всіх типів зв'язків у ньому, зведення їх у єдину систему знань». При цьому системність обов'язково передбачає наявність підсистем, що є результатом взаємодії елементів; компонентів, що є результатом взаємодії підсистем; наявність зв'язків між підсистемами та компонентами; наявність певного рівня цілісності, що призводить до інтегрованого результату взаємодії компонентів; зв'язок з іншими системами зовнішнього середовища³⁷⁶;

5) має охоплювати собою системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів, яке здійснюється один раз на п'ять років, що є абсолютно виправданим з погляду теорії системності;

6) суб'єктом розроблення Наукової концепції розвитку законодавства України є Національна академія наук України, яка є вищою науковою самоврядною організацією України, що заснована на державній власності³⁷⁷;

7) надсилається до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності. Планування правотворчої діяльності передбачено у розділі III Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX і здійснюється шляхом формування документів публічної, аналітичної, прогнозної, програмної публічної політики, Наукової концепції розвитку законодавства України³⁷⁸.

Ураховуючи викладене, під Науковою концепцією розвитку законодавства України слід розуміти праворекомендаційний, модельний, зразковий акт, у якому у найбільш загальному, системному та концентрованому вигляді офіційно викладені положення про сучасне розуміння потреб, цінності, інтереси особи, суспільства і держави,

³⁷⁶ Системність / Міністерство освіти і науки України. Науково-дослідний інститут українознавства. URL: <http://ndiu.org.ua/index.php/component/content/article/102-2009-08-31-13-55-49/1720-2012-05-14-10-13-07>.

³⁷⁷ Статут Національної академії наук України (нова редакція), ідентифікаційний код 00019270, ухвалений Загальними зборами Національної академії наук України. Постанова від 14 квітня 2016 р. № 2, зареєстрований Міністерством юстиції України 27 липня 2016 р., Наказ № 2331/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0002550-16#Text>.

³⁷⁸ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

потенційні та реальні закономірності та пріоритети щодо розвитку законодавства України, а також напрями, завдання, мету, цілі, функції, засоби, способи, методи, об'єкти, суб'єкти, механізми, що покликані їх розвивати, в різних умовах їх існування і розвитку.

Слід підкреслити, що беззаперечно було б більш правильним та ефективним, якби Наукова концепція розвитку законодавства України визнавалась самостійним нормативно-правовим актом, схваленим або затвердженим постановою Верховної Ради України або указом Президента України із назвою «Концепція розвитку законодавства України на 2025–2030 роки».

Базуючись на зазначеному, можна стверджувати, що для розробки Наукової концепції розвитку законодавства України важливо застосувати системний підхід, оскільки розвиток законодавства України є інтегрованою, внутрішньо єдиною, соціальною, ієрархічною системою з дуже складною взаємодією всіх елементів. До закономірностей згаданого системного підходу, які забезпечують повноцінне відтворення та з'ясування властивостей законодавства України у Науковій концепції розвитку законодавства України, належать такі загальні для всіх соціальних систем підсистеми (елементи):

1. Обґрунтування необхідності розробки Наукової концепції розвитку законодавства України. Така необхідність зумовлюється:

– прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ³⁷⁹, який впорядкував правотворчу діяльність в Україні, вперше ґрунтуючись на теорії існування, функціонування та співвідношення громадянського суспільства та правової держави;

– підтвердженням у Конституції України європейської ідентичності Українського народу і незворотності європейського та євроатлантичного курсу України³⁸⁰;

– малою результативністю сучасної системи законодавства України, яка еkleктично поєднала нормативно-правові акти, що дісталися у спадок від минулих часів, та нові нормативно-правові акти, що були прийняті у незалежній Україні;

– невіршеністю проблеми вузького чи широкого розуміння поняття «законодавство України», що істотно заважає його реалізації.

³⁷⁹ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.

³⁸⁰ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Здається, що доцільно відмовитися від широкого тлумачення категорії «законодавство», де під законодавством розуміється не тільки сукупність законів, але й інших нормативних актів. Вищою юридичною силою повинен характеризуватися тільки закон, на підставі і для виконання якого мають прийматися інші нормативні акти;

– актуальністю зміни чи скасування застарілих нормативно-правових актів, зокрема Кодексу законів про працю України від 10 грудня 1971 р. 322-VIII³⁸¹, Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8074-X³⁸², які й досі є чинними нормативно-правовими актами;

– оцінкою якості, ефективності, структури, змісту та соціального призначення системи законодавства України;

– формулюванням аргументованих пропозицій щодо удосконалення якості та ефективності системи законодавства України.

2. Сучасні світові та регіональні тенденції розвитку права та законодавства. Їх вплив на розвиток законодавства України.

Найбільш значущими сучасними світовими тенденціями розвитку права та законодавства, що впливають на розвиток законодавства України, є глобалізм, глобалізація, глобалізаційні трансформації національного права. Так, поняття «глобалізм» розуміється як «принцип підходу до формування, організації, функціонування і розвитку світу як цілісної економічної, політичної і культурної системи»³⁸³. Відповідно «глобалізація» як похідне поняття трактується як «процес всесвітньої економічної, політичної і культурної інтеграції та уніфікації»³⁸⁴. Глобалізація, що має суто об'єктивний характер, спричинила міжнародний поділ праці, всесвітню міграцію капіталу, людських та виробничих ресурсів, стандартизацію законодавства, економічних та технічних процесів, а також зближення культур різних країн. Динаміка процесів глобалізації зумовлена розвитком транспорту та засобів зв'язку, що посилює взаємозалежність сучасних країн і народів та їх взаємодію при вирішенні глобальних загроз людству.

³⁸¹ Кодекс законів про працю України: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50. Ст. 375.

³⁸² Кодекс України про адміністративні правопорушення: Постанова Верховної Ради Української РСР від 07 грудня 1984 р. № 8074-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

³⁸³ Словник української мови: у 20 томах. Т. 3: Відставання – Гуральня / наук. кер. проекту М. Русанівський. Київ: Наукова думка, 2012. С. 625–626.

³⁸⁴ Словник української мови: у 20 томах. Т. 3: Відставання – Гуральня / наук. кер. проекту М. Русанівський. Київ: Наукова думка, 2012. С. 625.

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

У 2000 році Міжнародний валютний фонд ідентифікував чотири базові аспекти глобалізації: торгівлю й фінансові транзакції, рух капіталу та інвестицій, міграцію людей та поширення знань³⁸⁵. Отже під поняттям «глобалізація» розуміють процеси становлення єдиних загальносвітових систем в економіці, праві, законодавстві, політиці, культурі, технологіях тощо. У результаті таких процесів країни і народи стають не тільки взаємопов'язаними, а й взаємозалежними. При цьому треба визнати, що глобалізація як одна з провідних тенденцій сучасного світу стимулює ріст і прогрес у сфері економіки, політики, права, має у собі величезний потенціал соціальних конструктивних змін. Вона формує в різних країнах нове, в значній мірі уніфіковане сприйняття дійсності, новий стиль життя людей, нові цінності і таким чином сприяє підтягуванню країн, що розвиваються, до рівня сучасної цивілізації.

З огляду на це глобалізаційні трансформації національного права та законодавства – «... це трансформації права, детерміновані економічною, політичною, правовою, культурною глобалізацією, є відображенням перманентного характеру глобального правого розвитку, посилення взаємодії та взаємозалежності правових систем (національних, міждержавних, міжнародних), їхньої інтеграції. Глобалізаційні трансформації національного права (правової системи) відбуваються на основі істотного врахування в національному праві та законодавстві міжнародно-правових принципів і норм, за активної взаємодії національної правової системи з міжнародними і міждержавними правовими системами, міжнародними і регіональними інституціями, передбачають формування й реалізацію політики правової глобалізації, інтеграції, інтернаціоналізації, адаптації, гармонізації, імплементації, уніфікації норм (наприклад, право Швеції, Данії, Австрії та ін.)»³⁸⁶.

Звідси найбільш загальною світовою тенденцією розвитку права та законодавства є його інтеграція. Термін «інтеграція» (від лат. *integratio* – поповнення, відновлення) трактується як «об'єднання будь-яких елементів в одне ціле, а також поєднання та координація дій різних частин цілісної системи; процес взаємозближення і взаємо-

³⁸⁵ Заблоцька А.В. Глобалізаційні виклики для української освіти як однієї з цілей сталого розвитку. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2019. № 4 (56). С. 110.

³⁸⁶ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 2: Філософія права / редкол. С.І. Максимов (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. С. 154–156.

дії окремих структур»³⁸⁷. Існують різні форми інтеграції, але безумовним є те, що політична, економічна, культурна та інші види інтеграції зумовлюють інтеграцію у правовій сфері. Найбільш наочною для України є інтеграція, що здійснюється в межах Європейського Союзу, призначенням якої є об'єднання національних правових систем Європи в єдиний геоприморний простір³⁸⁸.

Ще однією загальною світовою тенденцією розвитку права та законодавства, пов'язаною із глобалізацією, є локалізація. Локалізація – це зворотний, протилежний глобалізації процес розвитку права та законодавства, спрямований на збереження національного, особливого та традиційного у національних правових системах, системах права та законодавства, правових відносинах, правовій свідомості та культурі.

Проміжне місце між глобалізацією і локалізацією посідає ще одна світова тенденція розвитку права та законодавства, яка називається глокалізація. Глокалізація права – це суперечливий, об'єктивно-суб'єктивний процес поєднання глобальних і локальних, глобальних і регіональних правових тенденцій у національних правових системах, системах права та законодавства. Глокалізація у праві та законодавстві як об'єктивний процес є закономірним етапом розвитку суспільства і держави в умовах глобалізації. Глокалізація у праві як суб'єктивний процес полягає у свідомому пристосуванні національного права та законодавства до правової глобалізації зі збереженням національних правових особливостей, насамперед з боку суб'єктів правової політики. У 2000 р. ООН та Міжнародний банк у Звіті «Вступаючи у ХХІ століття» визнали, що у своїй взаємодії глобалізація й глокалізація визначають основи розвитку світу у 21 сторіччі.

Глокалізаційні тенденції права та законодавства знаходять своє відображення у всіх формах і виявах права та законодавства, тобто у нормах, принципах та інститутах, законодавстві, правових відносинах, правовій свідомості та культурі, правовій політиці, саме тому це призводить до появи глокалізованих правових систем. Глокалізовані правові системи можуть бути не лише національними, а й міждержавними або регіональними правовими системами. Виявом глока-

³⁸⁷ Енциклопедія Сучасної України / редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2011. URL: <https://esu.com.ua/article-12384>.

³⁸⁸ Лупць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. С. 108.

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

лізації у праві та законодавстві може слугувати той факт, що сучасна правова політика національної держави, яка ідентифікує себе як демократична, істотно залежить від глобальних чинників, рекомендацій низки міжнародних урядових і неурядових організацій, водночас практика правозастосування визначається національними локальними чинниками.

Глобалізація, локалізація та глокалізація права і законодавства зумовлюють світові тенденції його розвитку. Перехідний період між цими світовими тенденціями характерний сьогодні для України, адже глобалізаційні складники не стали вирішальними. Їх відверто недостатньо для того, щоб забезпечити якісний розвиток національного права та законодавства. Правосуддя, правозастосування та особливо правоохоронна діяльність у нашій державі залишаються в незмінному вигляді, ґрунтуються на основі традиційних локалізаційних підходів. Варто відверто визнати, що право, законодавство, правова система України належить до романо-германської правової сім'ї, але їй властиві традиційно-звичаєві, навіть патріархальні елементи, що зумовлено, насамперед, історією становлення та розвитку права, законодавства та правової системи України.

Ураховуючи викладене, можна стверджувати, що аналіз сучасних світових тенденцій розвитку права та законодавства, що впливають на розвиток законодавства України, дає підстави зрозуміти місце законодавства України на сучасному етапі його розвитку крізь розкриття його стану та перспектив щодо власного удосконалення.

3. Національні цілі та інтереси, на досягнення яких спрямована Наукова концепція розвитку законодавства України, що зумовлює необхідність її існування як самостійного праворекомендаційного (краще нормативно-правового) акта. Національні цілі та інтереси можуть бути загальними або частковими, постійними чи тимчасовими, пріоритетними або другорядними, основоположними або ситуаційними.

Найбільш загальними, пріоритетними та основоположними національними цілями та інтересами є європейська та євроатлантична інтеграція України. Відповідно розвиток законодавства України має відбуватися шляхом його адаптації та наближення до «Договору про Європейський Союз» від 7 лютого 1992 р.³⁸⁹; «Концепції Загальнодер-

³⁸⁹ Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. *Основи права Європейського Союзу*: нормативні матеріали / за заг ред. М.В. Буроменського. Харків: Фінн, 2010. С. 9–46.

жавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», схваленої Законом України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 р. № 228-IV³⁹⁰; «Протоколу до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Союзом про загальні принципи участі України в програмах Союзу» від 22 листопада 2010 р.³⁹¹; «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 27 червня 2014 р, що ратифікована Законом України «Про ратифікацію Угоди 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 р. № 1678-VII³⁹².

4. Матеріальна підсистема у Науковій концепції розвитку законодавства України. З метою реалізації Наукової концепції розвитку законодавства України у Державному бюджеті України щорічно окремим рядком виділяються кошти. Матеріальна підсистема відображає усі фінансово-матеріальні засоби, асигновані на функціонування системи розвитку законодавства України, а також усе матеріально-технічне забезпечення. Зазначена підсистема включає в себе:

а) кошти на утримання державних та інших інститутів, діяльність яких пов'язана із створенням та реалізацією Наукової концепції розвитку законодавства України. Зокрема:

- кошти на утримання штатного апарату вказаних інститутів;
- кошти на оплату праці осіб, залучених до вирішення окремих питань у сфері забезпечення Наукової концепції розвитку законодавства України (розробники, наукові консультанти, експерти тощо);

³⁹⁰ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 3. Ст. 12.

³⁹¹ Протокол до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Союзом про загальні принципи участі України в програмах Союзу від 22 листопада 2010 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 92. Ст. 3360.

³⁹² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27 червня 2014 р. (ратифікований Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 р.) / Європейський Союз, Європейське співтовариство з атомної енергії, Україна. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

– кошти на утримання матеріально-технічної бази державних і недержавних структур, що займаються забезпеченням розвитку законодавства України;

б) кошти на діяльність різних інститутів, які функціонують у сфері забезпечення розвитку законодавства України;

в) кошти на здійснення окремих програм, що потребують спеціального фінансування.

5. Нормативна підсистема має складатися із нормативно-правових актів, які представляють систему законодавства України та охоплюються системним прогнозуванням для подальшого розвитку. Виходячи з цього, треба врахувати, що:

5.1. На удосконалення системи законодавства України у найбільшій мірі впливають Конституція України; закони України: «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX³⁹³, «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 р. № 1135-IX³⁹⁴, «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI³⁹⁵, «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII³⁹⁶, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI³⁹⁷, Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 р., затверджена Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV³⁹⁸, «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV³⁹⁹, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР⁴⁰⁰; підзаконні нормативно-правові акти: «Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів

³⁹³ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.

³⁹⁴ Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26 січня 2021 р. № 1135-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 1–2. Ст. 1.

³⁹⁵ Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15. № 16–17. Ст. 133.

³⁹⁶ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

³⁹⁷ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

³⁹⁸ Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 р.: Закон України від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 5–6. Ст. 43.

³⁹⁹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

⁴⁰⁰ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

Президента України», затверджене Указом Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006⁴⁰¹, «Регламент Кабінету Міністрів України», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156)⁴⁰², положення про міністерство, державні бюро, державні служби, державні агентства, державні інспекції, наприклад, «Положення про Міністерство юстиції України», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228⁴⁰³, «Положення про Апарат Верховної Ради України», затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 (в редакції розпорядження Голови Верховної Ради України від 20 листопада 2014 р. № 734)⁴⁰⁴, «Положення про Офіс Президента України», затверджене Указом Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019⁴⁰⁵, «Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 850⁴⁰⁶.

5.2. Наукова концепція розвитку законодавства України передбачає удосконалення таких нормативно-правових актів:

- 1) Конституції України – Основного Закону України;
- 2) законів про внесення змін до Конституції України;
- 3) декларацій;
- 4) основ законодавства;
- 5) законів (кодексів України, первинних законів, законів про внесення змін до кодексу, первинного закону, законів про затвердження, законів про схвалення чи затвердження нормативно-правових актів інших органів);

⁴⁰¹ Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затверджене Указом Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006. *Урядовий кур'єр*. 2006. 22 листопада. № 220.

⁴⁰² Регламент Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 09 листопада 2011 р. № 1156). *Урядовий кур'єр*. 2007. 3 серпня. № 138.

⁴⁰³ Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 р. № 228. *Урядовий кур'єр*. 2014. 11 липня. № 123.

⁴⁰⁴ Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 (в редакції розпорядження Голови Верховної Ради України від 20 листопада 2014 р. № 734). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text>.

⁴⁰⁵ Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 51. Ст. 1734.

⁴⁰⁶ Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 850. *Урядовий кур'єр*. 2009. 26 серпня. № 154.

6) постанов Верховної Ради України, що містять норми права;
7) указів Президента України, що містять норми права;
8) постанов Кабінету Міністрів України, що містять норми права;
9) наказів міністерств, державних бюро, державних служб, державних агентств, державних інспекцій їх територіальних органів, інших центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, зокрема Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, що містять норми права;

10) нормативно-правових актів Національного банку України, Центральної виборчої комісії, Вищої ради правосуддя, що містять норми права;

11) постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанов Ради міністрів Автономної Республіки Крим, наказів міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права;

12) розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, наказів керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права;

13) статутів територіальних громад села, селища, міста;

14) рішень сільської, селищної, міської, районної та обласної ради, що містять норми права;

15) рішень виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, що містять норми права;

16) розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради, що містять норми права;

17) наказів керівників підприємств, установ та організацій, політичних партій та громадських об'єднань, що містять норми права.

5.3. Наукова концепція розвитку законодавства України має передбачити у вигляді окремих структурних частин удосконалення: конституційного; міжнародного; цивільного; цивільного процесуального; кримінального; кримінального процесуального; адміністративного; земельного; екологічного; трудового; сімейного; житлового; інформаційного; господарського; господарського процесуального; митного; податкового; фінансового; банківського; муніципального; медичного; військового законодавства.

Беззаперечно, що це має бути найбільш складна, істотна, значуща та за обсягом велика підсистема Наукової концепції розвитку законодавства України.

6. Засаднича підсистема, сутність якої дістає вияв у тих основах, головних положеннях, основоположних правилах існування та функціонування та принципах, на яких у правовій державі ґрунтується діяльність у сфері забезпечення системи законодавства України. Відправними положеннями, що характеризують цю підсистему, є:

а) основи (головні положення, ідеї): правоутворення; правотворчості; законотворчості; нормотворчості; нормативно-правових приписів; народної правотворчості; народної правотворчої ініціативи; народного вето; народного обговорення нормативно-правових актів; народної експертизи нормативно-правових актів; народної, державної та муніципальної правотворчої діяльності; демократії; громадянського суспільства; пріоритету права над нормативно-правовим актом; пріоритету системи права над системою нормативно-правових актів; демократичної, правової, соціальної держави; верховенства Конституції України у системі нормативно-правових актів; пріоритету міжнародних договорів над вітчизняними нормативно-правовими актами; пріоритету законів над підзаконними нормативно-правовими актами; визнання правоінтерпретаційних актів Конституційного Суду України джерелами національного права; визнання рішень Європейського суду з прав людини джерелами національного права, соціальної справедливості; гуманізму; плюралізму тощо;

б) основоположні правила існування та функціонування: утвердження; створення умов; реалізація; охорона; захист; відтворення концептуальних засад розвитку законодавства України;

в) принципи забезпечення: верховенство права; законність; юридичну (правову) визначеність; рівність перед законом; пріоритетність утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини; необхідність та обґрунтованість; системність; наукове забезпечення тощо.

7. Інституційна підсистема (організаційна структура) системи Наукової концепції розвитку законодавства України має об'єднувати усі структури (органи, установи, підприємства), які в тій або іншій мірі беруть участь у реалізації завдань забезпечення розвитку законодавства України. Вони можуть бути державними та не-

державними, належати до усіх гілок або систем влади (законодавчої, виконавчої, судової, контрольно-наглядової, правоохоронної, муніципальної). Водночас в Україні діють органи та організації, для яких забезпечення розвитку законодавства України є основним соціальним завданням. Це Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Дослідницька служба Верховної Ради України, Національна академія наук України.

8. Кадровий склад. Основні вимоги до кадрового складу створення та реалізації Наукової концепції розвитку законодавства України – високий професіоналізм, політична і правова культура – вже самі по собі передбачають дисциплінованість, ініціативність, уміння приймати правильні рішення у сучасних умовах життя.

До створення Наукової концепції розвитку законодавства України залучаються найбільш підготовлені працівники Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України, Інституту економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова НАН України, інших наукових, науково-дослідних установ, закладів вищої освіти.

До реалізації Наукової концепції розвитку законодавства України залучаються посадові особи Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності, інші учасники правотворчої діяльності.

Наукова концепція розвитку законодавства України обов'язково доводиться до відома усіх учасників правотворчої діяльності.

До того ж Україні вкрай важливо сформувати свою вітчизняну школу драфтменів (розробників проєктів нормативно-правових актів). Вона може бути започаткованою на базі провідних юридичних закладів вищої освіти як на рівні бакалаврату, так і магістратури.

Має рішуче запроваджуватись обов'язковість наукової вітчизняної і міжнародної експертизи проєктів нормативно-правових актів шляхом залучення до її проведення наукових і навчальних закладів, вітчизняних та зарубіжних фахівців.

9. Управління у сфері реалізації Наукової концепції розвитку законодавства України. Комітет Кабінету Міністрів України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва, правової політики та правоохоронної діяльності реформується в Урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної ін-

теграції, міжнародного співробітництва, правової політики, розвитку законодавства України та правоохоронної діяльності⁴⁰⁷.

Урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва, правової політики, розвитку законодавства України та правоохоронної діяльності утворюється, зокрема, для організації, координації роботи і контролю за організаційним, кадровим, правовим, матеріальним, технічним та іншим забезпеченням розвитку законодавства України, та діє відповідно до Положення про Комітет, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Він наділяється усіма необхідними повноваженнями для втілення в життя Наукової концепції розвитку законодавства України. Урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва, правової політики, розвитку законодавства України та правоохоронної діяльності щороку звітує на засіданні Кабінету Міністрів України про свою діяльність⁴⁰⁸.

У зв'язку із зазначеним Кабінет Міністрів України повинен отримати право на:

- проведення моніторингу будь-яких проєктів нормативно-правових актів перед їх розглядом суб'єктом правотворчої діяльності незалежно від суб'єкта їх подання;
- звернення до Президента України з пропозиціями щодо використання ним права вето стосовно прийнятих Верховною Радою України законів;
- звернення до Верховної Ради України щодо визнання поданих Кабінетом Міністрів України проєктів законів першочерговими;
- інформування Кабінетом Міністрів України народних депутатів України про результати правового моніторингу проєктів законів та інших нормативно-правових актів.

10. Діяльність у сфері створення та реалізації Наукової концепції розвитку законодавства України.

Діяльність усіх органів, що забезпечують розвиток законодавства України, має бути зосереджена на:

- системному прогнозуванні розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів;

⁴⁰⁷ Питання урядових комітетів: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2024 р. № 1101. *Урядовий кур'єр*. 2024. 28 вересня. № 197.

⁴⁰⁸ Типове положення про консультативний, дорадчий та інший допоміжний орган, утворений Кабінетом Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 599. *Урядовий кур'єр*. 2009. 15 липня. № 125.

2.2. Забезпечення концептуальних засад розвитку законодавства України

- своєчасній та якісній підготовці Наукової концепції розвитку законодавства України;
- координації діяльності розробників Наукової концепції розвитку законодавства України;
- широкому обговоренні Наукової концепції розвитку законодавства України;
- вчасному направленні Наукової концепції розвитку законодавства України до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності;
- узагальненні зауважень, які стосувалися Наукової концепції розвитку законодавства України;
- плануванні створення нової редакції Наукової концепції розвитку законодавства України.

11. Етапи реалізації Наукової концепції розвитку законодавства України. Наукова концепція розвитку законодавства України реалізується у три етапи:

1. Перший етап – підготовчий, протягом якого має бути розроблена, обговорена та, по можливості, схвалена Наукова концепція розвитку законодавства України.

2. Другий етап передбачає формування інституційної та матеріальної підсистеми, підбір кадрового складу, організацію управління у сфері реалізації Наукової концепції розвитку законодавства України.

3. Третій етап передбачає адаптацію та наближення законодавства України до міжнародних договорів, прийняття нових нормативно-правових актів, внесення змін до існуючих, тобто формування нормативної підсистеми.

12. Бажані результати у сфері реалізації Наукової концепції розвитку законодавства України. У результаті реалізації Наукової концепції розвитку законодавства України передбачається поступове формування новітньої системи законодавства України, яка дозволить значно зміцнити та підвищити якість та ефективність реалізації нормативно-правових актів, поглибить їх взаємодію та вплив на суспільні відносини. Якісно удосконалена система законодавства України повинна позитивно впливати на здійснення та наслідки проведення інших радикальних перетворень у національному суспільстві – насамперед парламентської, адміністративної, судово-правової, муніципальної та гуманітарної реформи.

Уявляється, що саме відповідно до цих підсистем (елементів) системи законодавства України доцільно розробляти Наукову концепцію розвитку законодавства України, оскільки вона набуде ознак системності, логічності та послідовності.

2.3. Розроблення концепції проекту нормативно-правового акта як важливий етап правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції

Здобуття у 2022 році Україною статусу кандидата на членство ЄС відкрило нову сторінку в євроінтеграційній історії нашої держави. Адже «набуття статусу кандидата важливий, але не завершальний етап євроінтеграції»⁴⁰⁹.

Процеси євроінтеграції потребують ефективно функціонуючої правової системи⁴¹⁰. Це очевидно через те, що механізм дії права в його ціннісному, соціальному, юридичному, психологічному, інформаційному, організаційному та інших аспектах визначає правореалізацію, а відтак формальні та/або змістовні дефекти правових актів є ризикогеними факторами, які призводять до труднощів утілення права в життя, виявлення дійсної волі суб'єкта правотворчої діяльності та загалом втрати довіри суспільства до ефективності правового регулювання.

Тому європейський вибір України покладає на нашу державу «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»⁴¹¹. Не забуваючи при цьому, що Євросоюз «хоче бачити своїми членами не будь-яку державу, яка територіально належить до Європи в її географічному розумінні, а лише державу, що належить до європейської

⁴⁰⁹ Україна на шляху до ЄС: реалії та перспективи. *Національна безпека і оборона*. 2022. № 1–2 (187–188). С. 3. URL: https://razumkov.org.ua/images/journal/NSD187-188_2022_ukr_full.pdf.

⁴¹⁰ Тарахонич Т.І. Якість правового регулювання в умовах прогресивних змін. *Право і прогрес: запити громадянського суспільства*: монографія / Ю.С. Шемшученко та ін.; заг. ред. Н.М. Оніщенко; ІДП НАНУ. Київ: Наук. думка, 2020. С. 194.

⁴¹¹ Загородній А.Г. Вітальне слово. *Закон України «Про правотворчу діяльність» як механізм удосконалення правотворчого процесу в Україні*: зб. матеріалів науково-практичного круглого столу (м. Київ, 12 квітня 2024 р.). Київ: Інститут правотворчості та науково-правових експертиз НАН України, 2024. С. 5.

цивілізації, а отже дотримується в повному обсязі базових цінностей цього об'єднання»⁴¹².

Верховенство права – одна із ключових європейських цінностей, навколо якої об'єднані інші – цінності прав людини, гідності, недискримінації та рівності, свободи, справедливості тощо. Вказані цінності мають визначати зміст законів та інших актів права, орієнтувати суб'єктів правотворчості на розроблення якісного законодавства. За усталеним розумінням якісний нормативно-правовий акт досягає поставлених цілей, є економічно ефективним, визнається і дотримується у суспільстві, передбачуваний і стабільний у світлі правомірних очікувань, науково обґрунтований, узгоджений із Конституцією України та чинним законодавством, актами міжнародного права та права ЄС, чітко сформульований і достатньо зрозумілий, особливо для тих, кого він стосується. З огляду на це правильно зауважено, що «...категорія «якість закону» є основою правового порядку, заснованого на принципах верховенства права...»⁴¹³.

Особливої ваги набуває зазначена категорія у сьогоднішні, коли право стає «нормативною основою не тільки для українського опору російській агресії, але й для повоєнного відновлення України та забезпечення її європейського майбутнього»⁴¹⁴. За таких обставин та зважаючи на прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX, посилюється теоретико-прикладне значення концептуалізації правотворчого процесу. І це питання постійно перебуває у фокусі наукової уваги.

Концептуалізація правотворчості є частиною більш загального феномену – правотворчої політики. Правотворча політика та правотворчість – явища взаємозумовлені: з одного боку, правотворча політика покликана сприяти ефективній та позитивно результативній правотворчій діяльності, а з іншого – правотворча політика формується у процесі правотворчої діяльності⁴¹⁵. З огляду на це концептуальність

⁴¹² Яковюк І.В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01, 12.00.11. Харків, 2013. С. 284–285.

⁴¹³ Берназюк Я.О. Особливості застосування критерію «якість закону» під час вирішення публічно-правових спорів. *Право і суспільство*. 2020. № 5. С. 13. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/5_2020/4.pdf.

⁴¹⁴ Скрипнюк О.В. Право України в умовах війни. *Правнична наука та законодавство: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану*: монографія / редкол.: В.А. Журавель (співголова), Н.С. Кузнецова (співголова), О.М. Бандурка та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2023. С. 42.

⁴¹⁵ Тернавська В.М. Правотворча політика України: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 14.

правотворчої політики розглядається ученими як один із принципів правотворчості (В.М. Тернавська⁴¹⁶, С.В. Чабур⁴¹⁷). Цей принцип застосовується у багатьох зарубіжних країнах (Бельгія, Болгарія, Іспанія, Литва, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Чехія тощо).

Однією з важливих форм концептуального забезпечення правотворчого процесу є розробка і прийняття концепції проєкту нормативно-правового акта (далі – концепція). Аналіз наукової літератури показав, що концепція досліджується вченими з різних аспектів, але усталено як документ та етап правотворчості. Ці два аспекти, відмічають науковці, характеризують концепцію проєкту нормативно-правового акта з формально юридичного погляду⁴¹⁸. Деякі дослідники розглядають концепцію як «особливий правотворчий феномен», для осмислення якого виокремлюють такі її ознаки: 1) це юридична конструкція, яка об'єднує різні цілі і завдання; 2) становить собою початкову форму правотворчості, яка може реалізуватися у вторинну форму у вигляді закону, а може бути і відкинута на передпроектному етапі правотворчості; 3) за своєю сутністю є самостійним прийомом юридичної техніки, який застосовується при підготовці, як правило, великих за обсягом проєктів нормативних актів, спрямованих на регулювання найбільш важливих відносин у соціумі⁴¹⁹. Така багатоаспектність демонструє не тільки розмаїття доктринальних підходів щодо цього «правотворчого феномену», а й важливе правотворче значення концепції.

Так, при формуванні концепції первинного закону закладається його майбутнє життя, здатність ефективно функціонувати протягом тривалого часу на основі фундаментальних принципів права та відповідно до сучасних напрямів розвитку суспільства і держави⁴²⁰.

Підкреслюючи роль концепції проєкту закону, Н.В. Червінська відмічає, що «ефективність конкретного закону залежить від різних

⁴¹⁶ Тернавська В.М. Правотворча політика України: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 54–55.

⁴¹⁷ Чабур С.В. Функціонування механізму правотворчості: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Запоріжжя, 2018. С. 84.

⁴¹⁸ Шамсутдінов О., Стрипко М. Концепція проєкту нормативно-правового акта: поняття і сутність. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 1 (48). С. 58.

⁴¹⁹ Сачко А.Р. Концепція проєкту нормативно-правового акта як правотворчий феномен. *Аналітично-порівняльне правознавство*. С. 90. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/303009/295020>.

⁴²⁰ Томкіна О.О. Законодавчі акти як юридична категорія та підстави їх прийняття. *Систематизація законодавства України як важлива складова правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції*: зб. наук. праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ: Алерта, 2024. С. 190.

факторів, як внутрішніх, які постають із самого закону, так і зовнішніх, що зумовлюються умовами, в яких буде реалізовано закон. Найважливішим з усіх цих факторів є якість концепції закону, оскільки помилкова концепція закону може не тільки не призвести до очікуваного результату нормативного правового регулювання конкретних суспільних відносин, а й спричинити негативні наслідки, на відміну, наприклад, від недоліків тексту закону»⁴²¹.

Н.В. Міловська також наголошує, що «концепція нормативно-правового акта підвищує рівень та ефективність правотворчої діяльності, робить її впорядкованою, дозволяє вписати новий нормативний акт в систему законодавства і не порушувати баланс в правовій системі, допомагає втілити на практиці досягнення юридичної науки і додати їм прикладний характер, а також може служити основою для подальшого тлумачення закону»⁴²².

