

ІНСТИТУТ ПРАВОТВОРЧОСТІ
ТА НАУКОВО-ПРАВОВИХ ЕКСПЕРТИЗ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ

**СИСТЕМАТИЗАЦІЯ
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА
ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Збірник наукових праць



Київ • Алерта • 2024

УДК 340.136(477)(082)
С40

*Рекомендовано до друку на засіданні вченої ради
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
(протокол № 10 від 26 вересня 2024 року)*

Рецензенти:

Копиленко О.Л. – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії наук України, академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, народний депутат України, заступник Голови Науково-координаційної ради з питань правотворчої діяльності при Президії НАН України;

Лотюк О.С. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

С40 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. 248 с.

ISBN 978-617-566-865-8

Збірник наукових праць присвячений актуальним питанням систематизації законодавства України як важливої складової правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції, спрямованої на формування внутрішньо узгодженої системи нормативно-правових актів, впорядкування їх змісту, уніфікації нормативно-правового регулювання суспільних відносин з одночасним підвищенням якості нормативних приписів, їх чіткості та зрозумілості. Особлива увага приділяється сутності, меті та функціям систематизації законодавства, з'ясуванню ролі та значення окремих форм систематизації нормативно-правових актів, особливостей юридичної сили та ієрархії нормативно-правових актів, значення норми права як первинного елемента системи законодавства, впливу міжнародних договорів на національне законодавство України, а також гармонізації законодавства України із правом Європейського Союзу як необхідної складової його систематизації. Сформульована низка пропозицій щодо підвищення ефективності впорядкування та систематизації законодавства України.

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

УДК 340.136(477)(082)

© Авторський колектив, 2024
© Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України, 2024
© Видавництво «Алерта», оформлення, 2024

ISBN 978-617-566-865-8

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1.	
ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	7
РОЗДІЛ 2.	
СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	34
РОЗДІЛ 3.	
ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ ПРАВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК НЕОБХІДНА СКЛАДОВА СИСТЕМАТИЗАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ	54
РОЗДІЛ 4.	
КОДИФІКАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ФОРМА ЙОГО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ	71
РОЗДІЛ 5.	
ІНКОРПОРАЦІЯ ЯК ПРОСТА ФОРМА УПОРЯДКУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА.....	87
РОЗДІЛ 6.	
КОНСОЛІДАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ.....	105
РОЗДІЛ 7.	
ЮРИДИЧНА СИЛА ТА ІЄРАРХІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ.....	123
РОЗДІЛ 8.	
НОРМА ПРАВА – ПЕРВИННИЙ ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ ПРАВА ТА ЗАКОНОДАВСТВА	148
РОЗДІЛ 9.	
ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ ЯК ЮРИДИЧНА КАТЕГОРІЯ ТА ПІДСТАВИ ЇХ ПРИЙНЯТТЯ.....	174
РОЗДІЛ 10.	
ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ В СИСТЕМІ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА	195
РОЗДІЛ 11.	
ВПЛИВ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ НА НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ.....	224
АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ.....	246

Передмова

Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, ухвалення 14 грудня 2023 року Європейською Радою рішення розпочати переговори щодо вступу України до Європейського Союзу, на підставі отриманого 23 червня 2022 року 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 Європейського Союзу.

Саме тому актуальним сьогодні є здійснення систематизації законодавства України з метою уніфікації нормативно-правового регулювання суспільних відносин з одночасним підвищенням якості нормативних приписів, забезпечення їх чіткості та зрозумілості.

Систематизація законодавства України, формування внутрішньо узгодженої, логічно побудованої системи нормативно-правових актів, впорядкування їх змісту, підготовка найбільш важливих законів на основі розроблених концепцій, а також формування концептуальних засад для окремих галузей законодавства – важливе завдання правотворчої діяльності. Саме систематизація дає змогу вдосконалити та впорядкувати законодавство для зручності його застосування та ефективної реалізації на практиці. Окрім того, роль систематизації законодавства полягає в тому, щоб створити всі необхідні умови для його подальшого розвитку, позбутися в ньому прогалин та недоліків і забезпечити його внутрішню єдність.

Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-ІХ, прийняття якого стало важливим кроком на шляху унормування основоположних засад правотворчої діяльності в Україні, приділяє значну увагу саме системі вітчизняного законодавства як взаємопов'язаній ієрархічно структурованій сукупності нормативно-правових актів.

Необхідність систематизації законодавства як умови його ефективності пов'язана із такою законодавчою вимогою до змісту нормативно-правового акта, як узгодженість його змісту з іншими нормами права, передбаченою ст. 34 Закону України «Про правотворчу діяльність». При цьому ця вимога до змісту нормативно-правового акта впливає

з такого визначеного у ст. 3 Закону України «Про правотворчу діяльність» принципу правотворчої діяльності як принцип системності, за яким правотворча діяльність має гарантувати узгодженість правових норм між собою та відповідність нормативно-правових актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, пріоритетність правових норм спеціального законодавства над правовими нормами загального законодавства, забезпечувати своєчасне прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів на виконання норм законів України.