Слід погодитися, що концептуальна помилковість може не просто знищити ефективність дії нормативно-правового акта, а й негативно позначитися на законодавстві у цілому⁴²³. Тому значення концепції проєкту нормативно-правового акта правильно вбачається у тому, що вона виступає основою для наступних розробок і пропозицій щодо подальшого розвитку законодавства, є чинником ефективності нормотворчого процесу, важливим засобом гармонізації правової системи, виступає основою для тлумачення правових норм, може сприяти встановленню і розв'язанню юридичних колізій, допомогти виявленню прогалин у чинному законодавстві, слугувати надійним об'єктивним підґрунтям для правозастосовного розсуду⁴²⁴. Іншими словами, концепція є «ядром у забезпеченні належного рівня розробки і прийняття правових актів»⁴²⁵, «своєрідним «компасом»⁴²⁶ перспективного розвитку суспільних відносин.

⁴²¹ Червінська Н.В. Концепція законопроекту та її значення для підвищення якості законів. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* 2014. Вип. 74. С. 55.

⁴²² Міловська Н.В. Особливості планування та прогнозування правотворчої діяльності. *Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого регулювання: зб. наук. праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської.* Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 86.

⁴²³ Шамсутдінов О., Стрипко М. Концепція проєкту нормативно-правового акта: поняття і сутність. *Вісник Академії правових наук України.* 2007. № 1 (48). С. 56.

⁴²⁴ Шамсутдінов О., Стрипко М. Концепція проєкту нормативно-правового акта: поняття і сутність. *Вісник Академії правових наук України.* 2007. № 1 (48). С. 58–59.

⁴²⁵ Кабенюк Ю.В. Законодавство і механізм законотворення у демократичних країнах. *Новий шлях до права: колективна монографія / кер. авт. колективу А.О. Селіванов.* Київ: Логос, 2021. С. 124.

⁴²⁶ Ссенніков К.В. Концептуальні засади забезпечення ефективності державного управління в умовах сучасних викликів для України: дис. ... д-ра філософ.: 281. Київ, 2024. С. 25.

Відповідно до статті 21 Закону України «Про правотворчу діяльність» концепція проєкту нормативно-правового акта належить до аналітичних документів публічної політики, якими також виступають: 1) *зелена книга* – аналітичний документ, що розробляється з метою визначення та детального опису проблеми, яка існує у суспільних відносинах та потребує вирішення, а також для надання можливості заінтересованим особам надати свої пропозиції щодо способів вирішення такої проблеми; 2) *оцінка впливу* – аналітичний документ, що розробляється з урахуванням зеленої книги та проведених публічних консультацій, в якому визначаються варіанти вирішення проблеми, що існує у суспільних відносинах, та оцінюється вплив кожного з варіантів на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також соціальні, правові, політичні, економічні, екологічні, адміністративні та (або) інші можливі наслідки; 3) *біла книга* – аналітичний документ, у якому на основі оцінки впливу та обраного оптимального варіанту вирішення проблеми, що існує у суспільних відносинах, визначається стратегія її вирішення шляхом розроблення відповідного законопроекту, викладаються його основні положення⁴²⁷.

Спільною рисою усіх документів публічної політики виступає їхня мета, яка відповідно до змісту статті 20 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁴²⁸ полягає в ефективному формуванні, розробленні та оцінці державної та місцевої політики, визначенні проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, прогнозуванні перспективного розвитку правового регулювання суспільних відносин. Як зауважує С.І. Мішура, «такі документи не є політичними рішеннями, що формують державну політику у відповідній галузі, і не замінюють їх. Завданням цих документів є надання суб'єктам правотворчої діяльності повної та достовірної інформації про існуючі в суспільстві проблеми та можливі варіанти їх вирішення. Це дозволить їм пріоритетувати такі проблеми залежно від ступеня їх впливу на суспільство та формувати державну політику у відповідній сфері у найбільш ефективний та результативний спосіб»⁴²⁹.

⁴²⁷ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

⁴²⁸ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

⁴²⁹ Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність» / за заг. ред. Р.О. Стефанчука. Київ: Видавництво Ліра-К, 2024. С. 211.

Водночас концепція проєкту нормативно-правового акта виокремлена в самостійний вид аналітичних документів. До концепції-документа висуваються власні вимоги щодо її форми та змісту.

Закон України «Про правотворчу діяльність» у статті 27 передбачає, що розроблення концепції проєкту кодексу або первинного закону є обов'язковим, а проєктів інших нормативно-правових актів – за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності. Закріплюється, що концепція проєкту нормативно-правового акта містить обраний підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта, описує нові права і обов'язки учасників суспільних відносин (зміну прав і обов'язків учасників суспільних відносин), а також прогнозовані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації.

Зміст концепції має відображати результати проведених суб'єктом правотворчої ініціативи необхідних аналітичних досліджень, а саме:

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

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

3) обґрунтування необхідності та підстав розроблення проєкту нормативно-правового акта;

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

5) результати необхідних фінансово-економічних розрахунків відповідно до законодавства України, якщо прийняття (видання) нормативно-правового акта призведе до зменшення надходжень та (або) збільшення витрат бюджету;

6) оцінка 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), а також щодо приєднання до міжнародних організацій, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у тому числі, але не винятково, положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини;

7) результати публічних консультацій (у разі їх проведення);

8) організаційні заходи щодо підготовки проєкту нормативно-правового акта та його реалізації після прийняття (видання), у тому числі визначення переліку нормативно-правових актів, прийняття яких або зміни до яких необхідні для реалізації його положень;

9) орієнтовна структура проєкту нормативно-правового акта, зміст його основних положень⁴³⁰.

Наведені положення Закону України «Про правотворчу діяльність» є загальними концептуальними рамками проєкту майбутнього нормативно-правового акта, «конкретний же зміст концепції індивідуалізується характером суспільних відносин, які складають предмет регулювання нормативно-правового акта та проблемою їх правового унормування»⁴³¹. Аналізуючи ці положення, звертаємо увагу на деякі аспекти, які доцільно врахувати при удосконаленні цього Закону.

Передусім відмітимо, що у статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність» бракує необхідного, на наш погляд, законодавчого акценту на науковій обґрунтованості «обраного підходу до регулювання суспільних відносин». Умовно – «науковий аспект». Але такий наголос є важливим і його варто було б зафіксувати у Законі України «Про правотворчу діяльність». Як слушно зауважили українські вчені В.С. Ковальський та І.П. Козінцев, «правотворчість – це наука, яка формується безпосередньо виходячи з практики і вимог життя, спираючись на величезний обсяг знань, що накопичений людством»⁴³². Влучним є і такий вислів: «Створення ефективного та дієвого закону можна прирівняти до відкриття у науці»⁴³³. Не можна не погодитися і з тим, що «професійний та виважений підхід до прийняття законотворчих рішень, їх наукова обґрунтованість та своєчасність у значній мірі визначають не лише якість законів, але й рівень власне законотворчої роботи»⁴³⁴. Отже у теорії права сформувалася доміну-

⁴³⁰ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

⁴³¹ Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність» / за заг. ред. Р.О. Стефанчука. Київ: Видавництво Ліра-К, 2024. С. 259.

⁴³² Ковальський В.С., Козінцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. Київ: Юрінком Інтер, 2005. С. 44.

⁴³³ Ваньчук І.Д. Система правового регулювання суспільних відносин: теоретико-методологічний аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Івано-Франківськ, 2018. С. 181.

⁴³⁴ Ваньчук І.Д. Система правового регулювання суспільних відносин: теоретико-методологічний аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Івано-Франківськ, 2018. С. 181.

юча позиція, що правотворчий процес є невідділеним від наукового пізнання. Сучасна наука володіє широким спектром теоретико-методологічного інструментарію, який забезпечує її феноменальний потенціал і здатність прогнозувати перспективи суспільного і правового розвитку, визначати доцільні способи, засоби та методи, необхідні для досягнення цілей правового регулювання. Науково-юридичне прогнозування невід’ємне, крім цього, від соціальних, економічних, політичних, екологічних та інших прогнозів, що дає змогу спиратися на широкий спектр теоретичних знань, наукових методів і термінології, доктринальних розробок і досягнень у відповідних сферах. Зі свого боку, концепція проекту нормативно-правового акта розглядається як «своєрідний показник ступеня досконалості юридичної науки, демонстрація її реальних можливостей»⁴³⁵. Тому концептуальне забезпечення правотворчого процесу має здійснюватися на науковій основі, а не поверхнево, нашвидкоруч чи винятково за політичними мотивами, а концепція проекту нормативно-правового акта – передбачати «науково обґрунтований підхід до регулювання суспільних відносин, який охоплює найбільш важливі чинники»⁴³⁶.

Наступний аспект, який слід відмітити, пов’язаний із відображенням у концепції проекту акта результатів «аналізу відповідних суспільних відносин» (пункт 1 частини четвертої статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність»). Позначимо його як «суспільний аспект». Інтерпретуючи це законодавче положення, вбачається, що відповідні результати мають насамперед містити аргументований висновок стосовно виявленої суспільної проблеми, яка потребує розв’язання шляхом прийняття нормативно-правового акта. Надання першорядного значення такому висновку стало підтримується правотворчою практикою.

Так, у Методичних рекомендаціях з підготовки Концепції законопроекту, які є Додатком до Порядку підготовки та погодження проектів нормативно-правових актів у Національному агентстві з питань запобігання корупції⁴³⁷, зазначається, що основою (фундаментом) під-

⁴³⁵ Шамсутдінов О., Стрипко М. Концепція проекту нормативно-правового акта: поняття і сутність. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 1 (48). С. 58.

⁴³⁶ Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність» / за заг. ред. Р.О. Стефанчука. Київ: Видавництво Ліра-К, 2024. С. 256.

⁴³⁷ Про затвердження Порядку підготовки та погодження проектів нормативно-правових актів у Національному агентстві з питань запобігання корупції: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27 жовтня 2023 р. № 240/23. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/>

готовки кожного законопроекту є правильно, достатньо повно та коректно описана проблема, що потребує вирішення. Саме наявність певної проблеми виступає передумовою для прийняття рішення про необхідність розроблення законопроекту, якщо в інший спосіб вирішити цю проблему неможливо або прийняття закону є найоптимальнішим способом її вирішення. Правильно ідентифікована проблема дає змогу: здійснити належну пріоритезацію проблем (визначити основні та другорядні), що дає змогу сконцентрувати наявні ресурси на найважливіших проблемах; виокремити причини проблеми, усунення яких по суті і виступатиме способом її розв'язання; визначити суб'єктів, які мають взяти участь в обранні найоптимальнішого варіанту вирішення проблеми; визначити показники, за якими оцінюватиметься ступінь вирішеності проблеми⁴³⁸. Зазначені Методичні рекомендації також викладають обов'язкові (до яких віднесені, зокрема, суть, причини, наслідки проблеми) та факультативні (масштаб, динаміка, гострота проблеми) елементи опису проблеми, рекомендації щодо їх опису.

Характеристику виявленої суспільної проблеми, яка потребує розв'язання, містить низка схвалених Кабінетом Міністрів України концепцій: проекту Закону України «Про охорону прав на комерційну таємницю»⁴³⁹, проекту Кодексу цивільного захисту України⁴⁴⁰, проекту Закону України «Про адміністративні послуги»⁴⁴¹, проекту Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю»⁴⁴² тощо.

Вважаємо, що сформована правотворча практика є обґрунтованою.

Будь-якій правотворчій ініціативі має передувати дослідження політичної, соціальної, економічної, фінансової, правової, культурної,

nakaz-vid-27-10-2023-240-23-pro-zatverdzhennya-poryadku-pidgotovky-ta-pogodzhennya-proektiv-normatyvno-pravovyh-aktiv-u-natsionalnomu-agentstvi-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi/.

⁴³⁸ Додаток № 1 до Порядку підготовки та погодження проектів нормативно-правових актів у Національному агентстві з питань запобігання корупції. Методичні рекомендації з підготовки Концепції законопроекту. URL: <https://nazk.gov.ua/pdfs/?file=/wp-content/uploads/2023/10/Dodatok-1-do-Poryadku.pdf>.

⁴³⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 1404-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-2008-%D1%80#Text>.

⁴⁴⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 листопада 2008 р. № 1424-р. *Урядовий кур'єр*. 21 листопада 2008 р. № 219.

⁴⁴¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 682-р. *Урядовий кур'єр*. 07 липня 2009 р. № 119.

⁴⁴² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2013 р. № 72-р. *Урядовий кур'єр*. 27 лютого 2013 р. № 39.

психологічної ситуації у сфері майбутнього правового регулювання. Правотворчі наміри «виникають під впливом певних обставин, які найчастіше мають вигляд інформації про певні явища (факти, події тощо) чи тенденції суспільного життя і пов'язані із ними проблеми»⁴⁴³. Інакше кажучи, правотворчі наміри мають формуватися не з ідеального світу, а спиратися на реалії суспільного життя. При цьому «важливе значення має як інформація про фактичний стан справ у відповідній сфері, так і оцінки відповідної ситуації з політичної, економічної, соціальної, гуманітарної або іншої точки зору»⁴⁴⁴. Відтак суб'єкт правотворчої ініціативи має враховувати чинники, які перебувають поза сферою нормативно-правового впливу, але які «оточують» суспільні відносини, що потребують правового унормування. Погодимось, що від відповідності регулятивного потенціалу норми права запитам суспільства та держави, а також потребам та інтересам людини і громадянина залежить результативність діяльності державних структур, громадських утворень⁴⁴⁵. З огляду на наведене доцільно закріпити у пункті 1 частини четвертої статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність» або окремим пунктом положення про те, що концепція проекту нормативно-правового акта містить виклад (опис) виявленої суспільної проблеми, на розв'язання якої спрямоване прийняття відповідного акта.

«Суспільний» аспект концепції невіддільний від результатів аналізу громадської думки, що забезпечується інститутом публічних консультацій.

Згідно з пунктом 7 частини четвертої статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність» у концепції викладаються результати публічних консультацій (у разі їх проведення). Ця норма набере чинності не раніше дня набрання чинності Законом України «Про публічні консультації» від 20 червня 2024 р., тобто через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні⁴⁴⁶. Вод-

⁴⁴³ Ришелюк А. М. Законотворчість в Україні: навчальний посібник. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 155.

⁴⁴⁴ Ришелюк А. М. Законотворчість в Україні: навчальний посібник. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 161.

⁴⁴⁵ Тарахонич Т. І. Функції правотворчості в умовах воєнного стану. *Правотворення і правотворчість в умовах воєнного стану та миробудівництва*: монографія. До 75-річчя Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України / Н. М. Пархоменко, О. В. Скрипнюк, Н. М. Оніщенко та ін.; кер. авт. кол. та заг. ред. Н. М. Пархоменко. Київ: Парламентське видавництво, 2023. С. 97.

⁴⁴⁶ Про публічні консультації: Закон України від 20 червня 2024 р. № 3841-IX. *Відомості*

ночас вже тепер публічні консультації щодо проектів нормативно-правових актів цілком слушно визнаються «дієвим інструментом демократії», за допомогою якого громада може впливати на ухвалення рішень органами влади⁴⁴⁷. У зв'язку з цим доцільно у статті 45 Закону України «Про правотворчу діяльність» прямо закріпити, що публічні консультації щодо проекту нормативно-правового акта проводяться суб'єктом правотворчої діяльності та (або) іншим уповноваженим законом суб'єктом з метою реалізації не тільки принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності, як закріплено тепер, а й інших засад правотворчості, у тому числі принципів верховенства права, пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини, демократичності цієї діяльності.

Слід також зазначити, що згідно з частиною третьою статті 5 Закону України «Про публічні консультації» суб'єкт проведення публічних консультацій (тобто суб'єкт, що забезпечує формування державної політики, вирішення питання місцевого значення та/або є розробником відповідного проекту акта) зобов'язаний здійснювати планування проведення публічних консультацій, забезпечувати інформування заінтересованих сторін про проведення публічних консультацій, дотримуватися принципів та порядку проведення публічних консультацій. За змістом статті 12 зазначеного Закону обов'язковими є публічні консультації у формі публічних обговорень, якщо проект акта: стосується конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, інтересів територіальних громад, здійснення повноважень органів місцевого самоврядування; запроваджує нове регулювання у певній сфері суспільних відносин, у зв'язку з чим у заінтересованих сторін виникають нові права або обов'язки, надаються пільги або встановлюються обмеження для цих сторін; стосується питань фінансування, правового статусу, надання пільг чи встановлення обмежень для громадських об'єднань, професійних спілок або їх об'єднань, творчих спілок або їх об'єднань, благодійних, релігійних організацій, асоціацій органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, інших підприємницьких товариств, суб'єктів господарювання, їх об'єднань,

Верховної Ради України. 2024. № 47. Ст. 266. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20#n172>.

⁴⁴⁷ До громади за порадою: як перетворити публічні консультації на дієвий інструмент демократії. URL: <https://www.chesno.org/post/6204/>.

організацій роботодавців, їх об'єднань, саморегулювальних організацій; визначає стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державної політики, у вирішенні питань місцевого значення, зокрема у проектах державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішеннях щодо їх виконання; впливає на стан навколишнього природного середовища, екологічну, біологічну, генетичну безпеку тощо.

Отже публічні консультації відіграють на етапі розробки концепції проекту нормативно-правового акта важливе суспільно-інформаційне значення і позитивно впливають на якість національного законодавства.

У досліджуваному («суспільному») аспекті слід відмітити і те, що результати аналізу суспільних відносин мають відображати оцінку сфер їхньої реалізації – публічна, приватна або змішана (публічно-приватна). Від зазначеного чинника залежить правильність чи хибність визначення правового режиму, який найбільшим чином відповідає сфері правового регулювання. Доцільно при цьому спиратися на усталений у правовій доктрині постулат, що право становить собою соціально детермінований феномен, а відтак правотворчий процес об'єктивно визначається юридично значущими соціальними інтересами.

Так, публічна сфера суспільних відносин традиційно визнається сферою загальних інтересів усіх громадян, суспільства в цілому. Саме публічний інтерес, зазначає С.Ф. Костюкевич, є «основною ознакою «публічності» та розуміється як наявність сумарного, узагальненого соціального інтересу в кожній зі сфер (економічній, соціальній тощо). Носієм цих загальних інтересів, продовжує вчений, є публічна влада, що відокремлена від суспільства та організована як держава»⁴⁴⁸. Сфера ж приватного визначається категорією приватного інтересу, який належить «окремому, автономному і відносно самостійному суб'єкту і пов'язаний безпосередньо з ним, зумовлений індивідуальними якостями, устремліннями, мотивами, цілями, потребами суб'єкта або групи суб'єктів», пише І.В. Венедіктова⁴⁴⁹.

⁴⁴⁸ Костюкевич С.Ф. Реалізація та захист адміністративно-правового статусу приватної особи у публічній сфері: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2022. С. 30.

⁴⁴⁹ Венедіктова І.В. Шляхи узгодження приватних і публічних інтересів та їх трансформація у цивільному праві. *Актуальні проблеми приватного права України: зб. ст. до ювілею д-ра юрид. наук, проф. Н.С. Кузнецової / відп. ред. Р.А. Майданік та О.В. Кохановська*. Київ: ПрАТ «Юридична практика», 2014. С. 96.

Не менш важливе значення при розробленні концепції проекту нормативно-правова акта відіграє правильне визначення виду суспільних відносин, які потребують правового регулювання (політичні, економічні, соціальні, екологічні тощо), їх характеру (управлінський, майновий, релігійний, світський тощо), суб'єктів як учасників суспільних відносин (фізичні особи, юридичні особи, Український народ, територіальні громади, держава Україна, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадські об'єднання тощо), а також урахування взаємозв'язку відповідної сфери суспільних відносин з іншими сферами чи групами відносин, зокрема суміжними.

Обов'язковим убачається відображення у концепції і результатів актуальних емпіричних досліджень (опитувань, спостережень, порівнянь тощо) різних галузей наук (соціології, медицини, психології, економіки, освіти тощо). Об'єктивність і точність емпіричних даних підвищить реальність правотворчих намірів, виключить уявність потреби в правовому регулюванні, загалом надасть правотворчому процесу затребуваності й обґрунтованості.

Таким чином, результати «аналізу відповідних суспільних відносин» є відображенням комплексного дослідження, спрямованого на виявлення певної суспільної проблеми, яка потребує розв'язання у нормативно-правовий спосіб, і яка є найпершою «цеглинкою» у правотворчому «будівництві», що закладає його концептуальний фундамент, визначає мету, предмет правового регулювання, механізми реалізації тощо, загалом сприяє ефективності правового регулювання.

Суспільний аспект концепції проекту нормативно-правового акта перебуває у тісному зв'язку з її правовим аспектом. Це означає передусім, що виявлена суспільна проблема має підпадати під дію права і може бути вирішена за допомогою правових, а не інших соціальних засобів, способів і методів. Загальновідомо, що право обмежене в сфері своєї дії. Як правильно зазначається, «...багато відносин унормовано іншими правилами-нормами: мораллю, правилами виховання, етикету, етикою тощо»⁴⁵⁰. Тому «нерідко проблема, яку пропонується врегулювати законодавчим шляхом, лежить у сфері моралі, внутрішніх переконань особи чи інших явищ, які знаходяться поза сферою дії права і взагалі не підлягають правовому регулюванню»⁴⁵¹.

⁴⁵⁰ Котенко О. А. Право як регулятор суспільних відносин: теоретичні питання ефективності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. С. 35.

⁴⁵¹ Ришелок А. М. Законотворчість в Україні: навчальний посібник. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 163.

Очевидно саме у зв'язку з цим у концепції проекту нормативно-правового акта передбачено викладати результати дослідження «можливості врегулювання відповідних суспільних відносин без прийняття (видання) нормативно-правового акта» (пункт 2 частини четвертої статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁴⁵²). Однак відмічаючи, з одного боку, важливість правильного визначення характеру суспільної проблеми та проведення аналізу способів її розв'язання, з іншого – видається сумнівним обов'язковість викладення відповідних результатів аналізу у тексті самої концепції. Результати проведеного дослідження можуть бути принаймні такими: або «можливо врегулювати відповідні суспільні відносин без прийняття (видання) нормативно-правового акта», або «неможливо врегулювати відповідні суспільні відносин без прийняття (видання) нормативно-правового акта». За першим варіантом, який означає, що виявлена суспільна проблема може бути вирішена в інший соціально прийнятний спосіб, ніж прийняття нормативно-правового акта, розроблення концепції взагалі не потрібне. Альтернативними варіантами вирішення відповідного питання можуть, за пропозиціями учених, бути такими: більш ефективна реалізація чинних нормативно-правових актів, надання роз'яснень щодо їх застосування тощо.⁴⁵³ Згідно з другим варіантом, тобто коли суспільна проблема не може бути вирішена іншим, ніж правовим способом, «стартує» правотворчий процес і розпочинається підготовка відповідної концепції проекту нормативно-правового акта. Тому викладення у концепції результатів дослідження «можливості врегулювання відповідних суспільних відносин без прийняття (видання) нормативно-правового акта» видається дещо нелогічним, а існування пункту 2 частини четвертої статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність» у сучасній редакції – недоцільним. Натомість цей пункт міг би закріплювати, що у концепції викладаються результати «дослідження виявлення правового характеру суспільної проблеми, яка потребує вирішення шляхом прийняття відповідного акта».

Актуальним у зв'язку з цим вважаємо наукове бачення А.М. Ришелюка стосовно правового характеру проблем, який зазначає, що проблеми такого характеру часто набувають вигляду певної неспра-

⁴⁵² Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

⁴⁵³ Шамсутдінов О., Стрипко М. Концепція проекту нормативно-правового акта: поняття і сутність. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 1 (48). С. 60.

ведливості (невиправданого обмеження прав і свобод, безпідставного покладення на особу обов'язків чи відповідальності, неможливості реалізувати наявні права чи надмірних труднощів при їх реалізації тощо). Однак у випадках, продовжує вчений, коли зміст законотворчої гіпотези, щодо якої проводиться перевірка, пов'язаний із запровадженням відсутніх на даний час нових моделей поведінки людей, суть проблеми може полягати не у несправедливості, а у неможливості чи у наявності значних перешкод для запровадження відповідної суспільної практики (нових моделей поведінки) на основі діючих законів⁴⁵⁴. Науковець при цьому виокремлює ознаки, які можуть свідчити про наявність потреби у новому законодавчому регулюванні, а саме:

1) виявлено існування у сфері суспільних відносин, яка була піддана вивченню, проблеми (комплексу проблем), яка має важливе суспільне значення;

2) виявлена проблема має правовий характер, тобто за своїми властивостями є такою, що має регулюватися правом;

3) причиною (однією з важливих причин) виникнення та існування виявленої проблеми є дефекти (повна відсутність, неповнота, неясність, суперечливість тощо) чинних законодавчих актів;

4) вирішення проблеми неможливе без прийняття окремого закону⁴⁵⁵.

Правовий аспект концепції проекту нормативно-правового акта також передбачає обов'язкове відображення у ній результатів аналізу стану правового регулювання суспільних відносин (пункт 1 частини першої статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність»). Як зауважує Н.С. Кузнецова, всі нові закони завжди приймаються з урахуванням існуючої законодавчої матерії. Від повноти, послідовності, критичності цього аналізу багато в чому залежить успішне виконання завдань, що поставлені перед проектом закону⁴⁵⁶. Це, на нашу думку, стосується проектів не тільки законів, а й інших нормативно-правових актів. Отже стан правового регулювання суспільних відносин визначається системою законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, а результати відповідного аналізу мають відображати виявлені недоліки актів законодавства (суперечності, дублювання, інші

⁴⁵⁴ Ришелок А.М. Законотворчість в Україні: навчальний посібник. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 164–165.

⁴⁵⁵ Ришелок А.М. Законотворчість в Україні: навчальний посібник. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 166.

⁴⁵⁶ Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність» / за заг. ред. Р.О. Стефанчука. Київ: Видавництво Ліра-К, 2024. С. 259.

дефекти) та опис їх несприятливих наслідків. При цьому на етапі розроблення концепції оцінка стану правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин є перспективною (ex-ante).

Субсидіарне концептуальне значення, на наш погляд, матимуть результати аналізу стану правового регулювання з урахуванням національної судової та/або адміністративної практики застосування відповідного законодавства України. Релевантні висновки слугуватимуть додатковою перевіркою обґрунтованості потреби в правовому регулюванні, що дозволить не тільки виявити проблеми правозастосування у відповідній сфері суспільних відносин (прогалини, колізії, правова невизначеність тощо), а й запобігти їх поширенню в майбутньому.

Визначення мети проекту нормативно-правового акта, предмета правового регулювання, основних правових механізмів реалізації нормативно-правового акта з обґрунтуванням їх ефективності (пункт 4 частини четвертої статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність») виступає логічним продовженням проведеного суб'єктом правотворчої ініціативи аналізу. Це той момент, коли «здобута дескриптивна, пізнавальна інформація трансформуватиметься у прескриптивну, приписуючу, тобто переводитиметься на мову юридичних норм»⁴⁵⁷.

В умовах євроінтеграції України особливе місце посідає міжнародно- та європейсько-правовий аспект концепції. Згідно з пунктом 6 частини четвертої статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність» у концепції викладаються результати проведеної суб'єктом правотворчої ініціативи 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), а також щодо приєднання до міжнародних організацій, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у тому числі, але не винятково, положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини.

У контексті наведеного положення Закону України «Про правотворчу діяльність» слід зазначити, що одним із основних принципів міжнародного права є принцип добросовісного виконання міжнарод-

⁴⁵⁷ Козюбра М. Методологія правознавства і методологія права: співвідношення понять та їх особливості. *Право України*. 2014. № 1. С. 23.

них зобов'язань⁴⁵⁸ (або концепція сумлінного виконання міжнародних зобов'язань⁴⁵⁹). Так, кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен добросовісно виконуватись (стаття 26 Віденської конвенції про право міжнародних договорів⁴⁶⁰). Причому у доктрині міжнародного права сформувалося кілька підходів стосовно поняття «міжнародне зобов'язання»: *системний* підхід, відповідно до якого міжнародно-правове зобов'язання розглядається як система взаємодіючих елементів – норм, основних цілей та цінностей міжнародної спільноти; *формальний*, за яким міжнародно-правове зобов'язання розглядається з погляду форми і способу закріплення норми, з якої випливає таке зобов'язання; *функціональний* – розглядається як результат, якого слід досягти (легітимність, узгодженість, утвердження цінностей); *управлінський* – у контексті співробітництва держав щодо забезпечення його виконання; *міжгалузевий (комплексний) підхід* – як сполучна ланка між національним та міжнародним, а також між приватним та публічним правом, *об'єктивістський* – як результат відображення та усвідомлення правомірності чи неправомірності поведінки, особливостей її реалізації⁴⁶¹. Зважаючи на це, вважаємо обґрунтованою думку, що дія принципу добросовісного виконання міжнародних зобов'язань поширюється на всі міжнародні зобов'язання, тобто на ті, що виникають не лише з таких загальновизнаних джерел міжнародного права, як міжнародні договори, норми міжнародного звичаю та загальні принципи права, але також з інших джерел сучасного міжнародного права, зокрема з односторонніх юридичних актів держав та міжнародних організацій, актів, рішень міжнародних організацій, міжнародних установ, міжнародних конференцій, нарад, а також із правозастосовних актів, які можуть видаватися міжнародними і національними судовими установами, іншими організаціями та органами. Тобто принцип добросовісного виконання міжнародних зобов'язань застосовується щодо всіх міжнародних зобов'язань незалежно від джерела їх закріплення⁴⁶².

⁴⁵⁸ Богатчук Д. Щодо правової природи принципу добросовісного виконання міжнародних зобов'язань. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 8. С. 214.

⁴⁵⁹ Рагуліна К. А. Міжнародний договір як джерело права в Україні: загальнотеоретичний аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2021. С. 84.

⁴⁶⁰ Віденська конвенція ООН про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р. (набрання чинності для України 13 червня 1986 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text.

⁴⁶¹ Коптева О. О. Зобов'язання erga omnes у системі міжнародно-правових зобов'язань: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2013. С. 44–45.

⁴⁶² Богатчук Д. Щодо правової природи принципу добросовісного виконання міжнародних зобов'язань. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 8. С. 215.

Виходячи з таких підходів щодо «міжнародно-правового зобов'язання», видається недоцільним обмеження концептуальної оцінки відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням застереженням «а саме двостороннім та багатостороннім угодам», яке містить пункт 6 частини четвертої статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність». Така оцінка мала б здійснюватися стосовно будь-яких міжнародно-правових зобов'язань України. Крім того, «угоди» – лише одна із форм, в якій можуть існувати міжнародно-правові договори. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про міжнародні договори» міжнародний договір України розуміється як укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи кількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо)⁴⁶³.

Разом із цим, послуговуючись поняттям «національна імплементаційна правотворчість» як «юридична діяльність правотворчих органів держави, що спрямована на створення (об'єктивацію), зміну, припинення та систематизацію нормативно-правових приписів з метою своєчасної, повної і всебічної реалізації міжнародно-правових зобов'язань»⁴⁶⁴, оцінку відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України та відображення її результатів у концепції можна розглядати як концептуально-правотворчу форму національної імплементації міжнародних договорів України.

Оцінка та її відображення у концепції проекту нормативно-правового акта відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis EC) є необхідним кроком у реалізації конституційного положення (Преамбула Основного Закону України) щодо незворотності європейського курсу України. Така оцінка має обов'язково враховувати Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Со-

⁴⁶³ Про міжнародні договори: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.

⁴⁶⁴ Галецька Н.Б. *Форми імплементації міжнародних договорів у Європі: теорія і практика*: монографія. Львів: Сполом, 2016. С. 71.

юзу (далі – Програма), яка визначає засади державної політики щодо адаптації законодавства праву ЄС, передбачає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі, закріплює мету і завдання першого етапу виконання Програми. Водночас слід брати до уваги, що у 2025 році Міністерством юстиції України запущено розробку нової Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС), яка має стати універсальним інструментом, який замінить усі попередні фрагментовані документи у сфері євроінтеграції. Її головна мета – створення цілісного, системного плану, що дозволить гармонізувати українське законодавство з правом ЄС у повному обсязі⁴⁶⁵.

Acquis communautaire (acquis ЄС) – це правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ⁴⁶⁶. У зв'язку з цим під час концептуального забезпечення правотворчого процесу слід брати до уваги, що сформована в Європейському Союзі система джерел права безпосередньо, відмічає А.А. Петренко, взаємопов'язана з особливостями правової системи ЄС як інтеграційного об'єднання суверенних держав, що характеризується наявністю спільних для них владних інститутів наддержавного характеру, уповноважених приймати обов'язкові до виконання на всій території ЄС нормативно-правові акти. Подвійний характер правової системи Європейського Союзу, що поєднує в собі міжнародно-правові та національні контексти, підкреслює він, зумовлює специфіку ієрархічної структури джерел права ЄС, найвищий рівень у якій належить установчим договорам ЄС, насамперед Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. При цьому ієрархія джерел права ЄС найбільш виразно проявляється на рівні правових актів первинного, вторинного права ЄС, а також правових актів органів влади держав-членів ЄС,

⁴⁶⁵ Мін'юст запустив розробку Національної програми адаптації законодавства до права ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/miniust-zapustyv-rozrobku-natsionalnoi-prohramy-adaptatsii-zakonodavstva-do-prava-ies>.

⁴⁶⁶ Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>.

які повинні відповідати обов'язковим нормам первинного і вторинного права ЄС⁴⁶⁷.

Так, Угода про асоціацію передбачає чіткий перелік актів права ЄС, які Україна повинна імплементувати, зазначає Н.Б. Галецька. Дослідниця звертає увагу на те, що в цій Угоді, хоча і використовується різна термінологія – «транспозиція», «гармонізація», «адаптація», «приведення у відповідність», і між названими поняттями існують певні термінологічні розбіжності, результат гармонізації, адаптації, приведення у відповідність, транспозиції має бути той самий – наявність у законодавстві України норми, яка міститься в Угоді про асоціацію, праві ЄС чи в міжнародно-правових актах, на які посилається Угода. Слушним при цьому є застереження вченої, що нормативно-правовий припис може бути текстуально відмінний від нормативно-правового припису права ЄС, проте змістовний складник норми має бути збережений⁴⁶⁸.

Оцінка відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та *acquis* ЄС має ґрунтуватися на спеціальній методології правового «комплаєнсу» – сукупності прийомів, способів і методів правового аналізу повної або часткової сумісності проєктованих нормативно-правових положень праву ЄС.

Згідно з Програмою (Розділ VIII) методологічне забезпечення виступає важливим компонентом інституціонального механізму її реалізації і покладається на уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу⁴⁶⁹, тобто на Міністерство юстиції України.

Проте, як видається, виконання цього завдання сьогодні є недостатнім, оскільки затвердженої актом Міністерства юстиції України спеціальної методології досі немає, а положення Методичних рекомендацій щодо розроблення проєктів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалених постановою колегії Міністерства юстиції України (ще у 2000 р.), містять лише згадку про необхідність

⁴⁶⁷ Петренко А.А. Джерела права Європейського Союзу: поняття та специфіка. *Альманах права*. 2024. № 15. С. 395–396.

⁴⁶⁸ Галецька Н.Б. *Форми імплементації міжнародних договорів у Європі: теорія і практика*: монографія. Львів: Сполом, 2016. С. 154.

⁴⁶⁹ Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>.

урахування під час розроблення законопроекту положень законодавства ЄС⁴⁷⁰.

Тобто суб'єктам правотворчої ініціативи рекомендовано під час розроблення концепції проекту нормативно-правового акта та оцінки відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та *acquis* ЄС керуватися юридичним інструментарієм, запропонованим у Рекомендаціях (Настановах) з наближення до права ЄС, розроблених експертами проектів ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» («Association4U») ЄС/ПРООН «Рада за Європу: посилення потенціалу на підтримку Верховної Ради України» та Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції Кабінету Міністрів України (далі – Рекомендації), а також у Методології перевірки відповідності законодавству ЄС та складання таблиць відповідності, розробленої у рамках проекту ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» із залученням консультацій Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Кабінету Міністрів України і Групи підтримки України Європейської Комісії (далі – Методологія).

Зокрема, Рекомендації з-поміж низки фундаментальних і технічних вимог містять також важливу настанову щодо обов'язкового розроблення проектів нормативно-правових актів відповідно до стандартів верховенства права і забезпечення творення законодавства «високої якості». Це означає, що кожне окреме законодавче положення проектується відповідно до низки основних принципів правотворчої діяльності: визначеність і прозорість, передбачуваність, «виконанність» (застосовність), пропорційність, узгодженість та послідовність⁴⁷¹.

Згідно з Методологією перевірка відповідності має зрозумілу мету – перевірити, чи відповідає проект національного нормативно-правового акта Угоді про асоціацію, зокрема одному чи кільком актам законодавства ЄС. Найважливішими засобами цього є підготовлені на попередньому етапі списки, а також довідки щодо відповідності разом із таблицями відповідності, складеними розробниками проектів законодавчих актів. Отже Методологія пропонує здійснювати

⁴⁷⁰ Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормо-проектної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0041323-00#Text>.

⁴⁷¹ Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf.

оцінку відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та *acquis* ЄС за структурою затвердженої у Регламенті Кабінету Міністрів України (пункт 3 § 35) довідки⁴⁷². Вона містить такі рівні відповідності: відповідає, не суперечить, частково враховує, не відповідає, не врегульовано⁴⁷³.

У нерозривному зв'язку з усіма зазначеними аспектами концепції проєкту нормативно-правового акта перебуває «етичний» аспект. Відповідно до сформованої у правовій доктрині думці норма права – це продукт людської діяльності. Тобто від системи моральних цінностей, принципів та установок суб'єктів правотворчої діяльності (ступеня їх відповідальності, правосвідомості і правової культури, почуття справедливості тощо) у значній мірі залежить зміст самої норми права. З огляду на це переконані в правильності твердження, що етика (моральність) правотворців нерозривно пов'язана з правотворчим процесом та є його невід'ємним елементом⁴⁷⁴.

Підсумовуючи викладене, можна дійти таких висновків.

Розроблення концепції проєкту нормативно-правового акта є важливим проміжним аналітичним етапом правотворчості, спрямованим на пошук суспільно-практичного результату правового регулювання суспільних відносин, запобігання недолікам актів права, безсистемності та неузгодженості національного законодавства України. Змістовно зазначений етап правотворчої діяльності виявляє себе через науковий, суспільний, правовий та етичний аспекти. Недооцінка важливості концептуального забезпечення правотворчого процесу дискредитує «позитивне право» та імплікує практичні проблеми його реалізації. Тому чим відповідальнішим є ставлення до розробки концепції, тим сприятливішою для суспільства вбачається дія права, видається ефективнішим вплив його ціннісного, регулятивного, охоронного та іншого потенціалу.

⁴⁷² Методологія перевірки відповідності законодавству ЄС та складання таблиць відповідності. URL: https://www.gfa-group.de/web-archive/association4u/images/___a4u.pdf.

⁴⁷³ Регламент Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (в ред. постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156). *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. Ст. 2180. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#n246>.

⁴⁷⁴ Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.

2.4. Питання нормопроєктування та вимоги до змісту нормативно-правового акта в контексті наближення законодавства України до права Європейського Союзу

Системний підхід у правотворчій діяльності проявляється на всіх її етапах – від ініціювання підготовки до прийняття й офіційного оприлюднення нормативно-правових актів. Цей процес розпочинається із розробки законопроектів та проєктів нормативно-правових актів (нормопроєктування), зміст яких визначає засади майбутніх правових норм, спрямованих на реформування й удосконалення правового регулювання відповідних сфер суспільних відносин. Саме на цьому етапі закладаються фундаментальні принципи та підходи, що визначають ефективність, системність і відповідність законодавчих змін сучасним потребам суспільства та держави.

В юридичній літературі через відсутність загального розуміння сутності та значення проблематики нормопроєктування основний акцент робиться на проблемі правотворчого процесу як формі вираження державної та суспільної волі, а нормопроєктування трактується як діяльність, яка має інструментальний та сутнісний характер і пов'язана з формуванням нормативного порядку в актуальних сферах правового регулювання⁴⁷⁵.

Характеризуючи ключові характеристики цього поняття, Р. Бержерон, провідний експерт у галузі нормопроєктування, звернув увагу на той факт, що феномен нормопроєктування слід розуміти як діяльність, у якій нормотворці повинні «проникнутися реальністю, яку потрібно упорядкувати законом і не приймати за істину твердження, що засновані на звичках»⁴⁷⁶. На його думку, нормопроєктування має відповідати встановленим правилам та методам підготовки проєктів нормативно-правових актів, які повинні бути підтвержені рівнем розвитку суспільних відносин. Особливість цього наукового методу полягає в тому, щоб довести, що необхідно розробити систему «правил нормопроєктування», яка є уніфікованим матеріалом для практики нор-

⁴⁷⁵ Оніщенко Н.М. Нормопроєктувальна діяльність: сутнісні характеристики в нових реаліях. *Право та юстиція*. 2018. № 4 (5). С. 15–22.

⁴⁷⁶ Бержерон Р.К. Правила нормопроєктування. *Regies de redaction legislative*. 1999. С. 2.

мотворців, спеціально спрощеною до технічних процедур складання проєктів нормативно-правових актів⁴⁷⁷.

Чітке, обґрунтоване та якісне законодавство є результатом глибокого дослідження та аналізу суспільних відносин, здійснюваного суб'єктами нормопроєктування. Формування таких актів повинно відбуватися у суворій відповідності до встановлених законом вимог, організаційних процедур та правил складання проєктів нормативно-правових актів, а також порядку їх розгляду компетентними правотворчими органами. Лише дотримання зазначених стандартів дає змогу прийняти нормативно-правовий акт і надати йому належну юридичну силу. Саме сукупність цих процедур, вимог та етапів підготовки, обговорення і прийняття проєктів нормативно-правових актів визначається поняттям «нормопроєктування».

На думку Т. Дідича, поняття «нормопроєктування» є похідним від поняття «створення проєктів нормативно-правових актів» та включає в себе процесуальну сторону діяльності, стадію правотворчого процесу та певну сукупність правил (вимог), що є обов'язковими для суб'єктів нормопроєктування⁴⁷⁸.

Далі, визначаючи поняття феномену «нормопроєктування», він пише про «специфічну діяльність компетентних органів, яка полягає в процедурі виявлення та вивчення суспільних відносин, що потребують правового регулювання, розробки, обговорення та затвердження проєктів нормативно-правових актів, націлених на прийняття, зміну чи припинення дії правових приписів»⁴⁷⁹.

Вже в самому формулюванні явно позначаються етапно-стадійні ознаки цієї важливої соціальної та політико-правової діяльності, що спрямована на розробку проєктів нормативно-правових актів різної правової сили, починаючи від Конституції України, її законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, і закінчуючи проєктами нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Таким чином, ця діяльність охоплює всіх суб'єктів права, що мають владні повноваження та володіють правом видавати на їх виконання нормативно-правові акти.

⁴⁷⁷ Бержерон Р.К. Правила нормопроєктування. Regies de redaction legislative. 1999. С. 2–3.

⁴⁷⁸ Дідич Т.О. Нормопроєктування: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2006. С. 2–3.

⁴⁷⁹ Дідич Т.О. Нормопроєктування: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2006. С. 6.

Вказаний автор виокремлює низку етапів нормопроєктування: 1) виявлення потреби у правовому регулюванні суспільних відносин шляхом узагальнення громадської думки; проведення нарад і консультацій з фахівцями та посадовими особами органів влади та місцевого самоврядування всіх рівнів (початок нормопроєктування); 2) виявлення об'єктивних умов норми права (за яких чинні норми не можуть забезпечити в повному обсязі регулювання суспільних відносин відповідно до рівня їхнього розвитку та враховувати вимоги часу), зміни чинної або припинення її дії для формування нового змісту; 3) врахування інтересів різних соціальних груп; 4) розробка проєкту нормативно-правового акта; 5) попередній розгляд та деталізація проєкту нормативно-правового акта; 6) внесення проєкту до компетентного державного органу з метою його розгляду та прийняття⁴⁸⁰.

Р. Чернолуцький визначає нормопроєктування як видову, конститууючу та легалізуючу форму соціального проєктування, яке є складною системною соціальною діяльністю щодо створення відповідних «правил гри», завдяки яким відбувається існування, функціонування та стабілізація публічно-владних інститутів і реалізація їхніх компетенційних повноважень із метою досягнення телеології соціального, насамперед державного, управління. При цьому нормопроєктування: а) відбувається безпосередньо в межах соціуму, що функціонує на теренах відповідної держави; б) здійснюється в інтересах самого соціуму з метою соціального управління; в) реалізується на виконання інтересів (індивідуальних, групових, колективних, релігійних, національних, статевих, вікових тощо) членів соціуму; г) стосується об'єктів, що мають суттєве соціальне значення; г) створює відповідні комунікаційні зв'язки системного характеру між членами соціуму тощо. Загальним висновком таких названих критеріїв є те, що воно є одним із найважливіших видів соціального проєктування та його конститууючою формою⁴⁸¹.

Виходячи з аналізу проблеми та враховуючи позиції зазначених учених, вважаємо, що нормопроєктування, з одного боку, становить собою впорядковану діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на виявлення потреб у правовому регулюванні, розроблення, пого-

⁴⁸⁰ Дідич Т.О. Удосконалення нормопроєктування як основа стабільності законодавства незалежної України. *Часопис Київського університету права*. 2003. № 1. С. 14–18.

⁴⁸¹ Чернолуцький Р.С. Феноменологія нормопроєктної діяльності в конституційному праві України: питання теорії і практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2018. С. 2.

дження та формалізацію тексту нормативно-правового акта. З іншого боку, це – доктринально обґрунтований процес, який передбачає застосування наукових методів, дотримання логічної структури правових норм і їх відповідності принципам права.

Проблеми, що притаманні сучасному нормопроекуванню в Україні, визначають не лише потребу у вдосконаленні техніки нормопроекування, але й необхідність переосмислення його місця й ролі в контексті глобальних трансформацій правового простору. Оновлення законодавства, орієнтоване на інтеграцію з європейським правовим середовищем, вимагає не лише технічної корекції окремих положень, а й системного підходу до створення, адаптації та гармонізації нормативно-правових актів. У цьому контексті особливої ваги набуває розуміння нормопроекування як стратегічного інструмента державної політики, що виходить за межі суто технічних процедур та охоплює комплекс питань забезпечення верховенства права, правової визначеності й належного врядування.

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває аналіз техніки нормопроекування як сукупності принципів, прийомів і процедур, що визначають якість та ефективність правотворчої діяльності в сучасних умовах. Розкриття змісту та особливостей техніки нормопроекування дає змогу окреслити практичні шляхи підвищення якості нормативно-правових актів та їх відповідності європейським стандартам.

Відповідно до статті 31 Закону України «Про правотворчу діяльність» техніка нормопроекування – це сукупність техніко-правових засобів, способів, прийомів та методів, за допомогою яких створюється проєкт нормативно-правового акта. Частина друга статті 31 Закону України «Про правотворчу діяльність» встановлює, що проєкти нормативно-правових актів в Україні підлягають обов'язковій розробці з дотриманням правил техніки нормопроекування, встановлених цим Законом.

Законодавець деталізує порядок застосування ключових елементів нормопроекувальної техніки, зокрема: структури та позначення структурних елементів акта (статті 32, 33), змісту (стаття 34), мови та стилю (стаття 35), реквізитів (стаття 36), назви (стаття 37), преамбули (стаття 38), перехідних (стаття 39) та прикінцевих положень (стаття 40), додатків до нормативно-правових актів (стаття 41), а також порядку внесення змін (стаття 42).

Важливою особливістю є закріплення повноважень щодо розроблення відповідних рекомендацій за міністерством, що здійснює

формування державної правової політики (Міністерство юстиції України). Крім того, Парламент як єдиний орган законодавчої влади, а також Президент України та Кабінет Міністрів України як суб'єкти права законодавчої ініціативи наділені правом затверджувати рекомендації стосовно особливостей техніки нормопроекткування для актів, що ними приймаються.

Таким чином, розробники проектів нормативно-правових актів мають орієнтуватися не лише на вимоги зазначеного Закону, а й на чинні підзаконні нормативні та методичні документи. Насамперед йдеться про Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41, а також про Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки, підготовлені Апаратом Верховної Ради України у 2014 році. Зазначені документи містять докладні роз'яснення щодо структури, мови, стилю, порядку внесення змін, оформлення додатків та інших елементів, що забезпечують якість, внутрішню узгодженість і правову визначеність національного законодавства.

З урахуванням важливості техніки нормопроекткування як ключового елементу правотворчої діяльності на особливу увагу заслуговує аналіз зарубіжного досвіду регулювання вимог до цієї сфери. Слід зазначити, що важливою віхою у формуванні європейських стандартів нормопроекткування стало укладення 22 грудня 1998 р. Міжінституційної угоди між Європейським Парламентом, Радою ЄС та Європейською Комісією щодо загальних настанов із якості підготовки законодавства Співтовариства⁴⁸².

Міжінституційна угода визначає ключовий інструментарій нормопроектувальної діяльності: загальні принципи підготовки актів, структуру законодавчого документа, правила використання внутрішніх і зовнішніх посилань, оформлення актів про внесення змін, прикінцевих положень, скасування законів та додатків. Значна увага приділена заходам із впровадження угоди, зокрема підготовці Спільного практичного посібника⁴⁸³. Цей Посібник містить детальні методичні рекомендації

⁴⁸² Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation, OJ C 73, 17.3.1999. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31999Y0317\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31999Y0317(01)).

⁴⁸³ Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3879747d-7a3c-411b-a3a0-55c14e2ba732>.

щодо застосування загальних принципів та інструментів законодавчої техніки, орієнтуючи учасників законодавчого процесу на дотримання високих стандартів якості підготовки правових актів.

Додатковими джерелами для розробників є такі документи, як Посібник Ради ЄС з прецедентів⁴⁸⁴, Посібник Європейської Комісії з розробки законодавчих актів у рамках звичайної законодавчої процедури ЄС⁴⁸⁵, а також Міжінституційний посібник зі стилю⁴⁸⁶, що забезпечують гармонізацію підходів, єдність термінології та дотримання сучасних методологічних стандартів у сфері нормопроекування.

У більшості європейських держав основи нормопроекування регламентуються спеціальними нормативно-правовими актами або ж деталізованими рекомендаційними документами, прийнятими органами державної влади чи парламентом. Такий підхід забезпечує єдність стандартів підготовки, структурування та оформлення нормативно-правових актів, сприяє підвищенню якості законодавства, уніфікації правових систем і наближенню національного законодавства до *acquis* ЄС.

Зокрема, у Республіці Польща основи законодавчої техніки визначаються на рівні урядового нормативного акта – Розпорядження Голови Ради Міністрів від 20 червня 2002 р. «Щодо принципів законодавчої техніки». Цей документ є обов'язковим для всіх органів, що здійснюють нормотворчу діяльність, і відіграє ключову роль у забезпеченні єдності та якості національного законодавства. Розпорядження містить понад 100 параграфів, в яких детально регламентовано вимоги до структури проекту нормативно-правового акта, формулювання правових норм, використання юридичних термінів, правил цитування та оформлення додатків. Особлива увага приділяється чіткості й послідовності викладення положень, логічній ієрархії, однозначності та стислості формулювань, а також уніфікації правничої мови⁴⁸⁷.

У Латвійській Республіці питання законодавчої техніки детально врегульовано Постановою Кабінету Міністрів «Правила підготовки

⁴⁸⁴ Manual of precedents for acts established within the Council of the European Union. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/431ccffd-00c2-491a-b423-ce709af0d6c3>.

⁴⁸⁵ Joint Handbook for the presentation and drafting of acts subject to the ordinary legislative procedure. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/67390/joint_handbook_en_01-october-2023_clean_def_final.pdf.

⁴⁸⁶ Interinstitutional Style Guide. URL: op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01ed788a-d266-11ec-a95f-01aa75ed71a1.

⁴⁸⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej» (Dz.U. 2016.283 t.j.). URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20021000908>.

проектів нормативних актів» від 3 лютого 2009 р. № 108. Цей нормативний акт є обов'язковим для всіх органів державної влади, що здійснюють нормотворчу діяльність, і слугує базовим стандартом для підготовки та оформлення проектів законодавчих та підзаконних актів. У документі чітко регламентовано вимоги до структури тексту, уніфікації термінології, логічної послідовності й цілісності положень, а також встановлено стандарти стилю викладення правових норм. Особлива увага приділяється дотриманню єдиного підходу до формулювання дефініцій, правил використання посилань, порядку внесення змін до чинних актів та оформлення додатків⁴⁸⁸.

У Республіці Хорватія питання законодавчої техніки врегульовано на рівні парламенту через спеціальний нормативний акт – Єдині методологічно-нормотехнічні правила підготовки актів, які ухвалює Хорватський Сабор. Цей документ є обов'язковим для всіх суб'єктів, залучених до підготовки законопроектів та інших актів, що приймаються національним парламентом. Правила містять детальні положення щодо структури нормативно-правового акта, вимог до формулювання юридичних норм, уніфікації термінології, стилю викладення, а також процедур погодження та супровідних матеріалів. Особлива увага приділяється ієрархічній побудові тексту (розділи, глави, статті, пункти), забезпеченню логічної послідовності, унеможливленню дублювань та суперечностей із чинним законодавством. Відповідно до цих правил, розробка проекту акта супроводжується обов'язковою юридичною експертизою, участю експертів та проведенням публічних консультацій, що узгоджується з європейськими стандартами відкритості та інклюзивності законотворчості. Регламентація мови, стилістики та технічних вимог до тексту сприяє досягненню однозначності й передбачуваності змісту нормативних актів⁴⁸⁹.

У Французькій Республіці питання законодавчої техніки врегульовано на рівні спеціального рекомендаційного документа – «Принципи законодавчої техніки. Посібник із редагування законодавчих і нормативних текстів», який розроблений Державною радою Франції у співпраці з Міністерством юстиції та набув статусу провідного

⁴⁸⁸ Ministru kabineta noteikumi Nr. 108 «Normatīvo aktu projektu sagatavošanas noteikumi» vid 03.02.2009 r. URL: <https://likumi.lv/ta/id/187822-normativo-aktu-projektu-sagatavosanas-noteikumi>.

⁴⁸⁹ Jedinствена metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor. *Narodne novine*. 2015. № 74. С. 1410. URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_07_74_1410.html.

орієнтира для органів, відповідальних за підготовку проєктів законів та підзаконних актів. Основна увага у цьому документі приділяється уніфікації підходів до структури, стилістики та формулювання правових норм, що сприяє забезпеченню цілісності, узгодженості та передбачуваності законодавства. Посібник містить детальні рекомендації щодо розміщення, ієрархії та поділу тексту на розділи, правильного визначення юридичних понять, уникнення правової невизначеності, а також забезпечення зрозумілості та доступності змісту для адресатів правового регулювання⁴⁹⁰.

У Федеративній Республіці Німеччина питання законодавчої техніки врегульовано на високому інституційному рівні завдяки комплексній системі нормативних і методичних документів. Основним нормативним актом у цій сфері є Інструкція з підготовки нормативних актів Федерального уряду, яка встановлює обов'язкові правила для всіх міністерств та центральних органів виконавчої влади під час розроблення законодавчих актів⁴⁹¹.

Деталізація вимог до структури, юридичної мови, термінології, формулювання положень та логіки викладення нормативних приписів міститься у спеціальному Посібнику з юридичної формальності. Цей документ слугує практичним керівництвом для розробників законопроектів, містить численні приклади формулювань, стандарти уніфікації термінів, правила побудови статей, порядку внесення змін, оформлення додатків, а також рекомендації щодо гармонізації законодавства з *acquis* ЄС⁴⁹².

Аналогічні докладні стандарти щодо законодавчої техніки запроваджені в багатьох інших європейських державах. Зокрема, у Швейцарії чинним є Посібник із підготовки федеральних нормативних актів, який містить комплекс методологічних, структурних і лінгвістичних вимог до розробки законодавчих текстів⁴⁹³.

⁴⁹⁰ *Principes de technique législative: guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*. URL: https://documentation.pfwb.be/index.php?id=178814&lvl=notice_display.

⁴⁹¹ *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*. URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/ggo.pdf?__blob=publicationFile&v=15.

⁴⁹² *Handbuch der Rechtsförmlichkeit: Empfehlungen des Bundesministeriums der Justiz für die rechtsförmliche Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen*. 4., vollständig überarbeitete Auflage. Berlin: Bundesministerium der Justiz, 2024. 296 s. URL: https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Handbuch_der_Rechtsfoermlichkeit_4.html.

⁴⁹³ *Bundesamt für Justiz (Hrsg.). Gesetzgebungsleitfaden: Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*. 5., vollständig überarbeitete und ergänzte Auflage. Bern: Bundesamt für Justiz, 2025. URL: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf>.

В Італії функціонує методичний посібник з техніки законодавчої діяльності, який розроблений за ініціативи Конференції президентів законодавчих зборів регіонів та автономних провінцій Італії⁴⁹⁴.

В Іспанії діє нормативно-методичний документ, який використовується для стандартизації техніки підготовки нормативних актів в Іспанії та низці країн Латинської Америки та визначає стандарти структури, юридичної мови, уніфікації термінології та порядку формулювання законодавчих положень⁴⁹⁵.

У Португалії застосовується Керівництво з підготовки нормативних актів, яке є базовим стандартом для підготовки нормативних актів та використовується як методичний посібник у багатьох португальськомовних країнах⁴⁹⁶.

Чеська Республіка має урядову постанову № 273/1999 Sb., яка затверджує Засади підготовки правових приписів⁴⁹⁷, а в Австрії діють правила законодавчої техніки для розробки нормативних актів⁴⁹⁸. «Посібник для законотворця. Інструкції щодо підготовки національних нормативних актів» розроблений у Фінляндії⁴⁹⁹.

Впорядкованою системою елементів, що забезпечує цілісність, логічність, внутрішню узгодженість і зрозумілість законодавчого документа є структура нормативно-правового акта. Саме від правильності побудови структури залежить ефективність сприйняття та реалізації правових норм, їхня доступність для адресатів і можливість якісного застосування на практиці.

В Україні структура нормативно-правового акта детально регламентується положеннями Закону України «Про правотворчу діяльність» (розділ V «Загальні засади техніки нормопроекування», статті 32–42),

⁴⁹⁴ Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi: manuale per le Regioni / Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. 4a ed. Roma, 2025. 84 p. URL: https://www.parlamentiregionali.it/wp-content/uploads/2025/04/Manuale_tecnica_legislativa_Regioni_aprile_2025.pdf.

⁴⁹⁵ Directrices de técnica normativa/ Ministerio de Justicia de España. Madrid: Ministerio de Justicia, 2017. 150 p. URL: https://www.mjusticia.gob.es/documents/20142/170221/Guia_tecnica_normativa.pdf.

⁴⁹⁶ Manual de Redação de Atos Normativos. URL: https://www.gov.br/anp/pt-br/acao-informacao/qualidade-regulatoria-1/manual-elaboracao-atos-normativos_v2-0.pdf.

⁴⁹⁷ Zásady pro tvorbu právních předpisů: Nařízení vlády č. 273/1999 Sb. o zásadách pro tvorbu právních předpisů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-273>.

⁴⁹⁸ Handbuch der Rechtssetzungstechnik / Bundeskanzleramt Österreich. Wien: Bundeskanzleramt, 1990. URL: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:f4301575-c575-403b-9300-a7dc01ec1a51/legrl1990.pdf>.

⁴⁹⁹ Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Helsinki: Oikeusministeriö, 2022. 192 s. URL: [lainkirjoittaja.finlex.fi](https://www.oikeus.fi/fi/asiat/kansalliset-saadokset/2022-01-01-lainkirjoittajan-opas).

який встановлює обов'язкові елементи структури нормативно-правового акта та правила їх позначення, змісту й оформлення.

Згідно з цим Законом до основних структурних елементів нормативно-правового акта належать:

1) назва акта (стаття 37) – повинна точно відображати предмет правового регулювання;

2) преамбула (стаття 38, за потреби) – містить мету, завдання, підстави та принципи прийняття акта;

3) основна частина – складається з розділів, глав, статей, пунктів, підпунктів (статті 32, 33, 34), у яких системно й послідовно викладаються правові норми;

4) перехідні положення (стаття 39) – визначають порядок уведення в дію акта, особливості правового регулювання у перехідний період;

5) прикінцеві положення (стаття 40) – встановлюють терміни набрання чинності, порядок скасування чи внесення змін до інших актів;

6) додатки (стаття 41, за потреби) – є невід'ємною частиною акта, деталізують його положення;

7) реквізити (стаття 36) – офіційні позначення, що забезпечують ідентифікацію акта;

8) порядок внесення змін до акта (стаття 42) – визначає процедуру офіційної модифікації тексту.

Закон також містить окремі норми щодо мови та стилю нормативного акта (стаття 35), забезпечуючи однозначність, чіткість і доступність тексту для суб'єктів правозастосування.

В європейських країнах структура нормативно-правового акта, як вже зазначалося, врегульовується спеціальними методичними й інструктивними документами, що забезпечують стандартизацію й уніфікацію підходів до формування законодавчих текстів. Ці документи визначають обов'язкові структурні елементи акта, правила їх розміщення, оформлення й взаємної узгодженості.

Згідно з усталеною європейською практикою типовий нормативно-правовий акт має таку структуру:

1) заголовок (назва акта) – європейська практика передбачає чітку і однозначну назву акта, яка відразу дає розуміння його юридичного змісту та сфери застосування. Назва часто супроводжується зазначенням виду документа (регламент, директива, рішення) та номером, що дозволяє легко ідентифікувати його в юридичному просторі ЄС;

2) преамбула (за потреби) – є важливим складником, оскільки вона надає контексту та обґрунтовує необхідність прийняття акта. У преамбулі обов'язково зазначаються правові підстави (наприклад, статті відповідних договорів ЄС), ключові політичні та соціально-економічні мотиви, а також цілі, які переслідує цей нормативний акт;

3) основна (регулятивна) частина – складається з розділів, глав, статей (параграфів), пунктів, абзаців тощо;

4) прикінцеві та перехідні положення – мають важливе значення для реалізації акта, оскільки визначають дату набрання ним чинності, перехідні періоди, зобов'язання органів ЄС та держав-членів щодо моніторингу виконання норм, періодичної звітності та механізмів контролю;

5) додатки (за потреби) – виконують допоміжну роль, але при цьому є невід'ємною частиною юридичного документа. Вони можуть містити таблиці порівняння нормативів, деталізовані визначення термінів, технічні специфікації, форми звітності, які забезпечують повноту та точність застосування основного тексту акта.

Якість та ефективність правового регулювання в значній мірі зумовлюються високими вимогами до змісту нормативно-правового акта. У сучасних умовах євроінтеграції України адаптація національних стандартів до провідних моделей законодавчої техніки країн ЄС є пріоритетним завданням наукової та правотворчої діяльності.

Закон України «Про правотворчу діяльність» у розділі V закріплює ключові вимоги до змісту нормативно-правових актів, які у значній мірі корелюють із положеннями провідних європейських документів:

1. Відповідність Конституції, принципам права та юридичній ієрархії нормативно-правових актів. В Україні стаття 34 Закону України «Про правотворчу діяльність» визначає, що кожен нормативно-правовий акт має ґрунтуватися на положеннях Конституції, міжнародних договорах, інших законах України та загальноновизнаних принципах права. Норми, які суперечать актам вищої юридичної сили, визнаються недійсними. Такий підхід сприяє зміцненню принципу верховенства права, забезпечує юридичну ієрархію та унеможливорює правовий нігілізм.

2. Чіткість, визначеність, однозначність правових норм. Закон України «Про правотворчу діяльність» (статті 35, 34) вимагає, щоб норми були сформульовані лаконічно, зрозуміло, без багатозначності чи можливості альтернативного тлумачення. Відсутність чітких

дефініцій чи надмірна складність формулювань призводить до неоднозначного застосування права, що може викликати зловживання, правові колізії та суперечки в судовій практиці.

3. Системність, внутрішня узгодженість і логічна послідовність. Закон України «Про правотворчу діяльність» (статті 32–34) визначає, що зміст нормативно-правового акта має бути системно структурованим, забезпечувати зв'язок і послідовність між нормами, уникати повторів і суперечностей. Це сприяє цілісності правового регулювання, а також мінімізує ризики тлумачення норм у протилежних напрямках.

4. Повнота, завершеність і прогностичність регулювання. Вимога до змісту нормативно-правового акта у повній мірі охоплювати сферу суспільних відносин, що ним регулюється, без залишення прогалів або «білих плям», є універсальною як для України, так і для країн ЄС.

5. Обґрунтованість, реалістичність і відповідність сучасним відносинам. Зміст акта повинен відповідати реальному стану суспільних відносин, бути обґрунтованим із соціального, економічного, гуманітарного й екологічного поглядів. Закон України «Про правотворчу діяльність» вимагає прогнозування наслідків прийняття норм, їхньої реалістичності та дієвості.

6. Урахування прав людини, принципу недискримінації, гендерної рівності. Закон України містить пряму заборону на включення до нормативно-правових актів дискримінаційних положень. Аналогічні вимоги закріплені в національних конституціях країн-членів ЄС, а їх дотримання вважається обов'язковим стандартом.

7. Уніфікована термінологія та чіткість дефініцій. У Законі України «Про правотворчу діяльність» (стаття 34) передбачено використання уніфікованої термінології, що відповідає чинному законодавству. Терміни та поняття, що вживаються у нормативно-правовому акті, мають бути уніфіковані впродовж усього його тексту (без використання синонімів та словосполучень, що мають подібне лексичне значення), зокрема:

1) однакові слова чи словосполучення мають вживатися для позначення однакових термінів і понять та узгоджуватися з термінологією, що вживається в інших нормативно-правових актах, які регулюють відповідну сферу суспільних відносин;

2) для різних термінів та понять мають вживатися різні слова чи словосполучення.

Це відповідає європейській практиці, де посібники законодавчої техніки детально регламентують правила створення й застосування дефініцій. Зокрема, у Франції стандартизація юридичної термінології є функцією Комісії з термінології і неологізмів, яка затверджує офіційні глосарії та терміносистеми для органів державної влади. Для гармонізації термінології на міжгалузевому рівні проводяться регулярні консультації між урядовими департаментами, академічними експертами та перекладачами.

У Німеччині питання термінологічної уніфікації врегульовані на рівні відомчих термінологічних баз (наприклад, у Федеральному міністерстві юстиції діє власна термінологічна служба). Для перекладу законів на англійську та інші мови для міжнародного обігу використовується централізований офіційний глосарій, погоджений на рівні федеральних органів.