Закріплення на нормативному рівні основних засад та стандартів побудови системи законодавства, визначення її змісту, місця кожного нормативного елемента у цілісній, логічно побудованій системі, а також функціональне та регулятивне навантаження цих складових є надзвичайно важливою передумовою формування якісного вітчизняного законодавства.

Незважаючи на наявний науковий доробок, вирішення багатьох проблем, пов'язаних із упорядкуванням і удосконаленням законодавства України із метою належного правового регулювання суспільних відносин, модифікація чинного законодавства потребує постійного наукового аналізу, а також вироблення єдиних концептуальних підходів до систематизації законодавства з урахуванням євроінтеграційних процесів в Україні.

У даному контексті слід зазначити, що одним із основних наукових напрямів діяльності Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України є здійснення фундаментальних та прикладних досліджень у сфері правотворчої діяльності в аспекті інтеграції України в європейський простір, а також забезпечення виконання завдань, визначених частиною четвертою статті 22, частиною третьою статті 44 Закону України «Про правотворчу діяльність», зокрема розроблення наукових концепцій розвитку законодавства України та проведення юридичної (правової) експертизи проектів законів. З урахуванням цього, Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України визначено базовою установою Науково-координаційної ради з питань правотворчої діяльності при Президії Національної академії наук України, створеної постановою Президії НАН України від 15 травня 2024 року № 221 з метою забезпечення виконання Національною академією наук України завдань, покладених на неї Законом України «Про правотворчу діяльність».

Упорядкування системи нормативно-правових актів має бути чітко спланованим процесом, кожен із етапів якого повинен здійснюватися комплексно та скоординовано на основі принципу верховенства права та європейських стандартів. Систематизація законодавства передбачає врахування динаміки розвитку суспільних відносин у нашій державі та усунення суперечностей, колізій, повторень, прогалин, неузгодженостей у раніше прийнятих правових актах. Уся юридична інформація, закріплена в актах законодавства, потребує визначеності й організованості, зручності у практичному використанні.

Увесь цей масив нагальних проблем та сучасних викликів зумовлює необхідність наукового оцінювання відповідних процесів, пошуку нових підходів до підвищення ефективності та якості правового регулювання суспільних відносин, що лише підкреслює обґрунтованість вибору тематики збірника наукових праць та його практичну значущість.

У запропонованій науковій праці, присвяченій актуальним питанням систематизації законодавства України як важливої складової правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції, пошуки вчених спрямовані на визначення сутності систематизації законодавства, її мети та функцій, ролі та значення окремих форм систематизації, особливостей юридичної сили та ієрархії нормативно-правових актів, значення норми права як первинного елемента системи законодавства, впливу міжнародних договорів на національне законодавство України, а також особливостей гармонізації законодавства України із правом Європейського Союзу як необхідної складової його систематизації.

Ініціатива вітчизняних учених, а також обраних напрям наукових дискусій, які подані у збірнику наукових праць, дадуть можливість вирішити значне коло важливих теоретичних та практичних питань у сфері правотворчої та правозастосовної діяльності, що сприятиме удосконаленню правового регулювання суспільних відносин.

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

Засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні

Досліджуючи засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні, насамперед необхідно опрацювати основоположні поняття цієї проблеми, а саме розуміння: 1) засад; 2) правового регулювання; 3) правотворчої діяльності в Україні.

Загалом *засада* – це: 1. Основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь. 2. Вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки. 3. Спосіб, метод здійснення чого-небудь¹.

В юридичних наукових джерелах наголошують, що засада – першооснова, принцип, провідна ідея, головне правило поведінки. У логічному сенсі засада є центральним поняттям, основою системи, що становить узагальнення та поширення якого-небудь положення на всі явища тієї галузі, з якої ця засада абстрагована.

Засади права – це вихідні, визначальні ідеї, положення, установки, які становлять етичну й організаційну основу виникнення, розвитку та функціонування права, те, на чому ґрунтуються формування, динаміка і дія права, що дозволяє визначити суть цього права.

Засади права виражають головне, основне в праві, тенденції його розвитку, те, на що право має бути орієнтоване, спрямоване. Порівняно з правовими нормами, відповідними тій чи іншій епосі, певній історичній добі, засади права відрізняються більшою стійкістю, залишаються незмінними протягом тривалого часу.

Засади права можуть бути як прямо закріплені в нормах права, збігатися з їх змістом, так і логічно впливати із загального контексту, змісту низки правових норм і духу права держави.

У правничій науці склався поділ засад на загальні (загальноправові), міжгалузеві та галузеві².

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. С. 419; Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980): в 11 т. 1972. Т. 3. С. 300.

² Засади права. URL: <https://lawbook.online/ukraine-gosudarstva-prava-teoriya/zasadi-prava-72121.html>.