У Польщі терміни та їх переклад закріплені у *Słownik terminów prawnych* (Словник юридичних термінів), підготовлений Інститутом польської мови при Польській академії наук. У Чехії та Словаччині використовуються урядові посібники і централізовані термінологічні електронні платформи, які підтримують автоматизований пошук, порівняння, крос-лінкінг термінів у всіх мовних версіях актів.

8. Відкритість, урахування думки стейкхолдерів та прозорість. В українському законодавстві чітко визначено необхідність залучення громадськості до підготовки проектів нормативно-правових актів, проведення консультацій і оприлюднення проектів. Європейський досвід також передбачає проведення широких консультацій, обговорень, використання онлайн-платформ для збору зауважень та пропозицій.

9. Дотримання норм законодавчої техніки. Вимоги до мови, стилю, структури, реквізитів, цитування й посилань у нормативно-правовому акті визначаються як Законом України «Про правотворчу діяльність» (статті 32–42), так і спеціальними методичними рекомендаціями Міністерства юстиції України та Апарату Верховної Ради України. Аналогічні підходи застосовуються у провідних країнах ЄС, де існують обов'язкові чи рекомендаційні посібники з нормопроектної техніки (Польща, Франція, Чехія, Італія, Німеччина тощо).

У контексті європейської інтеграції України особливої актуальності набуває вивчення та адаптація інституційної моделі нормопроекування, що використовується в Європейському Союзі. Процедура розробки директив, регламентів та рішень ЄС відзначається багато-

рівневістю, прозорістю, орієнтацією на досягнення збалансованості між інтересами всіх зацікавлених сторін та забезпеченням найвищих стандартів правового регулювання. Вона спрямована на реалізацію основоположних принципів *acquis communautaire*, зокрема принципів субсидіарності, пропорційності, демократичної легітимності та відкритості, а також на забезпечення відповідності загальноєвропейським стратегічним цілям сталого розвитку, захисту прав людини та впровадження інновацій.

Ініціювання законодавчої пропозиції розпочинається саме з Європейської Комісії, яка наділена монополією правом вносити законодавчі пропозиції у сфері права ЄС. Проте цей процес не є відокремленим чи закритим – навпаки, він забезпечує залучення широкого кола стейкхолдерів. Окрім ініціативи самої Комісії, ідеї щодо розробки нового законодавства можуть надходити від Європейського Парламенту, Ради ЄС, Комітету регіонів, Європейського економічного і соціального комітету, а також від окремих держав-членів і впливових громадських організацій.

Інноваційним є механізм «Європейської громадянської ініціативи» (*European Citizens' Initiative*), що дозволяє мільйону громадян із семи різних держав-членів формально впливати на формування порядку денного ЄС і ініціювати нові закони, чим підсилюється демократичність та легітимність нормотворення.

Другий етап – це попереднє вивчення проблеми (*insertion impact assessment*), що ґрунтується на залученні аналітичних та емпіричних даних. Комісія активно проводить публічні онлайн-консультації, організовує експертні фокус-групи, зустрічі з науковцями, бізнес-асоціаціями, громадськими організаціями. Обов'язковим є аналіз прогалин чинного законодавства, визначення причин і масштабів проблеми, збирання статистичних даних, моделювання альтернативних сценаріїв, у тому числі з урахуванням відмови від регулювання (*baseline scenario*). На цьому етапі готується аналітична довідка (*roadmap*), яка містить стислий опис проблеми, завдань, очікуваного впливу та варіантів політики. Вона публікується на спеціальному порталі, де всі охочі можуть надати свої пропозиції чи зауваження.

Важливою інновацією є наступний етап – комплексна оцінка впливу (*Impact Assessment, IA*), що передбачає багатовекторний аналіз не лише юридичних, а й соціальних, економічних, екологічних, цифрових, гендерних, фінансових та адміністративних наслідків

запропонованих регулювань. Здійснюється моделювання як позитивних, так і негативних ефектів, а також розрахунок потенційних ризиків та вигод для різних груп суспільства, включаючи малий і середній бізнес, окремі регіони чи соціальні верстви. Особливу увагу приділяють впливу на цифрову трансформацію та стале екологічне майбутнє, питанням інновацій, гендерної рівності, балансу адміністративних витрат. Результати цієї оцінки розглядає незалежний Комітет з регуляторного контролю (Regulatory Scrutiny Board), який здійснює якісний аудит підготовлених документів і має повноваження повертати їх на доопрацювання. Саме цей механізм гарантує високий рівень якості, об'єктивності та неупередженості законодавчого процесу.

На основі аналізу, отриманого під час консультацій та оцінки впливу, готується пояснювальний документ (Explanatory Memorandum). У ньому детально викладається правова основа, підстави, цілі, принцип пропорційності та доцільність обраної форми правового акта (регламент, директива, рішення). Обов'язково зазначається, як проєкт узгоджується з іншими політиками ЄС (coherence test), наводяться результати консультацій із зацікавленими сторонами та пропонуються механізми адаптації на національному рівні. У разі підготовки директиви додається таблиця відповідності (correlation table), яка забезпечує чітке зіставлення положень акта з національними нормами.

Далі відбувається міжінституційний розгляд законопроєкту. Текст подається одночасно до Європейського Парламенту і Ради ЄС, які здійснюють перше читання. У разі розбіжностей між позиціями двох інституцій починається тристоронній діалог – триалог, де сторони шукають компромісне формулювання. Процес триалогу часто закритий, але всі підсумкові рішення підлягають публікації, а їхня підготовка та зміст документально фіксуються. Після досягнення домовленості законопроєкт знову проходить через читання в обох інституціях і затверджується у фінальній редакції.

Після офіційного прийняття акта настає етап оприлюднення. Кожен нормативно-правовий акт публікується у багатомовному Офіційному віснику ЄС (Official Journal of the European Union), а також у електронній базі EUR-Lex, де містяться всі редакції, супровідна документація, звіти щодо консультацій, оцінки впливу, пояснювальні записки. Такий підхід забезпечує не лише відкритість і підзвітність, а й доступність правового масиву для всіх зацікавлених осіб.

Варто підкреслити, що у структурі Європейської Комісії розроблено внутрішні інструменти управління та моніторингу всіх етапів нормопроєктування – від включення до робочої програми (Commission Work Programme), реєстрації делегованих актів (Register of Delegated Acts) до моніторингу впровадження й оцінки (Evaluation Roadmap). Для окремих актів проводиться *ex post* оцінювання, тобто аналіз ефективності після набуття чинності, що дозволяє виявити недоліки, адаптувати політику й удосконалювати регуляторне середовище. Зазначена процедура становить основу європейської моделі нормопроєктування і є прикладом інституційно збалансованого, відкритого та ефективного правового регулювання, яке може бути зразком для національних систем у процесі модернізації законодавства та гармонізації з *acquis* ЄС.

Підготовка законодавчих актів в окремих країнах Європейського Союзу відзначається високим рівнем інституційної складності, формалізації процедур і залучення широкого кола суб'єктів. Кожен етап цього процесу виконує особливу функцію, спрямовану на досягнення збалансованого, ефективного і соціально прийняттого правового регулювання, що відповідає принципам сталого розвитку, верховенства права та адаптивності до сучасних викликів.

На початковому етапі законотворчої діяльності ключовим завданням стає ідентифікація тієї суспільної проблеми, яка дійсно потребує врегулювання на законодавчому рівні. Цей процес базується не лише на виявленні прогалин або недоліків у чинному правовому полі, а й на глибокому аналізі соціально-економічних, політичних, культурних і навіть технологічних процесів, що визначають актуальні й майбутні виклики для суспільства.

З цієї метою в ЄС широко впроваджені методики foresight-аналізу, стратегічного планування, соціологічного моніторингу та аналізу судової практики, які дозволяють на ранньому етапі виявляти тенденції, оцінювати їхню значущість для різних цільових груп і прогнозувати вплив на соціальні інститути. Особливо важливо, що в європейській практиці перед прийняттям рішення про підготовку законопроекту проводиться обов'язкова оцінка наявних альтернатив, у тому числі можливість вирішення проблеми шляхом зміни підзаконних актів, організаційно-управлінських рішень чи навіть формування нової правозастосовної практики. Принцип SMART, що застосовується до формулювання цілей майбутнього закону, гарантує їхню конкретність, ви-

мірюваність, досяжність, релевантність і часову визначеність, що є обов'язковою передумовою якісної нормотворчості.

Особливе значення набуває підготовка доказової бази. Європейська практика *norm-based law-making* вимагає, щоб кожне положення проекту закону спиралося на достовірні й репрезентативні дані. Для цього використовують як національну, так і міжнародну статистику, результати аналітичних досліджень, звіти державних органів, висновки незалежних експертів, наукові публікації, аналіз судової та адміністративної практики, а також порівняльно-правовий аналіз досвіду інших країн. Саме завдяки цьому забезпечується системність та об'єктивність у визначенні пріоритетних напрямів законодавчого регулювання.

Надзвичайно важливим є також інтегрування *acquis communautaire*, рекомендацій Ради Європи, ООН, OECD, судової практики ЄСПЛ, що дає змогу сформувати сучасну, гармонізовану з європейськими стандартами модель законотворчості. В окремих європейських країнах, таких як Німеччина, Франція, діють спеціальні державні чи парламентські інститути, які забезпечують підготовку, перевірку та незалежну оцінку доказової бази, а також здійснюють порівняльний аналіз іноземного досвіду та впровадження кращих практик у національне законодавство.

Консультації із зацікавленими сторонами (*stakeholders*) – одна із найважливіших частин європейського нормопроекування, що забезпечує відкритість, прозорість і довіру до майбутнього регулювання. У сучасній практиці ЄС консультативний процес охоплює широке коло учасників: органи державної влади, бізнес-асоціації, профспілки, наукові та експертні середовища, неурядові організації, представників громадянського суспільства.

Консультації організуються у формі відкритих онлайн-платформ, публічних слухань, круглих столів, фокус-груп, експертних обговорень, соціального діалогу з ключовими секторами ринку. Особливе значення має міжнародна співпраця, залучення експертів ЄС, міжнародних організацій, а також участь у програмах міжнародної технічної допомоги, що суттєво підвищує якість аналізу та імплементації майбутнього законодавства. Консультації дозволяють не лише виявити приховані ризики та потенційні конфлікти, а й забезпечити громадський консенсус, сприяють легітимності та довгостроковій ефективності нового закону.

Окрему увагу у підготовці проекту закону приділяють структуруванню тексту. Цей етап виходить далеко за межі формальної організації розділів, глав і статей; йдеться про створення прозорої, логічної, внутрішньо узгодженої та легко застосовної конструкції нормативного акта. Стандарти структурування, закріплені у законодавчих та методичних документах європейських країн, передбачають ієрархічний поділ тексту на розділи, глави, статті, пункти, підпункти, причому кожен елемент має чітко окреслену функцію. Велику увагу приділяють уніфікації термінології, дотриманню єдиного стилю викладу, редакційній чистоті тексту, що полегшує подальше тлумачення й правозастосування. Зокрема, у Франції функціонує спеціалізована Рада з легістики (*Conseil d'État*), яка здійснює експертну перевірку структури, стилю та мови законопроекту, а також розробляє глосарії й пояснювальні документи, що супроводжують основний текст.

Нарешті, ключовим для сучасної європейської нормотворчої практики є проведення попереднього аналізу регуляторного впливу (*ex-ante Regulatory Impact Assessment, RIA*). Ця процедура дозволяє оцінити економічні, соціальні, адміністративні, фінансові, екологічні наслідки майбутнього закону ще до його прийняття. RIA є обов'язковою для всіх значущих нормативних актів у країнах ЄС і здійснюється із застосуванням широкого спектра кількісних та якісних методів: аналізу витрат і вигод, SWOT-аналізу, сценарного моделювання, консультування із стейкхолдерами, порівняльного аналізу альтернатив. Спеціалізовані відділи й незалежні експертні організації, які діють у Польщі, Чехії, країнах Балтії, супроводжують цей процес і проводять незалежний аудит висновків, надаючи рекомендації щодо вибору оптимального варіанту регулювання, а також розробки механізмів моніторингу та подальшої оцінки ефективності закону вже після його впровадження.

Як відомо, юридична мова й стиль нормативно-правових актів формують підґрунтя для належного функціонування всієї правової системи, адже саме завдяки лінгвістичній прозорості, точності й структурованості змісту забезпечується передбачуваність, однозначність і універсальність норм. У сучасних умовах глобалізації, цифровізації суспільства та поступової євроінтеграції України питання підвищення якості юридичної мови набуває особливої актуальності. Проблема, з одного боку, полягає у складності поєднання традиційних доктринальних підходів із вимогами доступності й зрозумілості для широко-

го кола адресатів, а з іншого – у необхідності гармонізації вітчизняних стандартів із європейськими принципами законодавчої техніки.

Провідні європейські держави, Рада Європи, Європейська комісія й ООН у своїх настановах неодноразово наголошують на обов'язковості дотримання принципу *clarity of law* (ясність закону), що розглядається не лише як вимога юридичної техніки, але і як базова ознака правої держави.

По-перше, вимоги до чіткості, простоти й однозначності юридичного тексту є критично важливими для забезпечення однорідності судової та адміністративної практики. Уникнення багатозначних термінів, заплутаних синтаксичних конструкцій, надмірної деталізації або навпаки надмірної абстракції є основою якісної нормотворчості. У країнах ЄС, зокрема у Франції, Швеції, діють національні стандарти законодавчої техніки, які прямо вказують на необхідність розробки коротких, логічно завершених речень, у кожній статті дозволяється викладати лише одне змістове положення. Особливу увагу приділяють попередньому редакторському аналізу проєктів, що дозволяє на ранньому етапі усунути потенційні правові двозначності. Крім того, в юридичному тексті слід уникати використання термінів і понять, які не мають сталого доктринального чи законодавчого визначення, а формулювання, які викликають сумнів, повинні бути або замінені, або детально роз'яснені у спеціальних статтях.

По-друге, запобігання правовим колізіям є необхідною умовою системності й передбачуваності правового регулювання. Законодавець зобов'язаний здійснювати детальний *legal mapping* – аналіз суміжних галузей, перевірку на узгодженість із чинними нормами, з урахуванням як національних, так і європейських стандартів. У рамках підготовки законопроєктів у країнах ЄС застосовуються спеціальні процедури так званої перевірки на колізійність (*consistency check*), у ході якої проводиться багатоступенева експертиза: рецензування у різних юридичних підрозділах міністерств, співставлення з *acquis* ЄС, погодження із основоположними актами національного права. Прикінцеві та перехідні положення кожного закону містять вичерпний перелік нормативних актів, що втрачають чинність або підлягають зміні, а також визначають механізми імплементації нових норм, що унеможливає правовий вакуум чи дублювання регулювання.

Вживання визначень і термінів у правових актах виступає окремою і надзвичайно відповідальною сферою техніки нормопроекту-

вання. Високий рівень законодавчої ясності неможливий без впровадження докладних глосаріїв, включення дефінітивних статей, де чітко розкривається зміст усіх ключових понять, а також забезпечення термінологічної єдності у межах усієї правової системи. В європейській нормотворчості забороняється використання унікальних, штучних або малозрозумілих термінів без належного пояснення та погодження із фаховою спільнотою. Запровадження нових понять завжди супроводжується докладним обґрунтуванням – аналізується їх походження у правовій доктрині чи міжнародній практиці, і лише після цього вони інтегруються у текст закону із відповідним визначенням. На рівні ЄС визначення фіксуються або у перших статтях акта, або у спеціальному додатку, що є обов'язковим для застосування усіма державами-членами і гарантує єдність підходів.

Впровадження plain language (концепції «простої мови») у законодавчій діяльності стало справжнім викликом і водночас трендом для усієї Європи у XXI столітті. Plain language – це не просто вимога до скорочення складних зворотів чи заміни латинізмів і канцеляризмів на більш прості слова. Йдеться про свідомий підхід до структуривання нормативного тексту таким чином, щоб його могли однаково добре зрозуміти і професійні юристи, і пересічні громадяни, які стають адресатами правових норм. Швеція, Нідерланди й Австрія впровадили спеціальні державні програми, спрямовані на переосмислення стилю публічних актів і поступову адаптацію законодавства до потреб громадянського суспільства. Для цього рекомендовано використовувати короткі, прозорі речення, повністю уникати спеціалізованого жаргону, латинізмів, архаїчних та застарілих конструкцій, що можуть ускладнювати тлумачення. Логічна структура, доступність викладу, використання таблиць, схем, прикладів у додатках – все це підвищує прозорість і передбачуваність права, сприяє довірі до державних інституцій.

Важливо зазначити, що сучасні європейські підходи до нормопроєктування не лише фокусуються на структурній чіткості, прозорості та узгодженості законодавчого тексту, а й передбачають впровадження інструментів для забезпечення ефективності та передбачуваності правового регулювання на практиці. У цьому контексті особливого значення набуває системна оцінка регуляторного впливу майбутнього закону чи нормативного акта. Саме вона дає змогу перейти від формальної підготовки тексту до науково обґрунтованого моделювання

наслідків запроваджуваних норм, урахування альтернатив, залучення стейкхолдерів та попередження потенційних ризиків.

Оцінка регуляторного впливу (Regulatory Impact Assessment, RIA) сьогодні виступає не лише технічним елементом нормопроекування, а й фундаментальним методологічним орієнтиром для створення якісного, ефективного та стійкого законодавства. В європейських країнах, а також у Великій Британії, Канаді, Австралії системи RIA набули статусу обов'язкової частини процесу розробки нормативно-правових актів, й їх інституціоналізація є ключовою для підвищення стандартів прозорості, підзвітності, наукової обґрунтованості та адаптивності правової політики.

Головне завдання оцінки регуляторного впливу (Regulatory Impact Assessment, RIA) полягає не лише у виявленні та моделюванні очікуваних результатів впровадження законодавчих новацій, а й у забезпеченні прогнозованості державної політики шляхом глибокого аналізу потенційних ефектів і ризиків кожного регуляторного рішення. В основі сучасної європейської практики RIA лежить прагнення мінімізувати як безпосередні, так і віддалені негативні наслідки, які можуть виникнути у результаті прийняття непродуманих, політично або адміністративно вмотивованих рішень, що не мають належного наукового чи соціально-економічного підґрунтя.

У цьому контексті функції RIA охоплюють кілька тісно пов'язаних напрямів. Насамперед, це всебічне виявлення реальної суспільної потреби, яка виправдовує прийняття нового закону чи внесення змін до чинного нормативного акта. Саме на етапі визначення проблеми та цілей RIA дозволяє уникнути так званого «регуляторного активізму», коли новація запроваджується без належного аналізу суспільних викликів, що призводить до надмірної або навіть шкідливої законодавчої активності. Крім того, RIA передбачає ретельний аналіз альтернативних механізмів регулювання, серед яких можуть бути не лише нові закони, а й підзаконні акти, елементи саморегулювання, кодекси етики, рекомендації, а також використання існуючих інструментів без потреби у створенні нових нормативних масивів.

Особлива увага приділяється оцінці комплексного впливу запропонованих змін, зокрема економічного, соціального, бюджетного, адміністративного й екологічного. Сучасна методологія RIA наполягає на багатофакторному аналізі, коли кожен з аспектів піддається як кількісному, так і якісному оцінюванню: моделюються можливі

економічні втрати або вигоди для бізнесу й домогосподарств, визначаються соціальні наслідки (наприклад, вплив на вразливі категорії населення), прораховуються адміністративні витрати для держави, оцінюється ризик екологічних наслідків, що особливо важливо для регулювання у сферах промисловості, енергетики, транспорту.

Забезпечення системної участі стейкхолдерів – ще одна ключова функція RIA, яка передбачає інституційний механізм залучення громадськості, бізнес-асоціацій, професійних спільнот, науковців і незалежних експертів до обговорення проєктів законодавчих актів. Це дозволяє не лише підвищити рівень довіри до державної політики, а й отримати цінну інформацію щодо можливих проблем впровадження, альтернативних рішень і способів мінімізації негативних ефектів.

Окремо варто підкреслити значення прозорості та відкритості процесу підготовки регуляторних актів, яку забезпечує процедура RIA. Надання широкого доступу до аналітичних матеріалів, звітів, даних про консультації із зацікавленими сторонами дає змогу суттєво підвищити якість суспільної дискусії й легітимність ухвалених рішень, а також створити передумови для подальшого контролю за виконанням та моніторингу ефективності прийнятих законодавчих змін.

В європейському праві ці завдання та функції RIA отримали докладну конкретизацію у Better Regulation Guidelines Європейської комісії, аналітичних звітах OECD Regulatory Policy Outlook, а також в інших міжнародних стандартах good governance, які слугують методологічною основою для розробки національних процедур оцінки регуляторного впливу в державах-членах ЄС та країнах, що прагнуть до гармонізації власного законодавства із європейськими принципами.

Важливим аспектом сучасної оцінки регуляторного впливу виступає її методологічна база, яка поєднує кількісні та якісні аналітичні підходи, котрі застосовуються залежно від характеру, сфери та масштабів передбачуваного регулювання. Власне саме комплексне використання цих підходів забезпечує багатовимірність аналізу, дозволяє враховувати як об'єктивні статистичні показники, так і суб'єктивні судження експертів, представників бізнесу, громадянського суспільства.

Кількісна оцінка є фундаментом для обґрунтування політичних рішень на основі реальних, верифікованих даних. До її основних інструментів належать збір та аналіз статистичної інформації, застосування економетричного моделювання, що дає змогу прогнозувати економічні, соціальні, бюджетні та екологічні наслідки впровадження

законодавчих новацій. Суттєве місце посідає аналіз витрат та вигід (cost-benefit analysis), що надає змогу об'єктивно зіставити потенційні вигоди для суспільства із витратами на впровадження та виконання відповідної регуляції.

Для низки країн Європейського Союзу обов'язковою є також оцінка ефективності витрат (cost-effectiveness analysis), що дає змогу визначити найбільш результативний механізм досягнення цілей за мінімальних витрат. Особливу увагу в ЄС приділяють аналізу впливу на різні соціальні й економічні групи, зокрема на малий та середній бізнес, у тому числі через застосування так званого SME test – спеціальної методики оцінки навантаження на підприємництво.

Якісний складник RIA дозволяє охопити ширший спектр чинників, які можуть залишитися поза межами кількісного аналізу, а саме специфіку соціальних відносин, цінності, ризику, варіативність реакції цільових груп. З цією метою широко використовуються інструменти SWOT-аналізу (аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і загроз), сценарний аналіз, що передбачає моделювання альтернативних шляхів розвитку ситуації за різних умов прийняття закону.

Важливе місце посідають експертні опитування, stakeholder analysis (залучення та вивчення думок ключових стейкхолдерів), організація фокус-груп, відкриті публічні консультації з громадськістю та бізнесом. Відкритість і прозорість цих процедур не лише підвищують легітимність рішень, а й дозволяють більш глибоко і всебічно ідентифікувати потенційні ризики, непрямі наслідки й неочевидні ефекти.

Особливістю європейської моделі RIA є інтеграція якісних і кількісних методів у межах єдиного дослідницького циклу: кількісні розрахунки слугують основою для попереднього прогнозування, тоді як експертні консультації й публічні обговорення дають змогу скоригувати чи доповнити ці результати, перевірити їхню релевантність і практичну доцільність. У процесі підготовки законопроектів, що можуть призвести до суттєвих бюджетних чи адміністративних витрат, кожен крок фінансового аналізу є обов'язковим та супроводжується деталізованою документацією, яка оприлюднюється на спеціалізованих платформах країн Європейського Союзу.

Впровадження таких багатоступеневих і взаємопов'язаних аналітичних інструментів у національні системи нормопроєктування дозволяє забезпечити не лише ефективність і результативність держав-

ного регулювання, а й прозорість, підзвітність і підвищення довіри до процесу прийняття законодавчих рішень, що є ключовими характеристиками сучасної європейської правової традиції.

У сучасній практиці державного управління оцінка регуляторного впливу розглядається як невід'ємний інструмент, інтегрований у всі стадії життєвого циклу нормативно-правового акта. На початковому, підготовчому етапі, попередній аналіз виконує функцію основного фільтра, що дозволяє науково обґрунтувати доцільність розробки акта, здійснити ідентифікацію актуальної проблеми, детально сформулювати цілі майбутнього регулювання та визначити ключові показники ефективності. Така оцінка передбачає моделювання різних альтернатив розв'язання проблеми, прогнозування можливих ефектів кожної з них, а також розробку критеріїв, за якими в подальшому буде оцінюватися успішність обраної стратегії. Цей етап слугує запобіжником прийняття невиправданих, економічно неефективних або адміністративно надмірних рішень.

Під час реалізації нормативно-правового акта процес оцінки не втрачає своєї актуальності, а навпаки, набуває нового змісту у формі моніторингу. Системне відстеження процесу реалізації дозволяє виявити невідповідності між прогнозованими і фактичними результатами, коригувати заходи у випадку виявлення неочікуваних, у тому числі негативних, ефектів, а також підвищити ефективність виконання закону. У низці європейських країн моніторинг впровадження акта передбачає регулярне інформування стейкхолдерів, громадськості та урядових структур про хід виконання положень нормативно-правового акта, результати проміжного оцінювання та вжиті коригувальні заходи.

Фінальний етап – ретроспективна оцінка регуляторного впливу, яка ґрунтується на аналізі вже досягнутих результатів і порівнянні їх із попередньо визначеними цілями та очікуваннями. Фінальний аналіз дає змогу об'єктивно оцінити ефективність та дієвість впроваджених регуляторних механізмів, виявити недоліки, неочікувані ризики чи надмірні витрати, ідентифікувати необхідність внесення змін, вдосконалення чи навіть скасування чинного регулювання. На цій підставі формуються рекомендації щодо подальшої правової політики, стратегічного планування та розробки нових актів.

Європейський досвід у сфері впровадження оцінки регуляторного впливу демонструє надзвичайно широкий спектр інституційних моделей, організаційних процедур та інструментів, які використовуються

для забезпечення якості законодавчої діяльності. Однією з найбільш розвинених у цьому контексті є британська система, що історично виступає піонером концепції RIA. Її головними ознаками є гнучкість процедур, високий рівень адаптивності під конкретні суспільні виклики, пріоритет відкритості для бізнесу, професійних асоціацій, громадськості. Суттєвим елементом британської моделі виступає незалежний контроль і рецензування результатів оцінки, що здійснюється відповідними аналітичними підрозділами та зовнішніми експертами. Значна увага приділяється багаторівневим консультаціям із залученням стейкхолдерів різних секторів, проведенню глибинного аналізу альтернатив, а також застосуванню цифрових платформ для збору даних та аналітики.

Німецька модель RIA відзначається високим ступенем інституційної організованості та суворою експертною перевіркою на всіх стадіях підготовки регуляторних актів. Однією з ключових особливостей є обов'язкова попередня оцінка регуляторного впливу, яка проходить експертизу у спеціалізованій незалежній раді (Normenkontrollrat). Ця рада виконує функції не лише технічної перевірки, а й незалежної рецензії щодо відповідності запропонованих норм принципам ефективності, пропорційності, забезпечення сталого розвитку. Такий підхід мінімізує ризики формалізму та поверхневого аналізу, забезпечуючи реальну доказову базу для ухвалення законодавчих рішень.

У Франції впроваджено концепцію «Оцінки наслідків» – обов'язкового подання парламенту детального аналізу очікуваних впливів кожного законопроекту. Аналіз включає як фінансові, так і соціальні, економічні, екологічні аспекти, моделювання альтернатив, залучення широкого кола експертів, представників різних відомств, громадськості. Важливим елементом французької моделі є інтеграція RIA у парламентські процедури, що підвищує прозорість та підзвітність розробників законопроектів.

Польща, особливо після реформ 2012 р., запровадила багаторівневу систему аналізу альтернатив і консультацій, обов'язковий SWOT-аналіз, а також попередню оцінку всіх проєктів, що стосуються бізнесу, підприємництва, соціальних ініціатив. Польська практика вирізняється широким залученням незалежних дослідницьких центрів, міжнародних організацій, використанням сучасних ІТ-платформ, що дозволяє суттєво підвищити якість аналітики й залучення зацікавлених сторін.

Європейська комісія вважається лідером з погляду формалізації та відкритості моделі RIA. Кожен законодавчий проєкт, що готується Комісією, супроводжується Звітом з оцінки впливу, результати якого є публічно доступними і контролюються незалежною колегією. Додатково публікуються супровідні документи, консультаційні звіти, аналітичні огляди, що забезпечує максимально високий рівень прозорості та участі громадськості на всіх етапах нормотворчості.

Впровадження сучасних підходів до RIA є визначальним чинником формування якісної, науково обґрунтованої та стабільної правової політики, що відповідає найвищим європейським стандартам прозорості, відкритості й ефективності. Україна, прагнучи до гармонізації законодавства з *acquis* ЄС, має всі підстави для інтеграції кращих практик RIA у національну модель нормотворчості як на центральному, так і на місцевому рівні, з урахуванням цифрової трансформації, воєнних викликів та потреб постійного оновлення правового простору.

З урахуванням сучасних викликів, пов'язаних із динамікою суспільних процесів, інтеграцією до європейського правового простору та необхідністю підвищення якості державного управління, особливого значення набувають питання якості та стабільності законодавства. Тому аналіз критеріїв якості, процедур перегляду та механізмів забезпечення стабільності законодавства є невід'ємним складником модернізації нормопроєктування в Україні у світлі європейських стандартів.

Слід зазначити, що у демократичних державах поняття якості законодавства охоплює не лише формальну правильність тексту, а й здатність нормативно-правових актів забезпечувати сталість правового регулювання, відповідати реальним суспільним потребам, ефективно впроваджувати державну політику, інтегруватися в європейський правовий простір. Стабільність законодавства розглядається як баланс між інноваціями й непорушністю основних засад правопорядку, запобігання надмірним, хаотичним змінам, які призводять до правової невизначеності.

Визначення показників якості закону ґрунтується на сукупності критеріїв, які відображають його змістову, структурну й функціональну досконалість. Перш за все закон повинен бути написаний простою, чіткою та доступною мовою, уникаючи багатозначності й правових лагун, з використанням узгодженої й усталеної термінології. Це сприяє однозначному тлумаченню і застосуванню норм, знижує ризики

неоднакового розуміння серед правозастосувачів. Не менш важливою є логічна та структурна послідовність закону, яка передбачає логічно обґрунтовану побудову статей, уникнення дублювань, суперечностей і надмірної деталізації. Важливим критерієм є також відповідність акта Конституції України, основним міжнародним стандартам та *acquis* ЄС, якщо йдеться про гармонізацію із законодавством Європейського Союзу.

Додатково якісний закон містить чіткі, вимірювані цілі й критерії результативності, які дозволяють здійснювати моніторинг впровадження й оцінку ефективності. Особливої уваги заслуговує стійкість до маніпуляцій і зловживань – ефективний нормативно-правовий акт мінімізує можливості для вибіркового або дискреційного застосування, закладає запобіжники проти корупційних чи дискримінаційних практик.

Для комплексної оцінки якості законодавства в європейських країнах використовуються розвинуті інструменти, зокрема *Legislative Quality Index (LQI)*, а також *Regulatory Quality Indicators*, розроблені в межах програм *OECD* та *SIGMA*. Зазначені індекси дають змогу здійснювати багатовимірний аналіз не лише суто юридичних параметрів нормативно-правових актів, а й ширшого спектра характеристик, що формують загальну ефективність регуляторної системи. Зокрема, до переліку критеріїв відносяться прозорість та інклюзивність процедур нормопроекування, обов'язковість проведення оцінки регуляторного впливу (*RIA*), ступінь імплементації європейських стандартів *good governance*, рівень довіри та задоволеності громадян, бізнесу й інших адресатів регулювання, дотримання принципів стабільності й передбачуваності законодавчого поля.

Сучасна практика формування та підтримки якості законодавства невід'ємно пов'язана із періодичним переглядом і ревізією нормативно-правових актів. Періодичний перегляд є системною процедурою аналізу чинного законодавства з метою виявлення неактуальних, неефективних, застарілих чи надмірних норм, оцінки їх відповідності реаліям суспільного розвитку, технологічним змінам, євроінтеграційним вимогам. Важливими механізмами тут є моніторинг реалізації закону (збирання статистики, аналіз правозастосовної практики), планові ревізії (визначення у законі або підзаконних актах строків для перегляду – як правило, кожні 3–5 років), залучення стейкхолдерів (громадськості, експертного середовища, бізнес-спільноти) до обговорення проблемних аспектів застосування закону.

В Європейському Союзі такі процедури мають інституційний характер – прикладом є регулярні «Fitness Checks», які проводяться Європейською комісією для оцінки відповідності законодавства новим умовам ринку, цифрової трансформації, соціально-економічним викликам. Зокрема, General Data Protection Regulation (GDPR) містить положення про обов'язковий перегляд ключових статей із залученням широкого кола стейкхолдерів.

Внесення змін до законодавства має здійснюватися на засадах стабільності правового середовища, після ретельного обґрунтування та аналізу наслідків. Надмірна кількість хаотичних змін призводить до зниження передбачуваності регуляторної політики, породжує плутанину, підвищує адміністративні витрати для бізнесу й громадян, негативно впливає на інвестиційний клімат. Найкращою практикою вважається групування змін, їх прийняття пакетами після комплексного аналізу впливу (RIA), обов'язковість широкого громадського обговорення, проведення незалежної експертизи. Важливим є також аналіз ретроспективної дії змін, щоб уникати правової невизначеності для вже існуючих правовідносин.

Забезпечення узгодженості нових змін з чинною нормативною базою є пріоритетом, щоб не створювати додаткових колізій і не ускладнювати правозастосування. У Німеччині, наприклад, діє принцип «Verlässlichkeit» (надійність), який закріплює вимогу вносити зміни до закону лише у разі справді суспільної необхідності й після відкритого публічного обговорення.

На тлі зростаючої складності суспільних відносин, цифровізації, воєнного стану та євроінтеграції підвищується значення постійного вдосконалення техніки нормопроекування. Поточний рівень законодавчої техніки України, незважаючи на помітний прогрес, демонструє потребу у поглибленій інституційній і технологічній модернізації. Гармонізація з *acquis* ЄС вимагає впровадження структурних, мовних, логічних стандартів, чіткого структурування актів, деталізації перехідних положень, прозорості мотивів прийняття рішень.

Важливим напрямом є створення єдиного цифрового середовища для нормопроекування – спеціалізованих legal tech-платформ для автоматизованого аналізу на предмет колізій, дублювання, ризикованих конструкцій. Особливої уваги заслуговує організація постійного навчання розробників проєктів нормативних актів – курсів, тренінгів, сертифікацій з акцентом на сучасні європейські методики та інновації.

Рекомендовано впроваджувати інституційний аудит законодавства – регулярний незалежний аналіз якості та відповідності актів європейським стандартам, публічне оприлюднення результатів, створення дорожніх карт для оновлення законодавчої бази. Ефективною є співпраця міждисциплінарних команд – юристів, економістів, соціологів, ІТ-фахівців, що забезпечує багатосторонній аналіз та формує умови для комплексного та сучасного законотворення.

2.5. Експертиза проєктів нормативно-правових актів України на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС)

Європейська інтеграція України зумовлює нагальну потребу гармонізації національного законодавства з правом Європейського Союзу. Це знайшло чітке відображення у преамбулі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), де Україна і держави-члени ЄС задекларували зобов'язання «забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до acquis ЄС... та забезпечувати ефективне її виконання»⁵⁰⁰. Втілення цього зобов'язання здійснюється не лише шляхом ухвалення нових нормативно-правових актів, а й завдяки експертизі проєктів нормативно-правових актів на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС) (далі – експертиза проєктів нормативно-правових актів на відповідність acquis ЄС).

Правова природа експертизи проєктів нормативно-правових актів на відповідність acquis ЄС полягає в її особливому процедурному статусі. Зокрема, відповідно до статті 44 Закону України «Про правотворчу діяльність» експертиза проєктів нормативно-правових актів на відповідність acquis ЄС є обов'язковим етапом нормотворчого про-

⁵⁰⁰ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.

цесу – «проєкт нормативно-правового акта підлягає обов’язковій експертизі на відповідність зобов’язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС)...»⁵⁰¹.

Варто окремо наголосити на такій важливій процедурній вимозі, як обов’язковість подання разом із проєктом нормативно-правового акта спеціальної інформації про його відповідність acquis ЄС. Відповідно до частини четвертої статті 43 Закону України «Про правотворчу діяльність» до проєкту нормативно-правового акта має додаватись постатейна таблиця відповідності, яка дає змогу системно порівняти кожен норму проєкту з відповідними нормами acquis ЄС та наочно продемонструвати реальний рівень адаптації національного законодавства.

Саме така процедура дозволяє забезпечити не лише формальний висновок щодо відповідності чи невідповідності проєкту вимогам права ЄС, а й гарантує структурований і комплексний аналіз змісту проєкту нормативно-правового акта в контексті acquis ЄС. Це, у свою чергу, дозволяє виявляти не лише прогалини, а й суперечливі положення, що сприяє підвищенню якості розробленого проєкту і запобігає юридичним помилкам у процесі адаптації законодавства України з правом ЄС. Таким чином, експертиза проєктів нормативно-правових актів на відповідність acquis ЄС відіграє роль своєрідного «фільтра» євроінтеграційної правотворчої діяльності, крізь який проходять усі проєкти нормативно-правових актів до їхнього остаточного ухвалення. Без позитивного експертного висновку щодо відповідності acquis проєкт фактично не має шансів бути прийнятим у сучасній правовій системі України.

Експертиза проєктів нормативно-правових актів на відповідність acquis ЄС набуває значення юридичної гарантії виконання міжнародних зобов’язань, взятих Україною в межах Угоди про асоціацію. Проведення такої експертизи забезпечує реальне, а не формальне виконання вимог acquis ЄС та інших ключових положень, передбачених як у преамбулі, так і у статті 114 цієї Угоди. Саме завдяки цій процедурі Україна підтверджує свою налаштованість на повномасштабну адаптацію національної правової системи із європейською.

Особливого значення експертиза набула після отримання Україною статусу країни-кандидата на вступ до ЄС. Це означає не лише

⁵⁰¹ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.

політичну, а й практичну необхідність здійснення масштабних законодавчих змін у стислі строки. В такій ситуації роль експертизи суттєво зростає: вона дозволяє поєднати динаміку реформ з гарантіями їхньої правової якості та повної відповідності європейським вимогам, уникнути поверхового або декларативного підходу до адаптації.

Не менш важливо, що питання адаптації законодавства стає критично актуальним саме в умовах післявоєнного відновлення країни, коли стратегічні пріоритети відбудови мають бути органічно поєднані з необхідністю правового наближення до стандартів ЄС. Ураховуючи масштаб *acquis* ЄС – понад 100 тисяч актів вторинного права, системна адаптація українського законодавства потребує не тільки значних зусиль, а й глибокої методологічної підготовки, послідовної імплементації та професійного аналізу. При цьому, як слушно зазначають науковці, процес адаптації законодавства не може бути механічним відтворенням європейських норм, а вимагає виваженого правового аналізу, оцінки імплементаційного потенціалу та відповідності українському правопорядку⁵⁰².

Водночас експертиза відіграє роль комплексного аналітичного механізму у процесі адаптації законодавства України до права ЄС. Її зміст не обмежується формальним зіставленням окремих норм проекту з положеннями *acquis* ЄС. Ключовою особливістю є глибокий правовий аналіз імплементаційного потенціалу кожної новели, ідентифікація можливих правових колізій, прогалин у регулюванні, а також визначення ступеня сумісності проекту з основними політиками ЄС. Саме така багатовимірність експертизи дозволяє не лише формально відповідати вимогам європейської інтеграції, а й забезпечувати ефективну та гармонійну інтеграцію українського законодавства у правовий простір ЄС.

У цьому контексті експертиза проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС набуває вирішального значення як інструмент попереднього контролю відповідності національних законодавчих ініціатив праву ЄС. Вона дозволяє своєчасно виявити потенційні колізії, прогалини або суперечності щодо *acquis* ЄС та виробити фахові рекомендації для їх усунення до моменту ухвалення акта. Без належної експертної оцінки зростає ризик прийняття нормативних ак-

⁵⁰² Кучинська О. Ю. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: теоретичний та техніко-юридичний аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2024. 248 с.; Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2017. 236 с.

тів, що не лише не забезпечують адаптацію із правом ЄС, а й можуть прямо суперечити міжнародним зобов'язанням України, закладеним в Угоді про асоціацію. Іншими словами, експертиза є тією системою запобіжників, яка гарантує, що у процесі адаптації до права ЄС будуть прийматись лише ті нормативно-правові акти, які є корисними, ефективними та доцільними, здатними належним чином імплементувати європейські стандарти та забезпечити якість нового законодавства⁵⁰³.

Закон України «Про правотворчу діяльність» встановлює чіткий перелік обов'язкових експертиз, які мають супроводжувати підготовку кожного нормативно-правового акта: на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС (*acquis* ЄС), наукову, юридичну (правову), антикорупційну, гендерно-правову та антидискримінаційну експертизи.

Кожен з цих видів має своє функціональне призначення: наприклад, антикорупційна експертиза спрямована на виявлення положень, які можуть сприяти корупції, гендерно-правова – на перевірку на відсутність дискримінації, наукова – на забезпечення актуальності проекту з погляду сучасної правової доктрини тощо. Їх обов'язковий характер свідчить про те, що вони є необхідною умовою якісної підготовки проекту у тому числі в контексті євроінтеграції, адже адаптація до європейських стандартів стосується не лише формального узгодження норм, а й відповідності фундаментальним європейським цінностям: верховенству права, правам людини, прозорості, недискримінації.

Зауважимо, що загальна правова експертиза та експертиза проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС є взаємопов'язаними, але відмінними за своїм предметом, цілями та методами аналізу проектів нормативно-правових актів. Загальна правова експертиза спрямована насамперед на забезпечення відповідності проектів нормативно-правових актів Конституції України, чинному законодавству, а також вимогам юридичної техніки, внутрішньої логіки та обґрунтованості. Вона дозволяє виявити юридичні колізії, неузгодженості, прогалини або дублювання норм, забезпечити єдність і послідовність національної правової системи.

Натомість експертиза проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС має свою специфіку. Вона орієнтована на зовнішній аспект – забезпечення узгодженості нормативно-правових

⁵⁰³ Мінкова О.Г. Експертне забезпечення правотворчості в Україні: теоретико-правова характеристика: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2016. 21 с.

актів України із правом ЄС, а також зобов'язаннями України у сфері європейської інтеграції. Така експертиза враховує не лише формальні вимоги, а й змістовне наповнення *acquis* ЄС, європейську правову доктрину, інструменти імплементації та особливості європейських правових стандартів.

Водночас ці два види експертизи доповнюють одна одну та нерідко проводяться паралельно щодо одного й того самого проекту нормативно-правового акта. Тільки поєднання їх результатів дозволяє забезпечити одночасно і високий рівень національної правової культури, і адаптацію до європейських стандартів.

Крім обов'язкових експертиз, закон передбачає можливість проведення додаткових експертиз за рішенням суб'єкта правотворчості чи іншого уповноваженого суб'єкта. Це, наприклад, експертизи на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї, практиці Європейського суду з прав людини; фінансово-економічна; цифрова; 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; з інших питань, що можуть вплинути на якість проекту нормативно-правових акта.

Гнучкість такого підходу дозволяє врахувати унікальні особливості кожного проекту нормативно-правового акта: для бюджетних питань – фінансово-економічна та бюджетна експертизи, для цифрових актів – цифрова, для актів щодо прав людини – експертиза на відповідність Конвенції тощо.

На окрему увагу заслуговує незалежна експертиза проєктів нормативно-правових актів. Відповідно до частини третьої статті 44 Закону України «Про правотворчу діяльність» щодо проєктів нормативно-правових актів може проводитися незалежна експертиза експертними організаціями з числа наукових, освітніх, міжнародних та інших організацій відповідного профілю, експертами з числа вчених і фахівців. При цьому головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи проєктів законів визначено Національну академію наук України.

За своєю сутністю експертиза проєктів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС є багатовимірною правовою процедурою, що поєднує комплекс різних елементів аналізу. Насампе-

ред, йдеться про техніко-юридичний аналіз, який передбачає оцінку структури проекту, логіки його викладу, коректності юридичних формулювань, дотримання стандартів законодавчої техніки та вимог до юридичного стилю. Саме на цьому етапі експерти виявляють внутрішні суперечності, некоректні посилання, неузгодженість між нормами проекту чи недосконалість редакцій.

Наступним ключовим елементом є змістовна правова експертиза, основна мета якої – забезпечити відповідність положень проекту *acquis* ЄС. Цей етап вимагає не лише порівняння текстів, а й аналізу на предмет повноти імплементації директив, регламентів, рішень ЄС, оцінки адекватності перенесення європейських стандартів у національний правопорядок, а також урахування позицій європейських судових інстанцій. Особлива увага при цьому приділяється не лише формальному збігу норм, а й суті запропонованих механізмів правового регулювання.

Важливим аспектом є інституційна оцінка, яка покликана визначити, наскільки реалістичним та здійсненним є впровадження нових норм у практику державного управління та правозастосування. Адже навіть формально досконалий проект може не відповідати реальним організаційно-правовим чи адміністративним можливостям тієї чи іншої інституції. Тому експертиза охоплює й аналіз здатності відповідних органів забезпечити виконання положень проекту відповідно до *acquis* ЄС.

Зрештою, завершальним елементом є правове прогнозування, яке передбачає оцінку потенційного впливу ухвалених норм на правозастосовну практику, визначення ймовірних ризиків, прогалин, можливих колізій чи надмірностей, а також прогнозування ефективності реалізації положень акта з погляду досягнення цілей європейської інтеграції.

Таким чином, експертиза проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС – це спеціалізований вид експертизи проектів нормативно-правових актів, який спрямований на встановлення відповідності проекту нормативно-правового акта України зобов'язанням у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС) і передбачає детальне дослідження змісту проекту нормативно-правового акта, його структури, юридичної техніки, а також відповідності конкретним директивам, регламентам, рішенням та рекомендаціям інституцій Європейського Союзу.

Експертиза проєктів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС становить складний багаторівневий процес, який спирається на принципи права, закріплені у міжнародних документах, Угоді про асоціацію, практиці Суду Європейського Союзу, актах *acquis communautaire*, а також відображені у методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи та оцінки відповідності законодавства. Дотримання визначених принципів дозволяє забезпечити не лише формальну, а й змістовну відповідність права України праву ЄС, створює передумови для ефективної європейської інтеграції та зміцнення верховенства права в українській правовій системі.

З огляду на це розглянемо кожен із цих принципів та проаналізуємо їх значення у контексті експертизи проєктів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС.

1. Принцип верховенства права. Цей принцип має ключове значення як у доктрині права ЄС, так і в національній правовій системі (стаття 6 Договору про Європейський Союз; стаття 8 Конституції України). Сутність принципу полягає у визнанні пріоритету закону як вищого критерію для ухвалення рішень та дій органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб і громадян. Верховенство права передбачає недопущення свавілля та зловживання владними повноваженнями, рівність усіх перед законом, забезпечення прозорості й передбачуваності правового регулювання, а також ефективний судовий захист прав і свобод особи.

У практичній площині дотримання принципу верховенства права виявляється у вимогах щодо конституційності та законності нормативно-правових актів, забезпеченні незалежності судової влади, реальному доступі особи до механізмів захисту своїх прав. В європейському контексті принцип верховенства права слугує ключовим критерієм оцінки відповідності національного законодавства *acquis* ЄС, а його імплементація є обов'язковою умовою для інтеграції до європейського правового простору.

2. Принцип правової визначеності. Як загальноновизнаний принцип європейського права правова визначеність є одним із наріжних камнів європейської правової традиції та становить необхідну передумову для забезпечення ефективного функціонування правової системи, захисту прав і свобод особи, підтримки довіри до держави. Принцип правової визначеності вимагає, щоб усі нормативно-правові акти були сформульовані достатньо чітко, зрозуміло та однозначно, щоб

особа могла передбачити правові наслідки своїх дій чи бездіяльності. Недотримання цього принципу – наявність суперечливих, розмитих або невизначених формулювань – створює ризики неоднакового застосування законодавства, зловживань з боку органів влади, а також ускладнює захист прав у судовому порядку.

Для України проблема забезпечення правової визначеності особливо гостро постає у періоди масштабних реформ, коли впроваджуються численні нові закони та підзаконні акти. З огляду на це пріоритетного значення набуває запровадження чітких і недвозначних норм, а правова визначеність є запорукою належного правозастосування, запобігання корупційним ризикам і забезпечення ефективного захисту прав особи.

3. Принцип системності. Йдеться про одну з ключових засад якісного правотворення та гармонізації законодавства України з *acquis* ЄС. Системність передбачає врахування не лише змісту окремих правових норм, а й структурних зв'язків та взаємодії між нормами різних галузей права, їхнього ієрархічного співвідношення, а також логічної та концептуальної узгодженості нормативно-правових актів.

Практика правового регулювання в країнах ЄС переконливо свідчить, що імплементація окремих положень без урахування системних зв'язків може призводити до внутрішніх суперечностей, колізій або навіть зниження ефективності застосування нового законодавства. Водночас системний підхід дозволяє комплексно оцінювати не лише прямі, а й опосередковані наслідки запровадження нових норм для всієї правової системи, сприяє узгодженості цілей та засобів правового регулювання, а також підвищує адаптивність законодавства до змінних соціальних і економічних умов.

Для України, яка перебуває у стані активної імплементації європейських стандартів, принцип системності є визначальним у процесі адаптації законодавства. Його реалізація вимагає проведення міжгалузевого аналізу проектів нормативно-правових актів, урахування практики їх застосування, а також координації між різними органами влади, науковими установами та експертною спільнотою.

4. Принцип відповідності *acquis* ЄС. *Acquis* ЄС – це складна система, що включає чинні нормативно-правові акти (директиви, регламенти, рішення), розвинену судову практику Суду ЄС, доктринальні підходи, а також інституційні й процедурні механізми функціонування права ЄС. Оцінка відповідності національного законодавства *acquis*

ЄС вимагає не лише формального відтворення положень європейських актів, а й глибокого розуміння їх змісту, цілей і цінностей. Особливого значення набуває урахування системних та концептуальних аспектів: єдності підходів до правового регулювання, узгодженості з усталеною судовою практикою, відповідності стратегічним пріоритетам розвитку ЄС, таким як повага до прав людини, забезпечення сталого розвитку, зміцнення демократичних інституцій тощо.

У цьому контексті українське законодавство має бути не лише «сумісним» із *acquis* ЄС у вузькому, формально-юридичному розумінні, а й таким, що інтегрує основоположні принципи, стандарти і доктринальні положення, які визначають сучасний європейський правовий простір. Такий підхід дозволяє забезпечити не лише відповідність конкретних нормативних приписів, а й загальну спрямованість і якість правової системи України у процесі євроінтеграції.

5. Принцип ефективності. Відповідно до практики Суду ЄС держави-члени зобов'язані забезпечити не лише формальне впровадження європейських норм у національне законодавство, а й їхню повноцінну дію у повсякденній правозастосовній практиці. Забезпечення ефективності означає вжиття державою всіх необхідних організаційних, кадрових, фінансових та інституційних заходів для імплементації права ЄС. Це стосується як створення незалежних органів нагляду та контролю, так і розбудови інфраструктури для реалізації відповідних норм, підвищення кваліфікації кадрів, проведення просвітницької роботи серед суб'єктів права, а також систематичного моніторингу результативності впровадження стандартів ЄС.

У контексті України принцип ефективності набуває особливої актуальності у процесі адаптації ключових сфер до європейських стандартів. Наприклад, у сфері захисту персональних даних створення незалежного наглядового органу є передумовою для практичної реалізації положень Загального регламенту про захист даних – ключового нормативно-правового акта ЄС у сфері захисту персональних даних⁵⁰⁴; у сфері публічних закупівель – забезпечення прозорих і доступних процедур для всіх учасників; у сфері екології – організація дієвого державного контролю та механізмів громадського моніторингу.

⁵⁰⁴ Регламент (ЄС) 2016/679 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 р. про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних і про вільне переміщення таких даних, а також про скасування Директиви 95/46/ЄС. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. 2016. L 119. С. 1–88.

Додатково: у низці галузей права у процесі експертизи відповідності національного законодавства *acquis* ЄС можуть застосовуватися й інші спеціальні принципи, що конкретизують або деталізують основні засади європейського права.

Зокрема, принцип пропорційності є одним із фундаментальних принципів права ЄС, що вимагає дотримання балансу між цілями правового регулювання та обмеженням прав і свобод особи. Будь-яке втручання держави у приватну сферу повинно бути виправданим, необхідним та не перевищувати меж, що об'єктивно потрібні для досягнення легітимної мети. Цей принцип широко застосовується у судовій практиці Суду ЄС, зокрема при оцінці правомірності обмежень у сфері захисту персональних даних, конкуренції, безпеки тощо.

Принцип недискримінації є одним із базових елементів *acquis* ЄС та передбачає заборону необґрунтованого або непропорційного обмеження прав і свобод за ознаками раси, статі, національного походження, віку, релігії тощо. Забезпечення рівності у правовому статусі осіб є обов'язковою вимогою у процесі адаптації українського законодавства, особливо у сферах праці, соціального забезпечення, доступу до освіти, охорони здоров'я та послуг.

У процесі адаптації законодавства особливого значення набуває принцип дотримання міжнародних зобов'язань, зокрема тих, що впливають із участі в багатосторонніх договорах, конвенціях Ради Європи, ООН та інших міжнародних організацій. Відповідність нових чи змінених норм міжнародним стандартам забезпечує цілісність правової системи та зменшує ризики виникнення правових колізій чи подвійних стандартів у регулюванні тих чи інших сфер.

Експертиза проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС є багатоаспектним явищем, що вимагає застосування різних методологічних підходів. У сучасній доктрині європейського права виокремлюють кілька базових методологічних орієнтирів, які комплексно забезпечують об'єктивність, системність і результативність оцінки відповідності національного законодавства *acquis* ЄС. До таких належать порівняльно-правовий, системний, функціональний, аксіологічний (ціннісний) та інституційний підходи. Кожен з них має свою сутність і відіграє особливу роль у процесі адаптації українського права до права ЄС.

Порівняльно-правовий підхід передбачає системне зіставлення норм українського законодавства з відповідними положеннями права

ЄС з метою виявлення розбіжностей, прогалин, дублювань або колізій. Компаративний аналіз дозволяє визначити, які національні норми відповідають *acquis* ЄС, а які потребують модернізації чи гармонізації.

У контексті європейської інтеграції України цей підхід лежить в основі розроблення стратегій наближення національного законодавства до європейських стандартів, забезпечує обґрунтування потреби у законодавчих змінах, а також слугує інструментом моніторингу виконання міжнародних зобов'язань. Практичною ілюстрацією реалізації порівняльно-правового підходу є складання таблиць відповідності між положеннями українських нормативно-правових актів і директивами чи регламентами ЄС.

Системний підхід ґрунтується на розумінні права як цілісної системи, елементи якої пов'язані між собою ієрархією, структурними зв'язками та концептуальною єдністю. З методологічного погляду системний підхід означає вивчення об'єкта як цілісної множини елементів у комплексі їхніх взаємозв'язків. У правовій сфері це означає аналіз законодавства не ізольовано по окремих актах, а у взаємозв'язку всіх норм і інституцій. Дотримання системного підходу потребує врахування правової ієрархії (Конституція – закони – підзаконні акти), галузевої структури права, а також вертикальних (державне право *vs.* *acquis* ЄС) та горизонтальних (міжгалузевих) зв'язків між нормами.

При наближенні законодавства до *acquis* ЄС системний підхід гарантує внутрішню узгодженість і несуперечливість правової системи. Його роль полягає в тому, щоб імplementовані норми ЄС органічно вписувалися в національне право, не створюючи колізій з чинними актами та не порушуючи цілісності правового регулювання. Адже імplementація європейських директив часто вимагає комплексних змін у суміжних законах та підзаконних актах, а іноді й інституційних реформ. Системний аналіз дає змогу виявити, які закони слід змінити одночасно, аби нововведення не конфліктували з іншими нормами. Таким чином досягається гармонія між новими європейськими положеннями і вже існуючим масивом права України. Це особливо важливо з огляду на принцип верховенства права ЄС для держав-членів: Україна, наближаючи законодавство, має забезпечити здатність правової системи інтегрувати норми ЄС без шкоди для її стабільності.

Функціональний підхід оцінює, як норми працюють у реальних правовідносинах та чи досягають вони поставлених цілей. Інакше кажучи, закон розглядається через призму його функції – соціально-

го або регуляторного завдання, яке він виконує. У процесі адаптації з правом ЄС функціональний підхід означає перевірку ефективності застосування імплементованих норм: чи створюють вони належний правовий результат, еквівалентний тому, якого прагне відповідна норма ЄС. Цей підхід походить від загального принципу, що різні правові системи можна порівнювати і узгоджувати, тільки якщо нормативні рішення забезпечують аналогічну функцію (вирішують однакову проблему). Отже важлива не лише формальна відповідність тексту закону директиві, а й практичний результат його дії.

Функціональний підхід відіграє ключову роль у тому, щоб наближене законодавство реально працювало, а не лишалося декларацією на папері. Він допомагає з'ясувати, чи запроваджені норми приводять до тих самих наслідків, що й норми права ЄС у державах-членах. У процесі євроінтеграції України цей підхід акцентує увагу на виконання зобов'язань Угоди про асоціацію не лише формально, але й по суті. Зокрема, від ефективності імплементации залежить динаміка подальшого зближення: ефективне застосування норм ЄС в Україні є передумовою глибшої інтеграції секторальних політик.

Саме тому у звітах ЄС часто оцінюється правозастосовна практика – наприклад, чи реально забезпечуються права споживачів, чи розслідуються випадки порушення конкурентного законодавства, чи працюють механізми захисту довкілля тощо. Функціональний підхід відповідає і на запитання, наскільки дієвими є нововведення. Він тісно пов'язаний з принципом ефективності права ЄС, згідно з яким держави мають не лише перенести норми, а й гарантувати їх реалізацію на практиці. Таким чином, цей підхід орієнтує на кінцевий результат – досягнення тих цілей, заради яких приймалися акти ЄС.

Аксіологічний підхід розглядає право крізь призму його відповідності базовим соціально-правовим цінностям. У сфері європейської інтеграції це означає оцінку того, наскільки норми національного права відображають та впроваджують фундаментальні цінності і принципи, на яких заснований ЄС. Як зазначено в науковій літературі, аксіологічний підхід у сучасному правознавстві визначає дослідження права крізь призму його відповідності певним цінностям, що можуть забезпечуватися правом і бути його основою⁵⁰⁵. Інакше кажучи, право

⁵⁰⁵ Серебро М.В. Аксіологічний підхід в юриспруденції. *Методологія та інновастика загальної теоретичної юриспруденції*: монографія / Ю.М. Оборотов, А.П. Овчиннікова, В.В. Завальнюк та ін.; за ред. Ю.М. Оборотова. Одеса: Фенікс, 2019. С. 80–95.

оцінюється не тільки за буквою закону, а й за духом – наскільки воно утверджує справедливість, добро, суспільний ідеал.

Для України, яка проголосила курс на європейську політико-правову культуру, аксіологічний підхід має першорядне значення. ЄС – це спільнота цінностей, тому відповідність національного права ціннісним стандартам ЄС є необхідною умовою інтеграції. Роль аксіологічного аналізу – виявити, чи узгоджуються українські норми із загальноєвропейськими цінностями, та стимулювати правотворчість у напрямі їх утвердження. Аксіологічний підхід у цьому контексті дозволяє оцінити, чи забезпечує правова система України демократію (наприклад, виборче законодавство – вільні вибори, прозорість), чи утверджує принцип верховенства права (незалежність судів, доступ до правосуддя), чи захищає права людини (законодавство про свободу слова, гендерну рівність, права меншин тощо) на рівні європейських стандартів. Якщо виявляються положення, що суперечать основоположним європейським цінностям, то такі норми потребують змін задля євроінтеграції.

Інституційний підхід зосереджується на суб'єктах, які реалізують право, тобто на здатності національних державних інституцій забезпечити належну імплементацію та виконання норм права ЄС. Якщо порівняльний і системний підходи більше стосуються норм, то інституційний – інституційної спроможності. Він оцінює, чи існують у державі потрібні органи та механізми, чи наділені вони достатніми повноваженнями, ресурсами і компетентністю для ефективного застосування *acquis* ЄС, а також чи узгоджена їх діяльність між собою. Вимога мати дієві інституції прямо впливає з критеріїв вступу до ЄС: держава-кандидат повинна продемонструвати інституційну спроможність ефективно втілювати положення права ЄС.

У процесі наближення до ЄС роль інституційного підходу полягає в тому, щоб ідентифікувати необхідні інституційні зміни та реформи управління. Він відповідає на запитання: чи здатна система органів влади якісно виконати нові євроінтеграційні завдання? Якщо ні, то які інституції слід створити (наприклад, незалежний регулятор енергетики чи орган із захисту персональних даних), які реорганізувати (наприклад, митну службу чи органи ветеринарного нагляду), а які посилити кадрово й технічно (наприклад, суди для розгляду категорії спорів, пов'язаних з правом ЄС). Інституційний аналіз висвітлює організаційні спроможності держави виконувати

євробозов'язання: без належних інституцій навіть добре виписані закони не працюватимуть.

Українське законодавство розбудувало спеціальні процедури та інститути для експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС. Так, у 2004 році Верховна Рада України законом затвердила Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС – комплексний план наближення, розрахований на досягнення повної відповідності правової системи України нормам ЄС⁵⁰⁶.

Метою цієї Програми визначено «досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього». Програма передбачала пріоритетні сфери адаптації, етапність змін та механізми координації, зокрема створення спеціального органу координації, покладення функцій центрального координатора на Міністерство юстиції України, розробку щорічних планів імплементації *acquis* ЄС тощо.

Зазначений Закон заклав інституційний механізм поступового наближення національного законодавства до *acquis* ЄС та передбачив, що Верховна Рада України забезпечує експертизу внесених до Верховної Ради України всіма суб'єктами права законодавчої ініціативи законопроектів на їх відповідність *acquis communautaire* на всіх етапах їх розгляду.

Розділ IX цього Закону («Особливості розгляду законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу») встановлює, що кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, протягом семи днів надсилається до Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу для визначення належності законопроекту за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС.

Законопроекти, які згідно з висновком Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу, належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини

⁵⁰⁶ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

в яких регулюються правом ЄС, протягом трьох днів передаються до уповноваженого центрального органу виконавчої влади для підготовки експертного висновку щодо відповідності цих законопроектів *acquis communautaire*.

Уповноважений центральний орган виконавчої влади у двадцятиденний термін готує експертний висновок щодо відповідності законопроектів *acquis communautaire* і передає його до Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу для підготовки пропозицій щодо доцільності прийняття законопроекту Верховною Радою України і термінів набрання ним чинності.

Проекти законів України та інших нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС, в обов'язковому порядку проходять експертизу на відповідність *acquis communautaire*.

Експертизу проектів законів України та інших нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС, здійснює уповноважений центральний орган виконавчої влади, а експертизу проектів нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – відповідні підрозділи органів, які видають акт.

Нормативно-правові акти, які суперечать *acquis communautaire*, можуть прийматися лише за наявності достатнього обґрунтування необхідності прийняття такого акта і на чітко визначений у самому акті строк.

Важливу роль у нормативному забезпеченні експертизи відіграє Регламент Верховної Ради України⁵⁰⁷. Відповідно до статті 93 Регламенту кожен зареєстрований законопроект або проект іншого акта після реєстрації у 5-денний строк надсилається у відповідний комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції – для підготовки експертного висновку. Висновки цього комітету мають бути подані до головного комітету у 21-денний строк з дня отримання законопроекту.

Головний комітет розглядає законопроект не пізніше ніж у 30-денний строк та ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного, до якого додаються експертні висновки Комітету

⁵⁰⁷ Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.

Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу.

Окремо варто згадати Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV, який опосередковано стосується якості нормотворчості, вимагаючи обґрунтованості та аналізу впливу регуляторних актів. Хоча він прямо не зосереджується на праві ЄС, цей Закон встановлює процедури підготовки регуляторних актів, які включають аналіз їх відповідності законодавству та міжнародним зобов'язанням України. Зокрема, при розробці регуляторних актів органи влади повинні проводити відстеження результативності та перегляд регуляцій, ураховуючи в тому числі необхідність приведення їх у відповідність до вищих актів і міжнародних договорів. Таким чином, принципи регуляторної політики (прозорість, передбачуваність, відповідність законодавству) формують загальне підґрунтя, на якому будується і експертиза проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС.

На рівні підзаконних актів питання експертизи на відповідність *acquis* ЄС врегульовано у Регламенті Кабінету Міністрів України⁵⁰⁸, який встановлює процедури підготовки проектів нормативно-правових актів Уряду, зокрема обов'язкову правову експертизу кожного проекту та спеціальне опрацювання проектів на відповідність міжнародним зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС.

Відповідно до § 44 Регламенту Кабінету Міністрів України кожен проект нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України підлягає обов'язковій правовій експертизі Міністерством юстиції України.

Головний розробник подає проект нормативно-правового акта до Міністерства юстиції України для проведення правової експертизи разом з пояснювальною запискою, матеріалами погодження (зокрема, листами із зауваженнями та пропозиціями від заінтересованих органів і висновками, підготовленими відповідно до пунктів 5 та 5-1 § 33 Регламенту), а також з порівняльною таблицею (якщо проектом передбачено внесення змін до інших актів).

Правова експертиза Міністерством юстиції України є обов'язковою стадією опрацювання проекту нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України за винятком окремо визначених випадків. Зокрема,

⁵⁰⁸ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. С. 21. Ст. 2180.

не потребують правової експертизи проекти нормативно-правових актів з кадрових питань, щодо зміни уповноваженої на підписання міжнародного договору особи, щодо зміни персонального складу делегацій чи комісій, про затвердження фінансових планів державних підприємств тощо (перелік таких винятків наведений у § 44 Регламенту).

Під час проведення правової експертизи Міністерство юстиції України перевіряє проект нормативно-правового акта на відповідність Конституції України, чинним законам і міжнародним договорам України, а також стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини (зокрема, положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод з урахуванням практики ЄСПЛ), а також принципам недискримінації та забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.

За результатами експертизи Міністерство юстиції України готує офіційний висновок за встановленою формою. У висновку обов'язково зазначаються правові підстави прийняття акта з посиланням на норми законів, що визначають повноваження Кабінету Міністрів України у відповідній сфері. Висновок підписує Міністр юстиції України (або перший заступник Міністра в разі його відсутності).

Міністерство юстиції України надсилає (надає) готовий висновок розробникові у строк не більше як 10 робочих днів (у стандартному випадку). У невідкладних випадках, передбачених Регламентом, висновок надається в одноденний строк.

Належним чином проведена правова експертиза є обов'язковою умовою подальшого розгляду проекту нормативно-правового акта Кабінетом Міністрів України. За наявності неусунених зауважень Міністерства юстиції України або Секретаріату Кабінету Міністрів України щодо невідповідності проекту нормативно-правового акта законодавству чи міжнародним зобов'язанням (у тому числі у сфері відповідності праву ЄС), такі розбіжності мають бути вирішені на етапі попереднього узгодження перед внесенням проекту на розгляд Уряду. Інакше кажучи, якщо за результатами експертизи зроблено висновок про невідповідність проекту постанови міжнародним зобов'язанням України або праву ЄС, проект підлягає доопрацюванню до стану повної відповідності перед його розглядом Кабінетом Міністрів України.

Регламентом передбачено окрему процедуру експертизи проектів актів на відповідність зобов'язанням у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу. Згідно з § 35 Регламенту будь-який

проект постанови Кабінету Міністрів України (а також проект розпорядження про схвалення програмного документа Уряду) підлягає опрацюванню (аналізу) на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції (у тому числі міжнародно-правовим) та праву ЄС (*acquis* ЄС). Виняток із зазначеного правила зроблено лише для проектів актів, що стосуються питань обороноздатності, безпеки життя і здоров'я громадян тощо, підготовлених під час дії воєнного стану (до таких проектів вимоги § 35 можуть не застосовуватися).

Процедура оцінки відповідності євроінтеграційним зобов'язанням та праву ЄС покладається передусім на розробника проекту акта. Під час підготовки проекту постанови Кабінету Міністрів України розробник повинен вжити заходів, визначених у § 35 Регламенту, а саме:

1) визначає:

– джерела права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), що регулюють правовідносини, аналогічні тим, що планується врегулювати проектом акта;

– наявність зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правових, щодо предмета правового регулювання проекту акта;

– наявність програмних документів у сфері європейської інтеграції з предмета, що регулюється проектом акта;

2) проводить порівняльний та/або порівняльно-правовий аналіз;

3) наводить обґрунтування в разі невідповідності проекту акта праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС), міжнародним домовленостям у сфері європейської інтеграції, передбачає строк його дії;

4) пропонує провести консультації із Європейською Комісією стосовно відповідності проекту акта Кабінету Міністрів зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС) відповідно до пункту 1 § 47-1 і § 47-4 цього Регламенту.

Згідно з пунктом 3 § 35 Регламенту розробник подає довідку щодо відповідності проекту акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (форма такої довідки затверджена як додаток 1 до Регламенту).

Додаток 1 містить структуру і типову форму цієї довідки: в ній, зокрема, відображаються визначені розробником сфери та акти права ЄС, наявні *acquis*-зобов'язання України, відповідні програмні документи, результати порівняльно-правового аналізу (у формі таблиці

відповідності положень проєкту нормам права ЄС та міжнародним зобов'язанням) тощо.

Організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення цього процесу здійснює Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України (далі – Урядовий офіс).

Відповідно до пунктів 1, 3 Положення про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції Урядовий офіс є самостійним структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України, який забезпечує, зокрема, організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне забезпечення діяльності у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України та Віце-прем'єр-міністра України, до компетенції якого віднесено питання європейської та євроатлантичної інтеграції⁵⁰⁹.

Урядовий офіс проводить експертизу проєктів нормативно-правових актів, інших документів, внесених Кабінетові Міністрів України, на предмет їх відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, та праву Європейського Союзу (acquis ЄС).

На етапі міжвідомчого погодження проєкту акта розробник зобов'язаний надіслати проєкт постанови разом з пояснювальною запискою, порівняльною таблицею (за наявності) та підготовленою довідкою (додаток 1) до Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції для проведення експертизи на відповідність зобов'язанням у сфері європейської інтеграції та праву ЄС. Це надсилання здійснюється обов'язково для усіх проєктів, що підпадають під вимоги § 35.

За результатами експертизи Урядовий офіс перевіряє подані матеріали розробника, зокрема таблицю відповідності. У разі, якщо розробник не надав таблицю відповідності або інформація в ній неповна, чи безпосередньо виявлено невідповідність (або неповну відповідність) проєкту акта acquis ЄС чи євроінтеграційним зобов'язанням України, Урядовий офіс надає розробнику офіційні рекомендації щодо доопрацювання проєкту акта із зазначенням способів усунення виявлених невідповідностей.

⁵⁰⁹ Положення про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2017 р. № 759. *Офіційний вісник України*. 2017. № 84. С. 11. Ст. 2565.

Такі рекомендації оформлюються в порядку пункту 5-1 § 33 Регламенту і мають статус висновку Секретаріату Кабінету Міністрів України з питань європейської інтеграції. Головний розробник повинен врахувати отримані зауваження: відповідно до § 44 копії висновків та рекомендацій Урядового офісу (як і інших органів погодження) додаються до матеріалів, що подаються на правову експертизу Мін'юсту.

Відповідно до частини п'ятої статті 54 Закону України «Про правотворчу діяльність» Кабінет Міністрів України затвердив Порядок проведення юридичної (правової) експертизи підзаконних нормативно-правових актів, прийняття рішення про їх державну реєстрацію або про відмову в такій реєстрації, включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (далі – Порядок)⁵¹⁰, який набрав чинності одночасно з введенням в дію Закону України «Про правотворчу діяльність».

Відповідно до чинної редакції Порядку прийняття рішення про державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів або про відмову в такій реєстрації, а також включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, питання відповідності проектів підзаконних нормативно-правових актів *acquis* Європейського Союзу набули імперативного характеру на всіх етапах підготовки, експертизи та ухвалення цих актів.

Згідно з пунктом 1 цього Порядку «державна реєстрація підзаконних нормативно-правових актів здійснюється Мін'юстом і його територіальними органами (далі – орган державної реєстрації) та полягає у проведенні юридичної (правової) експертизи на відповідність таких актів Конституції та законам України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС), практиці Європейського суду з прав людини, правилам техніки нормопроєктування...».

Елемент відповідності *acquis* ЄС закріплюється не лише як загальний орієнтир правової політики, а як обов'язкова умова для

⁵¹⁰ Порядок проведення юридичної (правової) експертизи підзаконних нормативно-правових актів, прийняття рішення про їх державну реєстрацію або про відмову в такій реєстрації, включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2024 р. № 1537. *Офіційний вісник України*. 2025. № 8. Ст. 638.

проходження всіх процедур державної реєстрації. Таким чином, усі підзаконні нормативно-правові акти, що подаються на державну реєстрацію, підлягають експертизі щодо відповідності *acquis* Європейського Союзу (пункти 2, 3 Порядку).

Процедура подання проекту підзаконного нормативно-правового акта на державну реєстрацію передбачає обов'язкове супроводження відповідного пакета документів, серед яких має бути і довідка щодо відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС).

Експертиза, що здійснюється органом державної реєстрації, включає обов'язковий аналіз відповідності положень проекту акта *acquis* ЄС. При цьому у разі потреби орган державної реєстрації має право залучати зовнішніх експертів для проведення додаткової аналітики.

Позитивне рішення про державну реєстрацію підзаконного нормативно-правового акта може бути прийняте лише за умови відповідності акта, зокрема, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та *acquis* Європейського Союзу. Водночас невідповідність проекту підзаконного нормативно-правового акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та *acquis* ЄС є однією з підстав для відмови в державній реєстрації такого акта. У разі виявлення невідповідності акт повертається суб'єкту правотворчості для доопрацювання разом з обґрунтуванням причин та переліком порушень, у тому числі щодо *acquis* ЄС.

Проведення експертизи на відповідність *acquis* ЄС та її результати фіксуються у спеціальній довідці, що подається разом із проектом нормативно-правового акта, а також у висновку органу державної реєстрації, який містить рішення про реєстрацію або відмову.

Для методичного забезпечення експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС компетентними органами розроблено низку рекомендацій та посібників. Зокрема, Урядовим офісом за підтримки міжнародних проектів підготовлено Методологію перевірки відповідності законодавству ЄС⁵¹¹. Ці рекомендації роз'яснюють алгоритм дій для експертів: як визначати, чи підпадає проект акта під дію права ЄС; як знаходити та аналізувати відповідні директиви/регламенти; як оформлювати висновок або таблицю відповідності, фіксуючи порівняння положень проекту і *acquis* ЄС.

⁵¹¹ GFA Consulting Group. Методологія перевірки відповідності законодавству ЄС і складання таблиць відповідності: методичний посібник / Проект ЄС Association4U. Київ, 2016. 26 с.

Слід звернути увагу на необхідність для України вивчення та врахування найбільш ефективного досвіду європейських країн щодо експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність праву ЄС.

Інституційний механізм експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС у державах-членах ЄС характеризується значною варіативністю, яка залежить від правової традиції, масштабів держави, політичної культури й темпів євроінтеграції. Проте аналіз європейської практики дає змогу виокремити спільні риси.

Провідною серед них є чіткий розподіл відповідальності між суб'єктами, залученими до проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС: від профільних міністерств, що здійснюють початковий правовий аналіз та формують первинні таблиці відповідності, до спеціалізованих урядових агенцій та аналітичних офісів, які виконують експертно-методичну та координаційну функцію. Важливою ланкою у цій системі залишаються парламентські комітети, які здійснюють політичний і публічний контроль за результатами експертизи, а також незалежні науково-експертні підрозділи, що забезпечують додаткову верифікацію і підвищують якість аналізу.

Аналіз європейського досвіду переконливо засвідчує: незважаючи на значну варіативність інституційних моделей практично всі держави-члени ЄС дотримуються спільних принципів – спеціалізації, розподілу відповідальності, уніфікації процедур, відкритості та багаторівневої перевірки результатів аналізу. Розглянемо інституційні моделі окремих держав – як класичні, так і інноваційні приклади експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС.

Польща. Експертиза проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС має централізований характер (класичний приклад). На стадії підготовки будь-якого проекту нормативно-правового акта, який навіть частково зачіпає питання, врегульовані правом ЄС, міністерства зобов'язані провести попередній аналіз відповідності. У кожному профільному міністерстві функціонує окремий відділ або призначений експерт, відповідальний за питання європейської інтеграції – саме вони й здійснюють перший рівень експертизи відповідності.

Далі проект разом із відповідними таблицями відповідності та аналітичними матеріалами передається до Департаменту права ЄС Канцелярії Голови Ради Міністрів. Тут його розглядає група експертів з європейського права, які не просто перевіряють відповідність,

а й надають зауваження, рекомендації щодо удосконалення формулювань, а іноді навіть пропонують альтернативні редакції окремих положень. Департамент має право повертати проєкт на доопрацювання або вимагати більш детального обґрунтування розбіжностей із *acquis* ЄС. Після цього висновок щодо відповідності та таблиця відповідності додаються до досьє законопроєкту, і під час розгляду в парламенті саме на ці документи опираються профільні комітети⁵¹².

Франція. На відміну від багатьох країн тут домінує саме урядова аналітична ланка експертизи проєктів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС, яка доповнюється потужним консультативним і парламентським контролем. Ключова роль належить Секретаріату у справах європейських питань при Прем'єр-міністрові, який координує всю роботу з підготовки та аналізу таблиць відповідності, здійснює методичний супровід міністерств, а у разі необхідності організовує міжвідомчі консультації та залучає незалежних експертів⁵¹³.

Особливістю французької моделі є потужний консультативний рівень. Національний консультативний комітет з європейського права – незалежний орган, що проводить додаткову експертизу найбільш значущих законопроєктів, надає альтернативні висновки, рекомендує перегляд формулювань або підходів до імплементації *acquis* ЄС.

Ще один важливий аспект – парламентський контроль. В обох палатах парламенту діють спеціальні комітети з європейських питань, які мають право затребувати результати експертизи відповідності, скликають слухання, вносити зміни або навіть ініціювати повторний аналіз.

Німеччина. Для німецької моделі характерний баланс між урядовою відповідальністю, парламентським контролем і незалежною експертизою. Підготовку законопроєкту традиційно розпочинає федеральне міністерство, до сфери компетенції якого входить предмет регулювання. Саме тут формується початкова таблиця відповідності – документ, що містить детальний перелік норм права ЄС і посилання на відповідні положення проєкту⁵¹⁴.

⁵¹² Zasady techniki prawodawczej: załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Dz.U. 2002, nr 100, poz. 908. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021000908/O/D20020908.pdf>.

⁵¹³ Qu'est-ce que le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)? URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20353-quest-ce-que-le-secretariat-general-des-affaires-europeennes-sgae>.

⁵¹⁴ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Handbuch der Rechtsförmlichkeit. 4., vollständig überarbeitete Auflage 2024. Berlin: BMJV, 2024. URL: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Handbuch_der_Rechtsfoermlichkeit_4.pdf.

Міністерство юстиції перевіряє проєкт на відповідність як національному, так і європейському праву, за потреби ініціює юридичну експертизу чи консультації з фахівцями з університетів або незалежних дослідницьких центрів.

Найважливішу роль у німецькій моделі відіграє Комітет у справах Європейського Союзу Бундестагу. Цей комітет може затребувати додаткову експертизу щодо будь-якого проєкту, організувати слухання за участю міністерських і незалежних експертів, направляти свої рекомендації уряду й вимагати доопрацювання документів.

Після ухвалення закону Комітет Бундестагу, за підтримки наукової служби парламенту, здійснює моніторинг фактичної імплементації: організовуються додаткові засідання, заслуховуються урядові звіти щодо практики застосування норм ЄС, аналізуються можливі суперечності чи претензії з боку Європейської комісії.

Італія. Модель експертизи проєктів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС побудована на партнерстві між урядом і парламентом. Підготовку законопроєкту починають профільні міністерства, які зобов'язані провести первинний аналіз відповідності положенням права ЄС та скласти детальну таблицю відповідності. Зазвичай цю роботу виконують спеціалізовані департаменти з європейських питань або юрисконсульти, які регулярно проходять навчання з аналізу *acquis* ЄС. У разі складних або спірних питань міністерство має право звернутися за консультацією до Департаменту європейських політик при Раді Міністрів⁵¹⁵.

Італійський парламент має дві палати – Палату депутатів і Сенат, і в кожній діє власний Комітет з питань Європейського Союзу. Саме ці комітети здійснюють фінальний контроль за експертизою проєктів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС. На практиці вони розглядають всі законопроєкти, які містять положення щодо імплементації права ЄС, затребують від уряду таблиці відповідності й пояснювальні записки, а також можуть ініціювати публічні слухання із залученням урядовців, науковців, бізнесу та громадськості. За необхідності комітет має право повернути проєкт на доопрацювання, а також рекомендувати незалежний зовнішній аналіз або експертизу з боку академічної спільноти чи спеціалізованих юридичних центрів.

Литва. Характерною рисою литовської моделі є створення незалежного Офісу європейського права, який виконує аналітичну, коор-

⁵¹⁵ <https://www.affarieuropei.gov.it/it>.

динаційну та методичну функції, здійснює перевірку таблиць відповідності, організовує тренінги для держслужбовців і веде відкритий реєстр аналітичних матеріалів.

На початковій стадії кожне міністерство зобов'язане провести власний попередній аналіз відповідності проекту нормативного акта положенням права ЄС і підготувати таблицю відповідності. Однак саме Офіс європейського права виступає другою, незалежною ланкою аналізу – його фахівці перевіряють як повноту, так і якість таблиць відповідності, надають розгорнуті висновки, а у випадку невідповідності чи прогалин можуть ініціювати доопрацювання проекту.

Ще один суттєвий плюс литовської моделі – регулярний моніторинг після ухвалення акта. Офіс не просто супроводжує прийняття законів, а й проводить аналіз ефективності їх застосування, виявляє проблеми у впровадженні норм права ЄС на практиці й готує пропозиції для удосконалення законодавства⁵¹⁶.

Нідерланди. Особливістю нідерландської моделі експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС є цифровізація та інтеграція всіх процедур на єдиній державній електронній платформі. Всі документи, що стосуються експертизи, включаючи таблиці відповідності, пояснювальні записки та аналітичні матеріали, формуються і зберігаються в спеціалізованій електронній системі *Legislative Footprint*. Профільні міністерства відповідають за підготовку первинного аналізу відповідності та завантаження необхідних матеріалів до платформи⁵¹⁷. Після погодження з Міністерством юстиції результати експертизи стають доступними для парламентського розгляду та незалежної зовнішньої експертизи.

Важливою інновацією є механізм постійного оновлення та моніторингу: у разі змін у нормативних актах ЄС електронна система автоматично надсилає відповідні сповіщення уповноваженим особам, ініціюючи повторний аналіз або оновлення таблиць відповідності. Це дозволяє уникати ситуацій із застарілими імплементаціями та гарантує динамічний розвиток правового поля.

Скандинавська модель (Данія, Фінляндія). Процедура експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС

⁵¹⁶ Експертиза законопроектів на відповідність праву ЄС: досвід Литви та Польщі. 2018. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/ekspertyza-zakonoproektiv-na-vidpovidnist-pravyes-dosvid-lytvy-ta-polshchi>.

⁵¹⁷ EU Legislation Monitor Now Live. URL: https://www.nldigitalgovernment.nl/news/eu-legislation-monitor-now-live/?utm_source.

розпочинається з того, що профільне міністерство готує попередню таблицю відповідності й одразу виставляє її разом із текстом проекту нормативно-правового акта на спеціальній урядовій онлайн-платформі для публічного обговорення. Будь-яка організація чи громадянин можуть залишити свої зауваження чи пропозиції, і уряд не має права ігнорувати ці коментарі – усі обґрунтовані зауваження мають бути формально опрацьовані й отримати відповідь⁵¹⁸.

Після врахування коментарів проект із остаточною таблицею відповідності надходить до парламенту. Там його опрацьовує профільний комітет, який за потреби може залучати зовнішніх експертів, наприклад, університетських фахівців або представників неурядових організацій⁵¹⁹.

Іспанія. Система експертизи проектів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС вирізняється потужною міжурядовою координацією. Основна роль у цьому процесі належить Директорату з європейських справ при Міністерстві закордонних справ, Європейського Союзу та співробітництва. Саме цей орган координує всі питання гармонізації, забезпечує аналітичну й методичну підтримку міністерствам і стежить за якістю підготовки законопроектів⁵²⁰.

На першому етапі профільне міністерство, розробляючи проект нормативного акта, проводить початковий аналіз відповідності та складає таблицю відповідності. До цієї роботи залучаються не лише державні службовці, а й експерти університетів та фахівці з перекладу, оскільки іспанська модель приділяє величезну увагу лінгвістичній точності.

На другому етапі Директорат з європейських справ аналізує якість підготовлених матеріалів, перевіряє їх відповідність *acquis* ЄС, за необхідності повертає проект на доопрацювання або ініціює додаткову експертизу із залученням провідних університетських фахівців. Особливий акцент робиться на забезпеченні однаковості перекладів у всіх нормативних актах та уникненні правових колізій, які можуть виникати через відмінності у термінах чи змісті.

⁵¹⁸ Danish Institute for Human Rights publishes guide on transposition of CSDDD for National Human Rights Institutions. URL: https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/guide-national-human-rights-institutions-transposition-csddd/?utm_source.

⁵¹⁹ Tripartite working group to prepare implementation of Platform Work Directive in Finland. URL: https://tem.fi/en/-/tripartite-working-group-to-prepare-implementation-of-platform-work-directive-in-finland?utm_source.

⁵²⁰ Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias. URL: https://es.wikipedia.org/wiki/Direcci%C3%B3n_General_de_Coordinaci%C3%B3n_del_Mercado_Interior_y_otras_Pol%C3%ADticas_Comunitarias?utm_source.

Третій етап процедури експертизи проєктів нормативно-правових актів на відповідність *acquis* ЄС в Іспанії полягає у здійсненні парламентського контролю. Відповідно до усталеної практики спеціалізований комітет з європейських справ у Конгресі депутатів та Сенаті має повноваження вимагати проведення додаткової експертизи, а також отримання незалежного експертного висновку від представників академічної спільноти, зокрема провідних університетів⁵²¹.

Парламентські слухання з питань відповідності *acquis* ЄС, як правило, мають відкритий характер, що забезпечує можливість участі широкого кола стейкхолдерів і сприяє підвищенню прозорості процесу. За результатами розгляду підсумкові таблиці відповідності разом з аналітичними висновками офіційно публікуються та стають доступними для громадськості.

2.6. Правовий моніторинг як важливий інструмент євроінтеграційної правової політики України

Постановка питання про правовий моніторинг як інструмент фокусує увагу до проблем права із праксеологічного погляду не стільки на тому, «яка саме має бути євроінтеграційна політика», а «за допомогою чого» така політика стає можливою, власне, має відбутися. Тобто, повинно йтися про євроінтеграційні інструменти, які спроможні забезпечити реалізацію правової політики України на шляху до ЄС.

Покладаючи надію на те, що основну роль у цьому аспекті має відіграти саме інститут правового моніторингу, важливо розглянути детальніше особливості прояву інституту правового моніторингу на тлі правової політики в контексті євроінтеграції. Це спонукає проаналізувати низку досліджень у напрямі правового моніторингу, правової політики та євроінтеграції.

Так, на сьогодні варто визнати, що проблемами правового моніторингу переймалися чимало дослідників, які так чи інакше зробили свій внесок у розвиток політики євроінтеграції та правового моніторингу. Зокрема, А.М. Колодій та В.М. Тернавська досліджували проблеми

⁵²¹ The Spanish Parliament and EU affairs. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/284043/Spanish%20Parliament_EPRS_BRI%282023%29757579_EN.pdf?utm_source.

2.6. Правовий моніторинг як важливий інструмент євроінтеграційної...

правового моніторингу як засобу забезпечення конституційно-правової політики в Україні у науковій статті (2023). Ці вчені розкривали проблему, не фокусуючись безпосередньо на питанні «інструменту» як обов'язкового складника методологічного правотворчого процесу. Проте за результатами дослідження вони доходять висновку, що сам по собі «... правовий моніторинг є ефективним засобом формування і реалізації конституційно-правової політики держави, дія якого спрямована на забезпечення належної якості нормативно-правових актів, що приймаються, та їх практичну реалізацію ...»⁵²². Таким чином, можливо виокремити той факт, що вченими вживається термін не «інструмент», а «засіб», у якому відображається функціональна роль «засобу» у політичному покликанні. Не вдаючись у дефініції слів «інструмент» та «засіб», вважаємо, що не за змістом, а за суттю вони можуть вживатися як синоніми. Тому в дослідженні А.М. Колодїя та В.М. Тернавської, на нашу думку, відображаються лише процеси, які створюються завдяки певним «процедурним корелятам», оскільки у них йдеться про процеси «формування» та «реалізації» конституційно-правової політики держави. Утім для дослідження політики євроінтеграції цього очевидно не достатньо, адже йдеться як про національний рівень політики, так і регіональний.

Водночас, переймаючись проблемами правового моніторингу відповідності нормативно-правових актів чинному законодавству України як інструменту забезпечення його системності, на монографічному рівні (2023) О.О. Томкіна також не визначає питань, які пов'язані з «інструментом забезпечення» правового моніторингу, акцентуючи при цьому увагу лише на моменті «відповідності»⁵²³. Щоправда питання відповідності може містити ознаки інструменту «моніторингу», в тому числі й політики.

У межах розгляду питань, пов'язаних із правовим моніторингом, доречно звернути увагу на дисертацію В.Є. Іванчук. У своєму науковому дослідженні В.Є. Іванчук детальніше розкриває питання правового моніторингу, зокрема, через призму його поняття та призначення.⁵²⁴ Щоправда також не розкриває аспект з євроінтеграційною

⁵²² Колодїй А.М., Тернавська В.М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. Вип. 1. 2023. С. 103. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/431/384>.

⁵²³ 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. 193.

⁵²⁴ Іванчук В.Є. Поняття та призначення правового моніторингу: дис. ... доктора філос.

правовою політикою України. У цьому дослідженні важливо звернути увагу на один із висновків вченої, в якому визначено, що «... правовий моніторинг є сучасним інструментом забезпечення якості, аналізу стану правового регулювання; ...»⁵²⁵. Отже вживання термінології до інституту правового моніторингу як «інструмент» є цілком прийнятним.

Попри визнання правового моніторингу як «інструменту забезпечення...», В.Є. Іванчук визначає і те, де саме правовий моніторинг може бути диференційованим як «інструмент». Зокрема, вчена зазначає, що правовий моніторинг може бути застосовним до «... вдосконалення законодавства, сполучною ланкою між законотворчістю та правозастосуванням...»⁵²⁶. Такий підхід є загальним відносно проблеми «забезпечення правової політики в Україні в контексті євроінтеграції», та очевидно повинен взятися до уваги, оскільки виокремлює такі фундаментальні напрями, а саме законотворчість та правозастосування. Законотворчість та правозастосування якраз й визначають себе як правові інструменти у процесі євроінтеграції, оскільки важко уявити реалізацію євроінтеграції без «законотворчості» та «правозастосування».

Проте для нашого дослідження цей підхід не характеризує себе у повну міру тому, що не враховує специфіку значної частини євроінтеграційного процесу та відповідної правової політики України зокрема. Адже правова, водночас євроінтеграційна політики це не тільки «законотворчість» та «правозастосування».

Однак варто взяти до уваги іншу тезу В.Є. Іванчук. Вона полягає у тому, що «вдосконалення законодавства» становить одну із мети правового моніторингу⁵²⁷. Проте, на нашу думку, питання «вдосконалення» якраз позиціонується швидше як інструмент в євроінтегра-

за спеціальністю 081 – Право; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2023. 216 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/501b3767-fe7a-43d0-b281-848d3b6f5356/content>.

⁵²⁵ Іванчук В.Є. Поняття та призначення правового моніторингу: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 – Право; Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2023. С. 163. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/501b3767-fe7a-43d0-b281-848d3b6f5356/content>.

⁵²⁶ Іванчук В.Є. Поняття та призначення правового моніторингу: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 – Право; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2023. С. 163. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/501b3767-fe7a-43d0-b281-848d3b6f5356/content>.

⁵²⁷ Іванчук В.Є. Поняття та призначення правового моніторингу: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 – Право; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2023. С. 163. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/501b3767-fe7a-43d0-b281-848d3b6f5356/content>.

ційному процесі саме правового моніторингу для євроінтеграційної правової політики України.

Відтак за таких різноаспектних та незбалансованих підходів, що склались у науковому дослідницькому обігу, слід відповісти на питання: а якими «інструментами» наділений саме інститут правового моніторингу в контексті забезпечення правової політики в Україні в ході євроінтеграції? Деякі з них вже виокремили: 1) законотворчість; 2) правозастосування; 1.2) вдосконалення законодавства (який слід вважати як «підінструмент» (підінститут; допоміжний інструмент) законотворчості).

Відповідаючи на це питання, стає очевидним, що слід більш ретельно звернути увагу на дефініційні особливості терміна «інструмент» та терміна «інститут політики в контексті євроінтеграції», причому розпочинаючи із етимології слова.

Так, у словнику української мови слово «інструмент» подається у кількох значеннях. Зокрема, пропонується розуміти його як «знаряддя праці», «сукупність таких знарядь», «музичний інструмент» і, що особливо цікаво, як «спосіб для досягнення чогось...»⁵²⁸, проте аж ніяк не як «засіб».

Водночас, у словнику української мови наводиться такі терміни, які є похідними від слова «інструмент», а саме «інструменталізація», «інструменталізм»⁵²⁹ тощо. Наприклад, слово «інструменталізація» визначається як «... використання чогось як інструменту певної дії...»⁵³⁰; «інструменталізм» як «різновид прагматизму», що вважає свідомість одним із знарядь (інструментів) пристосування організму до середовища, яке постійно змінюється...»⁵³¹.

Тут варто визнати, що досить близьким словом за значенням до слова «інструмент» все таки є слово «інструменталізм». Проте воно має власні відмінності від суто терміна «інструмент», і тому не точно передає його зміст, або ж природно віддалено, а отже й інтерпретація його може братися до уваги частково.

⁵²⁸ Словник української мови. Том шостий, ЗГАГА – КВАРТА. Український мовно-інформаційний фонд. Київ, 2015. С. 542–543.

⁵²⁹ Словник української мови. Том шостий, ЗГАГА – КВАРТА. Український мовно-інформаційний фонд. Київ, 2015. С. 543.

⁵³⁰ Словник української мови. Том шостий, ЗГАГА – КВАРТА. Український мовно-інформаційний фонд. Київ, 2015. С. 543.

⁵³¹ Словник української мови. Том шостий, ЗГАГА – КВАРТА. Український мовно-інформаційний фонд. Київ, 2015. С. 543.

Натомість у філософському словнику слово «інструменталізм» подається як «...ключова методологічна настанова ряду впливових філософських течій: прагматизму, позитивізму, структуралізму, критичного раціоналізму, постструктуралізму, постмодернізму і т. ін. ...»⁵³². Ці особливості змісту складного слова дають змогу виокремити питання прагматизму «для інструментів забезпечення євроінтеграційної політики», позитивізму (що характерно для аспекту нормативно-правового акту та його регулювання), системності та раціональності процедури євроінтеграції тощо.

Повертаючись до питань проблеми євроінтеграційної політики, важливо вказати й на те, що вони не є новими та активно дістали досліджуються у сферах права, економіки, державного управління тощо. А тому вони також повинні бути проаналізовані як частина одного цілого в комплексному визначенні проблеми «правового моніторингу як важливого інструменту євроінтеграційної правової політики України».

Так, за релевантним пошуком серед вітчизняних учених можливо виокремити вчених-правників О.М. Оніщенко,⁵³³ А.А. Приходько⁵³⁴ та інших; серед вчених-економістів К.Ю. Сіренко⁵³⁵; вчених-політологів А.В. Козьмінних⁵³⁶; дослідників з державного управління Ю.В. Палагнюк⁵³⁷.

Серед молодих науковців проблемами євроінтеграційної політики переймалися Г.В. Савенко⁵³⁸ та деякі інші.

⁵³² Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г.С. Сковороди; редкол.: В.І. Шинкарук (голова) та ін. Київ: Абрис, 2002. С. 244.

⁵³³ Оніщенко Н.М. Правова політика як складова євроінтеграційної політики України: виклики, загрози, перспективи: За матеріалами доповіді на засіданні Президії НАН України 15 травня 2024 р. *Вісник Національної академії наук України*. 2024. № 7. С. 51–61. URL: <https://doi.org/10.15407/vism2024.07.051>.

⁵³⁴ Приходько А.А. Євроінтеграційні процеси в Україні: становлення та розвиток. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. Том 30 (69). № 6. С. 92–97. URL: https://www.juris.vernadskijournals.in.ua/journals/2019/6_2019/20.pdf.

⁵³⁵ Сіренко К.Ю. Євроінтеграційна політика України: позитивні та негативні аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2018. Випуск 22. Частина 3. С. 65–68. URL: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/22_3_2018ua/18.pdf.

⁵³⁶ Козьмінних А.В. Інформаційні механізми євроінтеграційної політики України. *Актуальні проблеми політики*. 2020. Вип. 65. С. 41–48. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/4a5f74fb-b8eb-4c24-b452-3186c6e3459d/content>.

⁵³⁷ Палагнюк Ю.В. Механізми формування та реалізації державної євроінтеграційної політики України: автореф. дис... д-ра наук з державного управління: 25.00.02 – механізми державного управління. Чорноморський державний університет імені Петра Могили. Миколаїв, 2015. 38 с.

⁵³⁸ Савенко Г.В. Окремі аспекти євроінтеграційної політики України в сучасних умовах. *Юридичний науковий фаховий журнал*. 2017. № 2. С. 101–103. URL: http://sej.org.ua/2_2017/32.pdf.

2.6. Правовий моніторинг як важливий інструмент євроінтеграційної...

Проте, як виявляється, усі ці дослідження, хоча стосувалися політичних процесів, проте безпосередньо у правовомоніторинговому напрямі саме стосовно інструментів євроінтеграції не проводилися.

Наприклад, вчена-правник в галузі теорії права Н.М. Оніщенко, досліджуючи безпосередньо питання правової політики як складника євроінтеграційної політики України доходить висновку, що «... 1) важливою складовою ... є забезпечення і захист прав людини, зокрема права на мир; 2) сучасна система прав людини характеризується посиленням проявом ... відкритості, поліструктурності та інтегральності; 3) сучасна ветеранська політика в Україні ... потребує подальшого оновлення та розвитку, ... визначення принципів та форм її здійснення, правового забезпечення створення ефективної системи контролю за виконанням державою своїх обов'язків, удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та перед собою, ... забезпечення права людини на мирне життя в українському суспільстві; 4) сучасна нормопроектувальна діяльність містить інструментальні та сутнісні складові. ...»⁵³⁹. Попри ґрунтовний та багатогранний науковий доробок, у таких висновках не можемо повноцінно виокремити питання «інструментів євроінтеграційної політики». Адже відсутній аспект правовомоніторингової ознаки, яка б ідентифікувала у процесі євроінтеграції саме «політичний євроінтеграційний інструмент», а не «форми забезпечення ветеранської політики», «системи прав людини на національному рівні» тощо. Щоправда варто погодитись із тим, що серед виокремлених аспектів складника євроінтеграційної політики виокремлюється по суті такий елемент, який можна розуміти як інструмент, а саме інститут «нормопроекування». Однак тут слід мати на увазі, що «нормопроекування» є вужчим за розумінням терміном, ніж інститут «правотворчості». А відтак обидва феномени можуть розглядатися як інструмент євроінтеграційної політики.

Водночас в інших галузях також були досліджені питання євроінтеграційної політики. Звернемо увагу на дослідження вченої-політолога А.В. Кузьмінських. Так, досліджуючи політологічні проблеми євроінтеграційної політики, вчена ходить висновку стосовно того, що «... аналіз політико-правових основ формування інформаційних ме-

⁵³⁹ Оніщенко Н.М. Правова політика як складова євроінтеграційної політики України: виклики, загрози, перспективи: За матеріалами доповіді на засіданні Президії НАН України 15 травня 2024 р. *Вісник Національної академії наук України*. 2024. № 7. С. 60. URL.: <https://doi.org/10.15407/visn2024.07.051>.

ханізмів політики європейської інтеграції та їх реалізація продемонстрували достатність прийнятих положень для якісного впровадження кампаній і програм у життя в нашій державі ...»⁵⁴⁰. Натомість питання євроінтеграційних інструментів дослідниця не розкриває.

Не зайвим буде навести і думку Ю.В. Палагнюк, яка підходить до проблеми з погляду методології основ формування та реалізації державної євроінтеграційної політики, виокремлюючи механізми формування та реалізації державної євроінтеграційної політики України. Вчена вважає, що необхідне «... залучення громадськості до процесу формування, реалізації та аналізу результатів реалізації державної євроінтеграційної політики з метою досягнення консенсусу в суспільстві щодо підтримки європейської інтеграції України та успішного проведення євроінтеграційних реформ...»⁵⁴¹. Стає очевидним, що «громадськість», а по суті інститут громадянського суспільства є частиною євроінтеграційної політики. Характерно, що для інституту громадянського суспільства цілком потенційною є тенденція до розвитку, який можливий унаслідок євроінтеграційних змін як змін цивілізаційних, демократичних, правових, суспільних, соціальних. Відповідно інститут громадянського суспільства може розвивати євроінтеграційну політику, маючи при цьому в своєму арсеналі власні інструменти, що відмінні від позитивістських – нормотворчості, правотворчості, законотворчості, правозастосування, вдосконалення законодавства.

Таким чином, можливо попередньо констатувати, що питання правової політики чи євроінтеграційної політики як в складі права чи інших гуманітарних секторів економіки хоча досліджувались, але інструменти для забезпечення моніторингу не виокремлювались.

Дійсно, слід ураховувати, що на сьогодні у правовій доктрині часто вживається термін «інструмент», що пов'язаний із правом, політикою, які мають безпосереднє відношення до моніторингового процесу, адже та чи інша доктрина – це вже результат моніторингу, проте не політики.

⁵⁴⁰ Козьмініх А.В. Інформаційні механізми євроінтеграційної політики України. *Актуальні проблеми політики*. 2020. Вип. 65. С. 45. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/4a5f74fb-b8eb-4c24-b452-3186c6e3459d/content>.

⁵⁴¹ Палагнюк Ю.В. Механізми формування та реалізації державної євроінтеграційної політики України: автореф. дис... д-ра наук з державного управління: 25.00.02 – механізми державного управління. Чорноморський державний університет імені Петра Могили. Миколаїв, 2015. С. 25–26.

2.6. Правовий моніторинг як важливий інструмент євроінтеграційної...

Уявляється, що в юриспруденції, на відмінну від інших гуманітарних секторів економіки, моніторинг має свої особливості, а тому повинен призводити до одних із основ правотворчості, яка здійснюється завдяки певним інструментам. Очевидно, що за таких обставин правотворчість також має свої важелі створення особливого ландшафту саме здійснення, власне забезпечення євроінтеграційної політики.

Таким чином, у палітрі розгорнутих інструментів (нормотворчості, правотворчості, законотворчості, правозастосування, вдосконалення законодавства) цілком логічно виникає питання про їх ієрархізацію, послідовність та типізацію. Відображення цих корелятивів уособлюють функціональну спроможність правового моніторингу, зокрема як інструментарію євроінтеграційної політики.

Зокрема, слід визнати, що питання функцій має фундаментальний характер для кожного виду інструменту, як і для інституту політики, зокрема інституту правового моніторингу. А тому на питаннях функцій у праві слід зупинитися окремо.

Предметно, що М.І. Козюбра, ведучи мову про функцію та принципи правотворчості, виокремлює такі її функції: «... 1) первинне регулювання суспільних відносин шляхом формулювання нових правових норм у статтях нормативно-правових актів або нормативно-правових договорів; 2) модифікація правового регулювання шляхом внесення змін до існуючих правових норм, закріплених у нормативно-правових актах та нормативно-правових договорах; 3) припинення правового регулювання певних суспільних відносин шляхом скасування відповідних правових норм...; 4) заповнення прогалин та усунення колізій у правовому регулюванні шляхом формулювання правових норм, яких не вистачає для досягнення мети правового регулювання; 5) упорядкування правового регулювання шляхом систематизації існуючих нормативно-правових актів. ...»⁵⁴².

Д.Ю. Іщенко вважає, що «... інструментами діяльності приватних виконавців є дії, за допомогою яких приватні виконавці здійснюють виконання судових рішень та рішень інших органів...»⁵⁴³. Також за результатами дослідження вчений доходить висновку стосовно того, що «... інструменти діяльності приватних виконавців можливо

⁵⁴² Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіге, 2015. С. 193.

⁵⁴³ Іщенко Д.Ю. Інструменти діяльності приватних виконавців у системі права України: дис. ... доктора філософії за спеціальністю «Право»; Національний університет «Києво-Могилянська академія». Київ: НаУКМА, 2023. С. 199.

класифікувати за тим призначенням, які вони мають. Можна виділити основні та допоміжні інструменти, останні з яких поділяються на організаційні, технічні, обмежувальні, забезпечувальні ..»⁵⁴⁴. Тобто стає очевидним, що інструменти, якими наділений приватний виконавець, відображають не що інше як функціональну їх спроможність.

Відтак, ураховуючи викладене, слід вказати на те, що зміст ідеї терміна «функція» відображає «інструмент дії права». А наявність інформації створює по суті функціональну спроможність самої правотворчості, визначаючи її як регуляційний або навпаки дерегуляційний інструмент.

У контексті виокремлення екологічних інструментів політики у праві необхідно звернути увагу на дослідження, проведене В.Л. Качурінер. Так, дослідник вважає, що реалізацію екологічної політики забезпечує розвинена система правових інструментів, до яких слід відносити установчі договори, директиви, судову практику⁵⁴⁵. За такого підходу впливає, що до євроінтеграційних інструментів правового моніторингу можна віднести не тільки процеси (правотворчості, законотворчості тощо), але й нормативно-правові акти, власне джерела права як юридичні факти. З цим підходом можливо повністю погодитись, оскільки він відображає застосовний інструментарій для забезпечення/створення ефективної правової євроінтеграційної політики України, яка засновується на тих формулярах, за допомогою яких видається ефективний шлях адаптації.

На підтвердження цієї ідеї наведемо інші тези вченої В.Л. Качурінер, яка доводить, що «...важливе місце в ... процесі посідають означені правові інструменти, такі як установчі акти, акти вторинного права ЄС, добровільні угоди, інтеграційна політика, стандартизація, система екологічного менеджменту, екомаркування. ...»⁵⁴⁶. Як бачимо, за таких обставин правові інструменти фокусуються навколо архітектоніки /ієрархії нормативно-правових актів, що створює можливість їх відповідного дублювання та виокремлення на рівні інструментів правової політики євроінтеграції.

⁵⁴⁴ Іщенко Д.Ю. Інструменти діяльності приватних виконавців у системі права України: дис. ... доктора філософії за спеціальністю «Право»; Національний університет «Києво-Могилянська академія». Київ: НаУКМА, 2023. С. 199.

⁵⁴⁵ Качурінер В.Л. Правові інструменти екологічної політики Європейського Союзу у сфері виробництва. *Право і суспільство*. 2022. № 2. С. 240.

⁵⁴⁶ Качурінер В.Л. Правові інструменти та принципи політики Європейського Союзу у сфері сільськогосподарського виробництва. *Ампаро*. Спецвипуск: Євроінтеграція. 2022. Т. 1. С. 130.

2.6. Правовий моніторинг як важливий інструмент євроінтеграційної...

Доречно звернути увагу на те, що у правовій доктрині дістала розвитку інструментальна теорія права, яка також має відношення до правового моніторингу та безпосередньо інструменту.

Так, В.Є. Іванчук, досліджуючи проблеми поняття та призначення правового моніторингу, доводить, що «... концепція правового моніторингу як різновиду методично обґрунтованої, комплексно-систематичної правової діяльності уповноважених суб'єктів щодо спостереження, аналізу, оцінки якості правових норм та практики їх використання на предмет досягнення цілей та запланованих результатів правового регулювання суспільних відносин і удосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності...»⁵⁴⁷.

Попри це, варто мати на увазі, що процес правового моніторингу містить у собі такі стадії, зокрема: підготовчу; збору інформації; моніторингової експертизи; оцінювання ефективності дії нормативно-правового акта; прогнозування потреби у подальшому правовому регулюванні; кінцеву⁵⁴⁸. Вважаємо, що процес правового моніторингу теж відображає ніщо інше як євроінтеграційний інструментарій, що відноситься до головного інструменту – правотворчості.

Ураховуючи питання «інструментів», важливо перейти до питання основного нормативно-правового акту, який безпосередньо орієнтує на концепт інструментів правового моніторингу в євроінтеграційній політиці, тобто у змісті Угоди про асоціацію.

Так, у статті 475 Угоди про асоціацію визначено окремі питання стосовно моніторингу, зокрема йдеться про те, що:

« ...1. Моніторинг означає безперервну оцінку прогресу у виконанні і впровадженні всіх заходів, які охоплюються цією Угодою.

2. Моніторинг включає оцінку наближення законодавства України до права Європейського Союзу, як це визначено в цій Угоді, в тому числі аспекти виконання та впровадження. Сторони можуть здійснювати цю оцінку індивідуально або у разі згоди спільно. Для полегшення процесу оцінки Україна, за необхідності, звітує ЄС про прогрес у наближенні до завершення перехідних періодів, встановлених у цій Угоді. Процес звітності та оцінки, зокрема методи і періодичність оцінювання, враховуватиме конкретні методи, визначені

⁵⁴⁷ Іванчук В.Є. Поняття та призначення правового моніторингу: дис... доктора філос.; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2023. С. 11.

⁵⁴⁸ Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовної діяльності: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ: Алерта, 2023. С. 126.

в цій Угоді, або рішення інституційних органів, створених відповідно до цієї Угоди.

3. Моніторинг може включати роботу місій з перевірки на місцях за участю інститутів ЄС, органів і агентств, неурядових організацій, наглядових органів, незалежних експертів та, за необхідності, інших.

4. Результати заходів з моніторингу, у тому числі оцінки наближення відповідно до пункту 2 цієї статті, обговорюються у всіх відповідних органах, створених згідно з цією Угодою. Такі органи можуть приймати одноставно погоджені спільні рекомендації, які надаються Раді асоціації.

5. Якщо Сторони домовилися, що необхідні заходи, передбачені Розділом IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») цієї Угоди, вже виконані і належним чином впроваджуються, Рада асоціації відповідно до повноважень, наданих їй згідно зі статтею 463 цієї Угоди, погоджується на подальше відкриття ринку, як визначено у Розділі IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») цієї Угоди.

6. Спільна рекомендація, зазначена у пункті 4 цієї статті, надана Раді асоціації, або неспроможність дійти згоди стосовно такої рекомендації, не є предметом вирішення спорів, як визначено в Розділі IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») цієї Угоди. Рішення, прийняте відповідним інституційним органом, або неприйняття рішення не є предметом вирішення спорів, як визначено в Розділі IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») цієї Угоди. ...»⁵⁴⁹.

Учена І.Д. Шутак, досліджуючи проблеми правового моніторингу, досить предметно деталізує його деякі особливості. Вона вважає, що найбільш актуальне значення мають у правовому моніторингу «прогнози змін», які можуть зазнавати: система права, окремі галузі і правові інститути, предмет правового регулювання, правовий режим тощо; ефективність дії проєктованих законів, соціальних і юридичних наслідків, викликаних прийняттям конкретного нормативно-правового акта⁵⁵⁰. Звідси виникає питання: чи є такі «прогнози змін» інструментами правового моніторингу саме євроінтеграційної політики? Очевидно, що так.

⁵⁴⁹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

⁵⁵⁰ Шутак І.Д. Правовий моніторинг: застосування прогностичного методу. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 53. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/149771ff-dc26-45d3-a1b2-7de3d82b7178/content>.

2.6. Правовий моніторинг як важливий інструмент євроінтеграційної...

Варто вказати на те, що науковцями виокремлюються певні «сутнісні ознаки правового моніторингу як виду правового контролю». Зокрема, до таких відносять: «... 1) це одна із форм контролю; 2) системність проведення; 3) здійснення шляхом спостереження, аналізу, перевірки, співставлення та оцінки стану; 4) метою є отримання достовірної інформації про стан об'єкта ...»⁵⁵¹. Таке виокремлення «сутнісних ознак» дає змогу зорієнтуватися у питаннях систематизації інститутів правового моніторингу євроінтеграційної політики, що дозволяє звернути увагу на методологічний аспект здійснення правового моніторингу.

Зокрема, М.М. Великанова доводить, що методика здійснення правового моніторингу, будучи процедурами (прийомами, формами) дослідницької діяльності, має формуватися на підставі діяльнісного, парадигмального, системного, позитивістського, феноменологічного, соціологічного, синергетичного та герменевтичного підходів. У межах таких підходів, на думку вченої, можуть використовуватися різноманітні типи дослідницьких засобів, об'єднаних у певному методі. Найпоширенішими методами правового моніторингу визнаються спостереження, прогнозування, планування, аналіз та синтез⁵⁵². За такого підходу вбачається, що методи правового моніторингу (спостереження, прогнозування, планування, аналіз та синтез) відображають матеріал для інструментів моніторингу євроінтеграційної політики та цілком логічно вписуються в ідею «прогнозів змін», наведених вище.

Зрештою висувається питання євроінтеграційної правової політики України, яке треба розкрити окремо та не стільки виокремити, скільки запропонувати їй правомоніторингові інструменти для реалізації євроінтеграційної політики.

Таким чином, за результатами дослідження проблем правових інструментів забезпечення правової політики євроінтеграції можливо вважати, що правовий моніторинг як інструмент євроінтеграційної політики формується у різних галузях секторів економіки – державному управлінні, праві, політології, економіці. Проте з-поміж цих секторів слід виокремлювати суто правові інструменти реалізації євроінтеграційної політики, які доцільно класифікувати:

⁵⁵¹ Іванчук В.Є. Поняття та призначення правового моніторингу: дис...доктора філос.; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2023. С. 11.

⁵⁵² 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. 116.

- 1) *за процесуальним критерієм*: нормотворчості, правотворчості, законотворчості, правозастосування, вдосконалення законодавства;
- 2) *за критерієм нормативно-правових актів*: установчі договори, директиви, судова практика; установчі акти, акти вторинного права ЄС, добровільні угоди;
- 3) *за критерієм «прогнозів змін» (за прогностичним критерієм)*: стандартизація, спостереження, прогнозування, планування, аналіз та синтез.

2.7. Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права у процесі реалізації нормативно-правових актів

Значна кількість нормативно-правових актів є однією із особливостей сучасної правової системи України. Більше того, здійснюючи аналіз існуючої нормативно-правової бази, доводиться констатувати наявність у чинному законодавстві численних недоліків і правових прогалин. Саме тому особливої актуальності набувають подальші дослідження можливих шляхів усунення правових прогалин та подолання колізій норм права у процесі реалізації нормативно-правових актів.

Серед дисертаційних робіт, присвячених питанням усунення правових прогалин та подолання колізій норм права, необхідно відзначити такі дослідження: Ю. Матата «Прогалини в законодавстві та засоби їх подолання в юридичній практиці»⁵⁵³ (2013 р.); С. Погребняк «Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення»⁵⁵⁴ (2001 р.); О. Москалюк «Механізм подолання змістовних і темпоральних колізій норм права»⁵⁵⁵ (2011 р.); О. Колотової «Прогалини у праві та шляхи їх подолання»⁵⁵⁶ (2010 р.); В. Балдинюка «Забезпечення за-

⁵⁵³ Матат Ю.І. Прогалини в законодавстві та засоби їх подолання в юридичній практиці: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2013. 20 с.

⁵⁵⁴ Погребняк С.П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2001. 19 с.

⁵⁵⁵ Москалюк О.В. Механізм подолання змістовних і темпоральних колізій норм права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. 20 с.

⁵⁵⁶ Колотова О.В. Прогалини у праві та шляхи їх подолання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2010. 19 с.

2.7. Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права...

стосування колізійної норми: кваліфікація, зворотне відсилання, обхід закону в міжнародному приватному праві»⁵⁵⁷ (2008 р.); Д. Белкіної «Правові колізії та прогалини у сучасному кримінально-виконавчому праві України»⁵⁵⁸ (2020 р.); М. Забарного «Прогалини у кримінальному процесуальному праві»⁵⁵⁹ (2017 р.); О. Калашник «Прогалини в цивільному процесуальному праві та їх усунення»⁵⁶⁰ (2016 р.); Я. Ленгер «Колізії в муніципальному праві: проблеми теорії та практики»⁵⁶¹ (2017 р.); А. Мірошниченко «Колізії у правовому регулюванні земельних відносин в Україні»⁵⁶² (2010 р.); М. Ус «Колізії суб'єктивних цивільних прав»⁵⁶³ (2011 р.) та ін.

Аналіз стану розробленості досліджуваної проблематики вказує на те, що останнім часом їй присвячено також низка монографічних досліджень, у яких автори приділяють увагу визначенню поняття, сутності прогалин та колізій у законодавстві, а також шляхів їх подолання.

Зокрема, заслуговують на увагу такі монографії: О. Калашник «Прогалини в цивільному процесуальному праві та їх усунення»⁵⁶⁴ (2017 р.); Ю. Матата «Прогалини в законодавстві та засоби їх подолання в правозастосовній діяльності»⁵⁶⁵ (2015 р.); Я. Ленгер «Муніципально-правові колізії: загальнотеоретичний аспект»⁵⁶⁶ (2017 р.); М. Ус

⁵⁵⁷ Балдинюк В.В. Забезпечення застосування колізійної норми: кваліфікація, зворотне відсилання, обхід закону в міжнародному приватному праві: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2008. 21 с.

⁵⁵⁸ Белкіна Д.С. Правові колізії та прогалини у сучасному кримінально-виконавчому праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2020. 20 с.

⁵⁵⁹ Забарний М.М. Прогалини у кримінальному процесуальному праві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09; Держ. фіск. служба України, Ун-т держ. фіск. служби України. Ірпінь, 2017. 20 с.

⁵⁶⁰ Калашник О.М. Прогалини в цивільному процесуальному праві та їх усунення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; М-во внутр. справ України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 20 с.

⁵⁶¹ Ленгер Я.І. Колізії в муніципальному праві: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02; ДВНЗ «Ужгород. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. Ужгород, 2017. 26 с.

⁵⁶² Мірошниченко А.М. Колізії у правовому регулюванні земельних відносин в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2010. 31 с.

⁵⁶³ Ус М.В. Колізії суб'єктивних цивільних прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2011. 20 с.

⁵⁶⁴ Калашник О.М. Прогалини в цивільному процесуальному праві та їх усунення: монографія. Київ: Фоліант, 2017. 247 с.

⁵⁶⁵ Матат Ю.І. Прогалини в законодавстві та засоби їх подолання в правозастосовній діяльності: монографія. Харків: Право, 2015. 176 с.

⁵⁶⁶ Ленгер Я.І. Муніципально-правові колізії: загальнотеоретичний аспект: монографія. Ужгород: Гельветика, 2017. 336 с.

«Колізії суб'єктивних цивільних прав»⁵⁶⁷ (2014 р.); О. Москалюк «Подолання колізій між нормами права рівної юридичної сили»⁵⁶⁸ (2013 р.).

Слушно зауважує О. Токарчук⁵⁶⁹ про те, що «держава покликана здійснювати свою правотворчу політику на основі аналізу потреб та інтересів суспільства, а також прогнозування можливих тенденцій світового розвитку. Закон повинен створюватися своєчасно, адже відбувається стрімкий розвиток суспільних відносин. Варто використовувати адекватні правові засоби, щоб вчасно реагувати на складну ситуацію. Досконалі правові норми, сформульовані через законодавство, установлюють належний порядок суспільних відносин у державі, від чого й залежить сталість її функціонування».

Поділяємо думку В. Колпакова про те, що «сучасний стан та розвиток суспільних відносин зумовлює прийняття нових законодавчих актів, які не завжди повно та точно їх регламентують. Однією з вагомих проблемних питань на цьому фоні є забезпечення належної якості такого законодавства, яке пов'язано з чіткістю побудови норм, повнотою регулювання, відсутністю колізійних положень та прогалин»⁵⁷⁰.

Як слушно зазначив Р. Стефанчук⁵⁷¹, відсутність єдиного підходу до правотворчої діяльності органів публічної влади в Україні, наявність істотних прогалин у сфері правотворення, суперечлива практика правозастосування, а також неналежне законодавче врегулювання питань обліку й державної реєстрації нормативно-правових актів диктували необхідність якнайшвидшого прийняття відповідного закону.

Важливим кроком на шляху впорядкування правотворчого процесу в нашій державі стало прийняття 24 серпня 2023 р. Закону України «Про правотворчу діяльність»⁵⁷², яким було визначено правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроекту-

⁵⁶⁷ Ус М.В. Колізії суб'єктивних цивільних прав: монографія; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2014. 221 с.

⁵⁶⁸ Москалюк О.В. Подолання колізій між нормами права рівної юридичної сили: монографія. Київ: Дакор, 2013. 213 с.

⁵⁶⁹ Токарчук О.В. Дотримання правил юридичної техніки як запорука ефективної роботи органів публічної влади. *Нове українське право*. 2025. Вип. 1. С. 57.

⁵⁷⁰ Колпаков В. Колізії та прогалини в праві, способи їх подолання в адміністративному судочинстві. *Ерліхівський журнал*. 2023. № 5. С. 48.

⁵⁷¹ Руслан Стефанчук розповів, чому важливо проводити оцінку впливу проєктів нормативно-правових актів. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/214347.html>.

⁵⁷² Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

2.7. Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права...

вання, 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. Не зважаючи на те, що цей Закон уводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, його прийняття в умовах сьогодення має важливе доктринальне значення для національної правової системи України.

Необхідною передумовою забезпечення ефективності правової системи нашої держави є перш за все внутрішня і зовнішня узгодженість прийнятих нормативно-правових актів, відсутність суперечностей між ними, а також, за необхідності, усунення правових прогалин та подолання колізій норм права. Ретельне і всебічне дослідження суперечностей, що виникають у суспільних відносинах, що регулюються правом, обумовлюють актуальність тематики дослідження усунення правових прогалин та подолання колізій норм права у процесі реалізації нормативно-правових актів та створюють необхідність подальшого реформування чинного законодавства України.

1. Поняття, причини виникнення, ознаки, класифікація та особливості усунення правових прогалин.

Поняття «правові прогалини» закріплено на законодавчому рівні у частині першій статті 65 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁵⁷³. Зокрема, правова прогалина – це повна або часткова відсутність норми права, що не забезпечує завершеність правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Наведене визначення свідчить про те, що законодавець заклав у зміст поняття «правова прогалина» безпосереднє значення категорії «прогалина», відповідно до якого вона означає «порожнє», «вільне», «незаповнене» місце або простір, «пропуск» тощо, хоча її можна також застосовувати й у переносному значенні як певний «недолік», «недосконалість» або «ваду» якогось явища⁵⁷⁴.

С. Сунегін⁵⁷⁵ звертає увагу на те, що цей підхід законодавця цілком відповідає найпоширенішому на сьогодні варіанту доктринально-

⁵⁷³ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

⁵⁷⁴ Великий тлумачний словник української мови (з дод. і доповн.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 1147.

⁵⁷⁵ Сунегін С. О. Правові прогалини як результат правотворчої помилки: сутнісні характеристики. *Правова держава*. 2024. Вип. 35. С. 194.

го розуміння поняття «правова прогалина» у вітчизняній юридичній науці, представники якої, як правило, вживають термін «прогалини в праві» або «прогалини в законодавстві».

Зокрема, В. Колпаков⁵⁷⁶ пише, що прогалини в праві – це повна чи часткова відсутність регламентації суспільних відносин, яку можна подолати за допомогою нормотворення, аналогії права чи закону.

С. Чабур⁵⁷⁷ зауважує, що під прогалинами у праві розуміється відсутність певних норм у правовій системі як наслідок недосконалої діяльності законодавчого органу, прогалинами у законодавстві є відсутність правової норми для регулювання певної сфери суспільних відносин.

На думку С. Сунегіна⁵⁷⁸, правові прогалини – це повна або часткова відсутність ефективних правових норм, спрямованих на забезпечення оптимального балансу публічних і приватних інтересів, необхідність і доцільність прийняття яких зумовлюється об'єктивним взаємозв'язком і взаємозалежністю всіх функціонуючих у суспільстві соціальних регуляторів, характером розвитку суспільних відносин у відповідних сферах і галузях життя, потребами практичного вирішення соціально значущих справ і ситуацій, а також іншими важливими складниками державного та суспільного розвитку.

У науково-практичному коментарі Закону України «Про правотворчу діяльність» за загальною редакцією Р. Стефанчука⁵⁷⁹ зазначається, що «на практиці це означає, що конкретний випадок підпадає під загальні положення законодавства, але конкретна норма для його вирішення відсутня, або ж така норма є, проте вона страждає істотною неповнотою, компенсувати яку традиційними засобами тлумачення неможливо. Отже правова прогалина є певним дефектом, недосконалістю, адже через її існування не досягаються цілі правового регулювання та не задовольняються потреби учасників правовідносин.

Як прогалини не можуть розглядатися ситуації, які не входять до сфери правового регулювання (відносини дружби, взаємодопомоги, милосердя, кохання, а також значна частина галузі наукових, по-

⁵⁷⁶ Колпаков В. Колізії та прогалини в праві, способи їх подолання в адміністративному судочинстві. *Ерліхівський журнал*. 2023. № 5. С. 52.

⁵⁷⁷ Чабур С. В. Функції механізму правотворчості. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2018. Випуск 48. Том 1. С. 51.

⁵⁷⁸ Сунегін С. О. Правові прогалини як результат правотворчої помилки: сутнісні характеристики. *Правова держава*. 2024. Вип. 35. С. 203.

⁵⁷⁹ Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність» / за заг. ред. Р. О. Стефанчука. Київ: Видавництво Ліра-К, 2024. С. 495.

2.7. Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права...

літичних, релігійних та ідеологічних відносин). Крім того, не можуть розглядатися як прогалини ситуації, які врегульовані нормами-принципами, нормами-деклараціями, нормами з невичерпними переліками, нормами з оціночними поняттями. Зміст всіх перелічених ситуацій з'ясовується за допомогою системного, логічного і цільового (телеологічного) способів тлумачення».

Однією з найбільш поширених причин виникнення правових прогалин С. Сунегін⁵⁸⁰ вважає правотворчу помилку, яка включає змістовий і формальний аспекти свого прояву. На думку науковця, змістовий аспект правотворчої помилки полягає у хибному або неправильному пізнанні та оцінці суб'єктом правотворчої діяльності певних явищ багатоманітної соціальної дійсності, а також об'єктивних закономірностей функціонування та розвитку нормативного поля суспільства і держави. Формальний аспект правотворчої помилки проявляється в процесі використання відповідних правил юридичної техніки при розробці та систематизації законів та інших нормативно-правових актів, тобто коли має місце безпосереднє перетворення певного соціально значущого правила у правову норму.

У свою чергу, С. Чабур⁵⁸¹ до основних причин появи прогалин у праві відносить: фактичну неспроможність законодавчого органу передбачити нові виникаючі суспільні відносини, здійснити правове регулювання всієї різнобарвності суспільних відносин; недоліки й прорахунки законодавчого органу щодо стратегічного планування правового регулювання суспільної сфери.

К. Легких⁵⁸² вважає, що прогалини у праві виявляються тоді, коли закон як нормативний регулятор перестає бути ефективним механізмом унормування суспільних відносин. Науковець наголошує на тому, що прогалини як специфічне юридичне явище властиві не тільки Україні, а й іншим країнам і міжнародному праву.

Причини появи прогалин можна поділити на об'єктивні та суб'єктивні. До об'єктивних причин відносять складність та швидкоплинність суспільних відносин, їх постійний розвиток. При створенні норми права суб'єкт правотворчої діяльності за будь-яких умов неспроможний перед-

⁵⁸⁰ Сунегін С.О. Правові прогалини як результат правотворчої помилки: сутнісні характеристики. *Правова держава*. 2024. Вип. 35. С. 203.

⁵⁸¹ Чабур С.В. Функції механізму правотворчості. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2018. Випуск 48. Том 1. С. 51.

⁵⁸² Легких К.В. Прогалини у праві: позитивний підхід та концепція природного права. *Нове українське право*. 2025. Вип. 1. С. 45, С. 43.

бачити всі можливі аспекти суспільних відносин та нестандартних ситуацій, які потенційно виникатимуть у рамках предмета регулювання цієї норми. Суб'єктивні причини полягають у недостатній професійній кваліфікації учасників правотворчої діяльності, недотриманні правил техніки нормопроекткування, допущеній неухважності чи недбалості⁵⁸³.

Принципово підтримуючи погляди науковців, хотілося б наголосити на тому, що важливого значення у сучасних умовах набувають питання не лише причин появи правових прогалин, а й аналіз основних їх ознак.

Зокрема, на думку С. Сунегіна⁵⁸⁴, серед основних ознак правових прогалин, за допомогою яких це правове явище можна відмежувати від інших, подібних і близьких за змістом явищ (наприклад, дефект у праві, колізії норм права тощо), у сучасній юридичній літературі виділяють такі:

1) повна або часткова відсутність правового регулювання суспільних відносин (випадку), які знаходяться у сфері правового впливу та які потребують правового регулювання;

2) оціночний характер прогалин у праві, що залежить від правосвідомості суб'єкта правозастосування;

3) правові прогалини – це недолік у праві, відсутність у ньому того, що повинно бути його необхідним елементом та обґрунтовує необхідність подолання або усунення існуючого недоліку;

4) прогалини у праві є нетиповими ситуаціями та зумовлюють нетиповість правозастосовної діяльності, яка втрачає притаманну їй послідовність, що проявляється у визначеній системі логічно взаємопов'язаних послідовно здійснюваних дій;

5) прогалини у праві є життєвими ситуаціями, які спричинені внаслідок об'єктивного розвитку суспільних відносин, а в деяких випадках суб'єктивних причин, пов'язаних з правотворчими та правозастосовними діями відповідних суб'єктів владних повноважень, тобто насамперед з так званими правотворчими помилками.

Крім наведеного, на думку С. Сунегіна⁵⁸⁵, основні ознаки правових прогалин знаходять своє безпосереднє вираження також у тому, що:

⁵⁸³ Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність» / за заг. ред. Р.О. Стефанчука. Київ: Видавництво Ліра-К, 2024. С. 495.

⁵⁸⁴ Сунегін С.О. Правові прогалини як результат правотворчої помилки: сутнісні характеристики. *Правова держава*. 2024. Вип. 35. С. 195.

⁵⁸⁵ Сунегін С.О. Правові прогалини як результат правотворчої помилки: сутнісні характеристики. *Правова держава*. 2024. Вип. 35. С. 195–196.

2.7. Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права...

1) по-перше, вони мають постійний характер, зумовлений насамперед динамікою розвитку суспільних відносин, різноманітністю соціального життя та появою в ньому все нових і нових відносин, що має своїм наслідком перманентне відставання права від рівня цієї динаміки. При цьому слід звернути увагу на те, що ознака постійності правових прогалин проявляється в межах певної сукупності практичних ситуацій, які постійно змінюють одна одну та пов'язані з виникненням таких прогалин. Незважаючи на те, що окремі з цих ситуацій знаходять своє повноцінне логічне вирішення в результаті усунення правових прогалин шляхом внесення змін до чинного законодавства або прийняття нових нормативно-правових актів, завжди продовжуватимуть виникати ситуації, які свідчатимуть про наявність нових правових прогалин;

2) по-друге, вони несуть щонайменше потенційну, а в багатьох випадках і реальну загрозу приватним і публічним інтересам, соціально-економічній, політичній та іншій стабільності і безпеці суспільства і держави (наприклад, правові прогалини за наявності відповідних умов можуть призводити до виникнення соціальної напруженості та навіть конфліктів, коли інтереси певної частини громадян або визначених соціальних груп не мають належного правового регулювання, або якщо має місце неповнота юридичного унормування певних питань, які заважають громадянам повноцінно реалізовувати надані їм права).

Аналіз правових прогалин дає змогу науковцю С. Чабур їх класифікувати: за часом виникнення – початкові (не враховані під час розробки того чи іншого нормативно-правового акта) та поточні (виявляються у процесі правового регулювання); за чинністю – реальні (дійсно мають місце у законодавстві) та уявні (немає необхідності у правовому регулюванні зазначеної сфери, зокрема правове регулювання не стосується певних сфер моралі)⁵⁸⁶.

Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність» за загальною редакцією Р. Стефанчука⁵⁸⁷ виділяє часткові та повні прогалини. Зокрема, часткові прогалини – це коли норма існує, але відносини нею врегульовано неповно. Часткові прогалини долаються аналогією закону. Більшість прогалин у законодавстві України є частковими.

⁵⁸⁶ Чабур С.В. Функції механізму правотворчості. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2018. Випуск 48. Том 1. С. 51.

⁵⁸⁷ Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність» / за заг. ред. Р.О. Стефанчука. Київ: Видавництво Ліра-К, 2024. С. 495–496.

Повні прогалини – це відсутність норм права, які регулюють суспільні відносини (які при цьому входять до сфери правового регулювання). Повні прогалини можуть бути подолані аналогією права. Тобто аналогія права застосовується, коли відсутня база для аналогії закону: не знайдено закон чи норми, які регулюють схожі відносини.

Крім того, науковці зазначають, що існують так звані складні повні прогалини (правовий вакуум), тобто випадки, коли застосування навіть аналогії права з певних причин не є можливим (наприклад, норма пов'язує настання певних наслідків із чіткими обставинами; аналогія права у зв'язку із винятками з норми; результат застосування аналогії права прямо суперечить принципам чи цілям певної галузі тощо). Повні прогалини підлягають якнайшвидшому усуненню в рамках правотворчої діяльності⁵⁸⁸.

Відповідно до частини другої статті 65 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁵⁸⁹ у разі виявлення правової прогалини відповідний суб'єкт правотворчої діяльності зобов'язаний прийняти (видати) нормативно-правовий акт, що її усуває, актом того самого виду, що містить прогалину. Усунення правової прогалини шляхом прийняття (видання) нормативно-правового акта нижчої юридичної сили не допускається.

Частина друга цієї статті зобов'язує відповідного суб'єкта правотворчої діяльності прийняти (видати) нормативно-правовий акт, який усуває прогалину. При цьому акт має бути того самого виду, що містить прогалину. Усунення правової прогалини шляхом прийняття (видання) нормативно-правового акта нижчої юридичної сили не допускається.

Види нормативно-правових актів визначено у частині другій статті 9 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁵⁹⁰, зокрема:

- 1) Конституція України – Основний Закон України;
- 2) закони;
- 3) підзаконні нормативно-правові акти:
 - а) постанови Верховної Ради України, що містять норми права;
 - б) укази Президента України, що містять норми права;

⁵⁸⁸ Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність» / за заг. ред. Р.О. Стефанчука. Київ: Видавництво Ліра-К, 2024. С. 496.

⁵⁸⁹ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

⁵⁹⁰ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

2.7. Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права...

в) постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права;
г) накази міністерств, що містять норми права (далі – накази міністерств);

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

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

е) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій (з урахуванням особливостей, визначених статтею 7 цього Закону), накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права;

є) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права, з урахуванням особливостей, визначених статтею 7 цього Закону.

Досліджуючи місце та роль підзаконних нормативно-правових актів у системі чинного законодавства України, Н. Атаманчук⁵⁹¹ доведено, що підзаконні нормативно-правові акти посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин. Науковцем констатовано, що підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються на виконання й конкретизацію Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України відіграють важливу роль у регулюванні суспільних відносин.

Поділяємо думку науковців⁵⁹² про те, що для усунення більшості прогалин не потрібно приймати новий нормативно-правовий акт на заміну того, що містить прогалину, а достатньо внести необхідні зміни до вже чинного.

Варто зазначити, що важлива роль у подоланні правової прогалини належить суду, особливо в умовах, коли законодавство не встигає за динамікою суспільних змін.

Відповідно до частини третьої статті 65 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁵⁹³ суд для подолання правової прогалини може застосовувати у випадках, передбачених законом:

⁵⁹¹ Атаманчук Н.І. Місце та роль підзаконних нормативно-правових актів у системі чинного законодавства України. *Нове українське право*. 2024. Вип. 3. С. 78.

⁵⁹² Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність» / за заг. ред. Р.О. Стефанчука. Київ: Видавництво Ліра-К, 2024. С. 495.

⁵⁹³ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

1) аналогію закону – шляхом застосування до неврегульованих суспільних відносин положень закону, який регулює подібні суспільні відносини;

2) аналогію права – шляхом застосування до суспільних відносин, не врегульованих нормативно-правовими актами, загальних принципів права.

Варто зазначити, що передумовою застосування аналогії права слугує відсутність не тільки норм, які можуть урегулювати спірні відносини, а також і правил, здатних передбачити схожі на них відносини. Тобто аналогія права використовується у випадках, коли спір, що виник із неврегульованого законом відношення, не може бути вирішений на підставі аналогії закону.

О. Анісімов⁵⁹⁴ вважає, що такий юридичний інструмент, як «аналогія закону», у практичному застосуванні є зрозумілим та передбачуваним, оскільки в такому разі суд не керується засадами абстрактного характеру, а керується конкретним нормативно-правовим актом, який урегулює подібні правовідносини. Що стосується «аналогії права», то цей юридичний інструмент заснований на абстрактних ідеях, його реалізація залежить від рівня правової свідомості та правової культури судді.

Разом з тим науковець⁵⁹⁵ зазначає, що аналогія права передбачає застосування конституційних принципів (не принципів процесуальних законів) і загальних засад права, які за своєю природою є абстрактними субстанціями, на яких будується правова система України. Їх застосування судом має бути зрозумілим суспільству та мати на меті правосуддя.

Цілком слушним є твердження про те, що «застосування суддею аналогії права має ознаки правотворчості, оскільки фактично відбувається правове врегулювання суспільних відносин, які не були врегульовані, а тому для легітимізації такої діяльності вона має відповідати стандартам існуючого правового порядку, зокрема бути розумною та спрямованою на досягнення справедливого балансу в урегульованих правовідносинах»⁵⁹⁶.

⁵⁹⁴ Анісімов О. В. Верховенство права в сучасній Україні та його вплив на правосуддя. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 89.

⁵⁹⁵ Анісімов О. В. Верховенство права в сучасній Україні та його вплив на правосуддя. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 89.

⁵⁹⁶ Анісімов О. В. Верховенство права в сучасній Україні та його вплив на правосуддя. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 89.

2.7. Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права...

У Листі Міністерства юстиції України від 30 січня 2009 р. № Н-35267–18⁵⁹⁷ зазначено, що під час вирішення справи за аналогією закону чи аналогією права обов'язковим є дотримання таких умов: а) аналогія допустима лише у разі повної чи часткової відсутності правових норм; б) суспільні відносини, до яких застосовується аналогія, мають знаходитися у сфері правового регулювання; в) має бути схожість між обставинами справи і наявною нормою за суттєвими юридичними ознаками; г) пошук норми, що регулює аналогічний випадок, має здійснюватися спочатку в актах тієї самої галузі права, у разі відсутності – в іншій галузі права і у законодавстві загалом; г) винесене у процесі використання аналогії правове рішення не має суперечити нормам закону, його меті; д) обов'язково має бути мотивоване пояснення причин застосування рішення за аналогією до конкретного випадку.

На думку В. Орзіх⁵⁹⁸, правильне застосування аналогії пов'язується не тільки з наявністю правильно встановленої прогалини закону, але й з неможливістю заповнити виявлену прогалину (усунути колізію) іншим шляхом. Якість застосування аналогії залежить від рівня правосвідомості та професійності правозастосувача. У свою чергу, механізм застосування аналогії закону передбачає визначення наявності прогалини у вигляді відсутності норми, яка регламентує певне правовідношення, яке вже фактично склалось між учасниками цивільного обігу, та потребує визначення обсягу прав та обов'язків сторін (наприклад, у разі вчинення нотаріальної дії) та/або врегулювання з метою вирішення спору в суді.

У свою чергу, Г. Тимченко, Ю. Котвяковський⁵⁹⁹ наголошують на тому, що судова правотворчість в тій чи іншій мірі має місце як в правотлумачному процесі щодо окремих норм права, так і сфері застосування правових аналогій. Разом з тим основний напрям судової правотворчості пов'язаний із «законодавчими прогалинами».

Г. Тимченко, Ю. Котвяковський⁶⁰⁰ під поняттям законодавчих про-

⁵⁹⁷ Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами: лист Міністерства юстиції України від 30 січня 2009 р. № Н-35267–18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3526323-09#Text>.

⁵⁹⁸ Орзіх В. Умови та механізм застосування аналогії закону та аналогії права в цивільному праві України. *National law journal: theory and practice*. 2019. № 1 (35). С. 147.

⁵⁹⁹ Тимченко Г.П., Котвяковський Ю.О. Місце правотворчого процесу в понятті «законодавчих прогалин» цивільного процесуального права України. *Приватне та публічне право*. 2022. № 1. С. 29.

⁶⁰⁰ Тимченко Г.П., Котвяковський Ю.О. Місце правотворчого процесу в понятті «законодавчих прогалин» цивільного процесуального права України. *Приватне та публічне право*. 2022. № 1. С. 29.

галин розуміють «той проміжок, який об'єктивно виник між окремими нормами права, і не є урегульованим правом. Якщо саме у такий проміжок «потрапили» спірні відносини, то у суду по суті виникає обов'язок щодо судової правотворчості з метою належного правового регулювання спірних відносин. Таким чином судова правотворчість дає змогу долати законодавчі прогалини, створюючи режим правової визначеності спірних відносин».

Варто зазначити, що частина четверта статті 65 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁶⁰¹ встановлює обмеження у застосуванні аналогії права та аналогії закону. Так, зазначено, що аналогія закону або аналогія права не застосовуються для:

- визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб;
- притягнення особи до юридичної відповідальності.

Закон вказує, що подолання часткової та повної прогалини є неможливим у випадку, коли це стосується функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування, адже сам принцип діяльності суб'єктів владних повноважень, закріплений у частині другій статті 19 Конституції України, виключає можливість застосування аналогії закону, а тим більше аналогії права. Так само є неможливим застосування аналогії права чи аналогії закону під час притягнення особи до відповідальності, передусім кримінальної та адміністративної. Це положення цілком відповідає гуманістичному характеру законодавства України. Крім вказаних вище випадків, застосування аналогії неможливе й у випадках, коли це прямо заборонено відповідним законом⁶⁰².

Слушним є твердження С. Сунегіна⁶⁰³ про те, що удосконалення змісту законодавства як результату правотворчої діяльності, підвищення ефективності його реалізації у діяннях суб'єктів права, що забезпечується, з-поміж іншого, шляхом усунення правових прогалин, потребує насамперед правильного розуміння об'єктивних закономірностей функціонування та розвитку всієї системи соціонормативної

⁶⁰¹ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

⁶⁰² Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність» / за заг. ред. Р.О. Стефанчука. Київ: Видавництво Ліра-К, 2024. С. 498.

⁶⁰³ Сунегін С.О. Правові прогалини як результат правотворчої помилки: сутнісні характеристики. *Правова держава*. 2024. Вип. 35. С. 203.

2.7. Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права...

регуляції, адекватного визначення та оцінки темпорально-просторового контексту взаємозв'язку та взаємодії принаймні найвпливовіших соціальних регуляторів (права, моралі та релігії), а також забезпечення оптимальної моделі узгодженості, балансу публічних і приватних інтересів у суспільстві стосовно структури та змісту закріплюваних у законі прав, свобод, обов'язків, інтересів та вищих соціальних цінностей, механізмів їх визнання, охорони, захисту та обмеження з боку держави, що відповідає потребам і запитам стабільно функціонуючого правопорядку.

Уважаємо, що усунення правових прогалин у процесі реалізації нормативно-правових актів є важливою проблемою правозастосування, яка стосується ефективності правової системи та якості законодавства в цілому. Усунення прогалин є не лише технічним процесом, а перш за все частиною забезпечення верховенства права, правової визначеності та справедливості. Ефективна реалізація нормативно-правових актів можлива лише за умови якісного законодавства, активної ролі судів, а також розумного застосування правових принципів.

2. *Поняття, причини виникнення та шляхи подолання колізій норм права*

Варто зазначити, що проблематика подолання колізій норм права не є новою для юридичної науки, і залишається об'єктом численних наукових досліджень, у яких висловлено різні судження щодо можливих причин появи цього явища, визначення, видів, правил подолання, відмежування від суміжних понять тощо.

На думку В. Колпакова⁶⁰⁴, колізія у праві – це суперечності між нормами права, що закріплені в законодавстві, які можна подолати за допомогою тлумачення уповноваженим суб'єктом, скасування, внесення змін та прийняття нового нормативного акту, їх систематизація тощо.

О. Москалюк⁶⁰⁵ висловлює позицію про те, що колізія норм права є нетиповою ситуацією правозастосування, що вимагає від правозастосувача комплексу дій, спрямованих на правильний вибір правової норми. Подолання колізії відбувається шляхом використання низки критеріїв.

⁶⁰⁴ Колпаков В. Колізії та прогалини в праві, способи їх подолання в адміністративному судочинстві. *Ерліхівський журнал*. 2023. № 5. С. 52.

⁶⁰⁵ Москалюк О.В. Механізм подолання змістовних і темпоральних колізій норм права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. 20 с.

О. Іванченко⁶⁰⁶ вважає, що «колізійні норми – це необхідний елемент у механізмі правового регулювання, який забезпечує справедливе вирішення різних видів юридичних колізій на засадах верховенства права і законності. У зв'язку з наростанням потреби суспільства в реформуванні законодавства та збільшенням кількості прийнятих нормативних правових актів юридичні колізії виникають все частіше. Колізійні норми виконують функцію щодо визначення пріоритетної норми у випадку виникнення колізій між правовими нормами, що регулюють однорідні або схожі правовідносини».

Щодо колізії у законодавстві О. Майстренко⁶⁰⁷ вважає, що це суперечності або розбіжності між приписами нормативно-правових актів, що регулюють однакові правові відносини і виявляються в процесі їх застосування компетентними органами і уповноваженими посадовими особами.

С. Погребняк⁶⁰⁸ під колізією у законодавстві розуміє різновид юридичних колізій, що виникає за наявності розбіжності або суперечності між реально або формально чинними нормами права, які закріплені в законодавстві та регулюють одні фактичні відносини.

Водночас Я. Ленгер⁶⁰⁹ вважає колізію позитивним явищем як для правової системи, так і для суспільства загалом. На думку науковця, «вони є свідченням нормального процесу розвитку суспільних відносин і відповідних їм державно-правових інститутів. Позитивне значення колізій у праві полягає в тому, що вони сприяють виявленню деструктивних явищ та вжиттю заходів щодо їх локалізації й усунення, здійснюваних у процесі вирішення юридичних колізій»⁶¹⁰.

Правова колізія, будучи складним та багатогранним явищем, знаходить свій вияв у різноманітних формах та проявах, зокрема, у вигляді колізій правових норм, нормативно-правових актів, правових інститутів, правових доктрин. Залежно від обсягу колізійних категорій

⁶⁰⁶ Іванченко О. Подолання та усунення колізій – пріоритетне завдання сучасної юридичної науки. *Актуальні проблеми політики*. 2017. Вип. 59. С. 245–246.

⁶⁰⁷ Майстренко О.В. Теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2008. 20 с.

⁶⁰⁸ Погребняк С.П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2001. 19 с.

⁶⁰⁹ Ленгер Я.І. Правова природа колізії та її особливості в муніципальному праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2017. Вип. 25. С. 16.

⁶¹⁰ Ленгер Я.І. Правова природа колізії та її особливості в муніципальному праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2017. Вип. 25. С. 16.

та понять, в міру зменшення об'єктивних умов можна скласти адекватно відображаючий дійсність ланцюжок: соціальні колізії – правові колізії – колізії нормативно-правових актів – колізії законів – колізії правових інститутів – колізії правових норм. Звичайно елемент умовності завжди присутній у такій рівності. Проте подібне твердження дає змогу усвідомити той факт, що колізія як явище не існує сама по собі у відриві від інших пов'язаних з нею явищ, а тісно пов'язана та взаємодіє з ними, створюючи певний логічний ланцюжок⁶¹¹.

Частиною 1 статті 66 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁶¹² колізія норм права визначає як суперечності або невідповідність між нормами права у нормативно-правових актах, що регулюють одні й ті самі суспільні відносини. При цьому суперечності між нормами права у нормативно-правових актах – це колізія норм права в нормативно-правових актах рівної юридичної сили. А невідповідність між нормами права у нормативно-правових актах – це колізія норм права в нормативно-правових актах різної юридичної сили.

Досліджуючи теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України, О. Майстренко⁶¹³ встановлює причини породження колізій в законодавстві, виділяючи такі, як недосконалість законів, судові помилки, довільне тлумачення Конституції й інших нормативно-правових актів, вихід окремих державних органів за межі своєї компетенції.

Наслідками великої кількості колізій у податковому законодавстві є значне погіршення ефективності оподаткування та податкової політики України, зведення нанівець стимулювальної ролі податків, зменшення надходжень до Державного бюджету, підвищення рівня корупції.

Науковець О. Майстренко⁶¹⁴ вважає, що вирішити проблеми колізій у законодавстві України можна завдяки заходам попередження їх появи. Серед превентивних або попереджувальних заходів проти виникнення колізій можна назвати такі: 1) прогнозування та планування нормотворчої діяльності; 2) вдосконалення законодавчої техні-

⁶¹¹ Ленгер Я.І. Правова природа колізії та її особливості в муніципальному праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2017. Вип. 25. С. 16.

⁶¹² Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

⁶¹³ Майстренко О.В. Теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2008. 20 с.

⁶¹⁴ Майстренко О.В. Теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2008. 20 с.

ки; 3) проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів; 4) систематизація законодавства.

На думку С. Погребняк⁶¹⁵, найбільш сприятливі умови попередження колізій створюються тоді, коли у суб'єктів правотворчості та правозастосування існує чітке, логічно обґрунтоване єдине концептуальне праворозуміння, здатне забезпечити верховенство права і правового закону; вживають заходів щодо подолання правового нігілізму; у правотворчому процесі активно використовуються наукові досягнення, суворо виконуються правила законодавчої техніки.

Виходячи з цього та враховуючи попередньо наведені аргументи вважаємо, що важливого значення набуває пошук можливих шляхів усунення існуючих колізій у чинному законодавстві.

Зокрема, О. Майстренко⁶¹⁶ вважає, що усунення колізій правових актів у процесі правозастосування досягається такими заходами, як: 1) скасування одного (або кількох) колізійних актів; 2) внесення змін у нормативно-правовий акт; 3) прийняття нової норми (або нормативно-правового акта); 4) судовий розгляд.

Для усунення законодавчих колізій шляхом внесення змін необхідно: 1) виявити дійсне існування колізії; 2) визначити спосіб подолання колізії; 3) визначити, який орган буде вносити зміни; 4) визначити орган, який розроблятиме проєкт внесення змін; 5) розробити проєкт внесення змін; 6) прийняти проєкт внесення змін нормотворчим органом.

У дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення» С. Погребняк⁶¹⁷ зауважує про те, що шляхами подолання колізій у законодавстві є застосування колізійних норм, використання колізійних правоположень, тлумачення закону, а шляхами усунення колізій – правотворчість та діяльність судів щодо скасування нормативно-правових актів.

На думку С. Погребняк⁶¹⁸, попередження, подолання та усунення усіх видів колізій відкриває шлях до підвищення ефективності законо-

⁶¹⁵ Погребняк С.П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2001. 19 с.

⁶¹⁶ Майстренко О.В. Теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2008. 20 с.

⁶¹⁷ Погребняк С.П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2001. 19 с.

⁶¹⁸ Погребняк С.П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2001. 19 с.

2.7. Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права...

давства, зростання його значення в реформуванні українського суспільства, більш надійного забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Водночас О. Наливайко, О. Ковіненко⁶¹⁹ вважають, що будучи різновидом зіткнень норм права, колізії правил поведінки рівної юридичної сили суперечать нормам, спрямованих на регулювання одних і тих же сторін одного і того ж виду суспільних відносин в один і той же період часу, утворюються на рівні горизонтальної (галузевої) структури права та законодавства. Їх специфіка полягає в тому, що вони виникають між нормативними правовими актами, прийнятими одним правотворчим органом або різними правотворчими органами одного рівня. У всіх інших аспектах їм притаманні ті ж риси, що й іншим різновидам правових колізій.

На думку І. Онищук⁶²⁰, для того, щоб розв'язати правові колізії у законодавчих актах України, необхідно взяти до уваги системні ієрархічні зв'язки між нормативно-правовими актами та нормами права. Норми права, що встановлені нормативно-правовими актами вищої юридичної сили, підлягають переважному застосуванню перед нормами права, що встановлені актами меншої юридичної сили. Норми права, встановлені актами, які мають вищу юридичну силу, мають перевагу під час правозастосування.

Як основний методичний прийом правового моніторингу доцільно використовувати порівняльний аналіз структури проекту та структур близьких за характеристиками чинних нормативно-правових актів цієї та споріднених галузей права. Ефективним способом ліквідації прогалин у законодавстві є прийняття нормативно-правового акту або норми, якої не вистачає. З метою подолання законодавчих прогалин правозастосовним органам доцільно використовувати аналогію закону і аналогію права. Виявленню повноцінних норм права сприятиме коректне здійснення висновку від протилежного.

Подоланню правових колізій і прогалин у законодавстві України, без сумніву, сприятиме визнання та використання юридичних кореляцій як зображення взаємовпливів і залежностей. Зовнішні кореляції характеризують вплив соціального середовища на правову систему за допомогою цінностей, свідомості та поведінки людей, дій чи безді-

⁶¹⁹ Наливайко О., Ковіненко О. Колізії у законодавстві як різновид юридичних колізій: поняття, ознаки, види, правила та способи вирішення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 4 (114). С. 90.

⁶²⁰ Онищук І.І. Моніторинг правових колізій і прогалин у законодавстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 6. С. 21–26.

ьяльності публічних та інших інститутів, змін політичного курсу та соціально-економічних змін.

Найбільш дієвим способом подолання і усунення колізій є така правотворча діяльність, як: 1) узгодження з прийнятим новим нормативно-правовим актом чинних нормативно-правових актів (внесення змін і доповнень); 2) відміна нормативно-правових актів, які не можуть регулювати нові суспільні відносини, що виникають; 3) обов'язкова експертиза законопроектів на предмет виявлення колізій правових норм; 4) залучення до розроблення нових законопроектів компетентних науковців; 5) підвищення професіоналізму і правової культури законодавців⁶²¹.

Подолання колізій норм кодексів і поточних законів насамперед слід розглядати в контексті встановлення юридичної сили кодифікованого акта відносно не кодифікованого. Надання більш високої юридичної сили кодифікованому акту автоматично означає необхідність застосування ієрархічного принципу подолання колізій норм права, тобто застосовуватися повинен акт, що має більш високу юридичну силу, а саме кодекс. У випадку констатації рівної юридичної сили кодексу і закону застосуванню підлягають спеціальні норми або ж норма акта, який було прийнято пізніше⁶²².

Досліджуючи темпоральний підхід до вирішення колізій у законодавстві Я. Берназюк⁶²³ слушно зазначає про те, що складним у правозастосовній практиці є підхід до вирішення колізій між актами однакової юридичної сили. Одним з дискусійних у цьому контексті є питання про співвідношення юридичної сили кодексів та законів, що зумовлено тим, що обидва види нормативно-правових актів приймаються Верховною Радою України, а тому за цією ознакою кодекси та закони мають однакову юридичну силу. За загальним правилом, для вирішення колізії між нормами кодексів та законів слід застосовувати темпоральний або змістовний підходи; у разі, якщо у самому кодексі або законі зазначена пріоритетність його норм у регулюванні певного виду правовідносин, то застосовуються норми відповідного кодексу або закону.

⁶²¹ Чабур С.В. Функції механізму правотворчості. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2018. Випуск 48. Том 1. С. 50.

⁶²² Москалюк В.М., Москалюк О.В. Подолання колізій норм права кодексів та законів: теорія і судова практика. *Адвокат*. 2010. № 4. С. 17.

⁶²³ Берназюк Я.О. Темпоральний підхід до вирішення колізій у законодавстві. *Науковий вісник Ужгородського університету*: серія: Право / голов. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. Вип. 72. С. 51–52.

Суть темпорального підходу до подолання колізії між актами однакової юридичної сили полягає у наданні переваги положенням пізніше прийнятого акта; темпоральний підхід до вирішення колізії між актами однакової юридичної сили ґрунтується, головним чином, на положеннях статті 58 Конституції України про незворотність дії закону у часі; у разі безпосередньо (прямої) дії закону в часі новий нормативний акт поширюється на правовідносини, що виникли після набрання ним чинності, або до набрання ним чинності і тривали на момент набрання актом чинності.

Науковець⁶²⁴ вважає, що в аспекті застосування темпорального підходу до вирішення колізії між актами однакової юридичної сили важливе значення має вирішення питання про правові наслідки прийняття Конституційним Судом України рішень, якими визнаються неконституційними норми, у контексті впливу цих рішень на подальше регулювання відповідних правовідносин.

На підставі аналізу низки рішень Конституційного Суду України, що містять офіційні тлумачення положень Основного Закону стосовно дії нормативно-правового акта у часі, можна дійти висновку, що за загальним правилом суд під час розгляду справи має застосовувати той нормативно-правовий акт, який набув чинності та залишається чинним на момент виникнення та припинення відповідних спірних правовідносин; визнання таким, що втратив чинність, нормативного акта чи його скасування не поновлює дію актів (їх положень), які ним скасовані або визнані такими, що втратили чинність; дія нормативного акта поновлюється шляхом прийняття аналогічного нового акта або нового акта, що містить спеціальну норму про відновлення дії попереднього акта та визначає спеціальний порядок відновлення регулювання відповідних правовідносин; за загальним правилом визнання Конституційним Судом України неконституційними окремих положень закону, на підставі якого втратили чинність попередні норми, не призводить до «автоматичного» поновлення чинності цієї попередньої норми.

Такий підхід, головним чином, ґрунтується на положеннях статті 21 Конституції України, яка гарантує принцип рівності усіх людей у своїх правах, та статті 95 Основного Закону України, що гарантує прагнення держави до збалансованості бюджету України. Крім того,

⁶²⁴ Берназюк Я. О. Темпоральний підхід до вирішення колізій у законодавстві. *Науковий вісник Ужгородського університету*: серія: Право / голов. ред. Ю. М. Бисага Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. Вип. 72. С. 51–52.

підхід, згідно з яким «відновити» норму права може лише уповноважений Конституцією чи законами України суб'єкт нормотворчості, гарантує дотримання принципів правової визначеності та критерію «якості закону», а також функціонування системи розподілу державної влади та системи стримувань і противаг⁶²⁵.

Проаналізувавши деякі проблеми чинного законодавства та причини незадовільного розуміння громадянами держави текстів законів, О. Наливайко та О. Ковіненко⁶²⁶ вважають актуальним удосконалення його формулювання та здійснення підвищеного контролю за використанням правильної юридичної техніки, що зменшить відсоток колізійності загалом. Науковці констатують, що, «будучи різновидом зіткнень норм права, колізії правил поведінки рівної юридичної сили виступають протиріччям норм, спрямованих на регулювання одних і тих же сторін одного і того ж виду суспільних відносин в один і той же період часу, утворюються на рівні горизонтальної (галузевої) структури права та законодавства. Їх специфіка полягає в тому, що вони виникають між нормативними правовими актами, прийнятими одним правотворчим органом, або різними правотворчими органами одного рівня. У всіх інших аспектах їм притаманні ті ж риси, що й іншим різновидам правових колізій»⁶²⁷.

Поділяємо думку Ю. Матата⁶²⁸ про те, що досягнення точності й повноти викладення нормотворчого матеріалу, усунення суперечностей правових норм, досягнення структурної організованості – ті фактори, які лише у своїй єдності дозволяють системі права виконувати роль основи, фундаменту правової державності, сприяють зміцненню законності та правопорядку. Крім цього, виявлені дефекти, неузгодженості системи права дають змогу виявляти недоліки й у нормотворчому процесі, інформуючи тим самим про якість нормотворчої діяльності.

⁶²⁵ Берназюк Я. О. Темпоральний підхід до вирішення колізій у законодавстві. *Науковий вісник Ужгородського університету*: серія: Право / голов. ред. Ю. М. Бисага Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. Вип. 72. С. 51–52.

⁶²⁶ Наливайко О., Ковіненко О. Колізії у законодавстві як різновид юридичних колізій: поняття, ознаки, види, правила та способи вирішення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 4 (114). С. 86–92.

⁶²⁷ Наливайко О., Ковіненко О. Колізії у законодавстві як різновид юридичних колізій: поняття, ознаки, види, правила та способи вирішення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 4 (114). С. 86–92.

⁶²⁸ Матат Ю. І. Прогаляни в законодавстві та засоби їх подолання в правозастосовній діяльності: монографія. Харків: Право, 2015. С. 4.

2.7. Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права...

Підсумовуючи, зауважимо, що правові прогалини та колізії норм права є неминучим явищем правової системи, зумовлені динамічними суспільними змінами та оновленням законодавства. При цьому усунення правових прогалин і подолання колізій норм права є складником правозастосовчої діяльності, яка спрямована на забезпечення ефективної реалізації норм права та захисту прав і свобод людини. Ключову роль у подоланні правових прогалин відіграє судова практика, забезпечуючи безперервність правового регулювання через застосування аналогії закону або аналогії права.

В умовах сьогодення важливими шляхами попередження появи нових правових прогалин і колізій у праві залишаються систематизація законодавства, правова реформа та вдосконалення правотворчої діяльності.

Вважаємо, що прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність»⁶²⁹ та його подальше введення в дію безперечно сприятиме вдосконаленню як правотворчого процесу, так і правозастосовної практики, оновленню законодавства, забезпеченню його системності, повноти, логічності, відповідності визнаним світовим і європейським стандартам. Оскільки метою прийняття цього Закону у преамбулі визначено саме «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»⁶³⁰. Крім того, Закон містить окремий розділ – Розділ XI «Правові прогалини, подолання правових колізій», який включає статтю 65 «Усунення правових прогалин та їх подолання» та статтю 66 «Подолання колізій норм права під час реалізації нормативно-правових актів». Саме ці положення в подальшому забезпечуватимуть цілісність та послідовність правової системи, а також надаватимуть чіткі механізми для врегулювання ситуацій, коли законодавство містить правові прогалини або колізії норм права.

Закріплення на нормативному рівні основних засад побудови системи законодавства, визначення шляхів усунення правових прогалин та подолання колізій норм права у процесі реалізації нормативно-правових актів є надзвичайно важливою передумовою формування якісного вітчизняного законодавства.

⁶²⁹ Про правотворчу діяльність: Закон України 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

⁶³⁰ Про правотворчу діяльність: Закон України 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ



Агаманчук Наталія Іванівна, доктор юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділи 1.5, 2.7.



Бодюл Євген Миколайович, 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 – підрозділ 2.4.



Колодій Анатолій Миколайович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділи 1.2 (у співавторстві з Тернавською В.М.), 2.2 (у співавторстві з Тернавською В.М. та Лапко А.Г.).



Копиленко Олександр Любимович, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) Національної академії наук України, дійсний член (академік) Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 1.1 (у співавторстві з Міловською Н.В.)



Костицький Михайло Васильович, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) Національної академії правових наук України, почесний академік Національної академії педагогічних наук України, заслужений юрист України, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 1.3.



Кот Олексій Олександрович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, директор Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – передмова.



Лапко Анатолій Григорович, 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 – підрозділи 2.2 (у співавторстві з Колодієм А. М. та Тернавською В. М.), 2.5.



Мельник Ярослав Ярославович, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділи 1.4, 2.6 (у співавторстві з Перевертун О. В.).



Міловська Надія Василівна, доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 1.1 (у співавторстві з Копиленком О. Л.).



Перевертун Оксана Володимирівна, науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 2.6 (у співавторстві з Мельником Я. Я.).



Тернавська Вікторія Миколаївна, кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділи 1.2 (у співавторстві з Колодієм А.М.), 2.2 (у співавторстві з Колодієм А.М. та Лапко А.Г.).



Томкіна Олена Олексіївна, кандидат юридичних наук, старший дослідник, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – підрозділ 2.3.



Хальота Андрій Іванович, 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 – підрозділ 2.1.

Наукове видання

**ПРАВОТВОРЧА
ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВЕКТОР
РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА**

Монографія

За загальною редакцією

О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської

Відповідальний за випуск
Комп'ютерна верстка
Обкладинка

О. В. Діордійчук
Д. М. Алексєєв
В. С. Жиборовський

Підписано до друку 20.10.2025 р. Формат 60 x 84 ¹/₁₆.
Папір офсетний. Гарнітура «Times New Roman».
Друк офсетний. Умовн.-друк. арк. 16,51.
Тираж 50 прим.

Видавництво «Алерта»

04210, м. Київ, а/с 112.

Тел.: (044) 223-15-25, (099) 607-97-62.

E-mail: alerta.pravovaednist@gmail.com, веб-сайт: alerta.kiev.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 788 від 29.01.2002 р.