Ю.С. Гаєвська, досліджуючи конституційно-правові засади права власності у системі засад конституційного ладу, стверджує, що «засади конституційного ладу є самостійним конституційно-правовим інститутом. Норми цього інституту впливають на суспільні відносини шляхом закріплення основоположних засад устрою (побудови) суспільства і держави і, як правило, не породжують конкретних правовідносин. Вони визначають сутнісний зміст правового впливу на всі форми соціальних зв'язків, на всі сторони соціальної дійсності, адресовані всім суб'єктам права. Норми засад конституційного ладу за своїм типом значною мірою є нормами-принципами, нормами-дефініціями, нормами-цілями»³.

Відносно другої складової проблеми, що опрацьовується у цьому розділі, слід зазначити, що «*правове регулювання* (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) – один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Є різновидом соціального регулювання. Предмет правового регулювання – правові, політичні, економічні та інші суспільні відносини, впорядкування яких неможливе без використання норм права»⁴.

Також «*правове регулювання* – впорядкування суспільних відносин за допомогою юридичних засобів (норм права, нормативно-правових актів, актів застосування права, актів реалізації прав та обов'язків тощо). Правове регулювання є різновидом соціального регулювання (від лат. *regulo* – планка, правило), тобто впорядкування людської діяльності в суспільстві шляхом опрацювання й суспільного схвалення правил цієї поведінки»⁵.

Відносно сутності *правотворчої діяльності* варто пригадати, що існують різні, інколи протилежні думки і це, напевно, 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 дер-

³ Гаєвська Ю. С. Конституційно-правові засади права власності у системі засад конституційного ладу. *Форум права*. 2014. № 3. С. 51–54.

⁴ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 40.

⁵ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 516–522.

жавними 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, тощо⁶. Або ж наголошується, що «під правотворчістю розуміють організаційно врегульовану, особливу форму діяльності держави або безпосередньо народу, внаслідок якої потреби суспільного розвитку й вимоги справедливості набувають правової форми, що знаходить свій вияв у певному джерелі права (нормативно-му акті, прецеденті, звичаї тощо)»⁷.

Таким чином, є усі підстави стверджувати, що засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні – це основні (основоположні, головні) положення, ідеї, правила поведінки, викладені у принципах та нормах права, що є самостійним правовим інститутом, який забезпечує правовий вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, держави та суспільства, внаслідок реалізації яких потреби суспільного розвитку й вимоги справедливості набувають правової форми, що знаходить свій вияв у певному нормативно-правовому акті.

Виходячи з викладеного, можна цілком впевнено стверджувати, що засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні охоплюють собою її: 1) основи (головні положення, ідеї); 2) основоположні правила поведінки; 3) власне принципи права; 4) сутність, форми та мету здійснення тощо. При цьому засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні можуть бути як прямо закріплені 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 країни. Засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні мають бути спрямованими на регламентацію суспільних відносин з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Вони мають знаходити свій вияв у певному джерелі права (нормативно-му акті, прецеденті, звичаї тощо).

⁶ Сурилов А. В. Теорія держави і права: навч. посібник. Київ, 1989. С. 288–293.

⁷ Загальна теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. С. 321.

Саме тому у цьому розділі засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні досліджуватимуться шляхом висвітлення їх:

1. Основ (головних положень, ідей) як засад правового регулювання правотворчої діяльності в Україні. При цьому «*основа* – те, на чому що-небудь ґрунтується, тримається, базується. Головна складова частина чого-небудь; серцевина, ядро. Найважливіша частина змісту чого-небудь. Головні засади, підвалини чого-небудь (моралі, поведінки тощо). Провідні принципи, правила, якими хто-небудь постійно керується в житті, діяльності. Джерело, база виникнення, розвитку чого-небудь. Найважливіші, вихідні положення чого-небудь (науки, теорії і т. ін.). Основи законодавства. Головна умова, заорука чого-небудь. Визначальна риса, ознака чого-небудь»⁸. До того ж «*основа* – те, на чому що-небудь ґрунтується, тримається, базується. Головна складова частина чого-небудь; серцевина, ядро, найважливіша частина змісту чого-небудь. Основи – головні засади, підвалини чого-небудь, найважливіші, вихідні положення»⁹.

Враховуючи попередньо зазначене, можна з повною впевненістю стверджувати, що головними положеннями, найбільш значущими ідеями правотворчої діяльності варто визнати наступні категоріально-понятійні конструкції, теорії, доктрини, вчення, а саме: правоутворення; правотворчості; законотворчості; нормотворчості; народної правотворчості; народної правотворчої ініціативи; народного вето; народного обговорення нормативно-правових актів; народної експертизи нормативно-правових актів; народної, державної та муніципальної правотворчої діяльності; демократії; народовладдя; громадянського суспільства; пріоритету суспільного ладу над державним; пріоритету права над нормативно-правовим актом; пріоритету системи права над системою нормативно-правових актів; верховенства права; демократичної, правової, соціальної держави; верховенства Конституції України у системі нормативно-правових актів; пріоритету міжнародних договорів над вітчизняними нормативно-правовими актами; соціальної справедливості; гуманізму; лібералізму; плюралізму; рівності та рівноправності; невід’ємності

⁸ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. С. 861.

⁹ Основа. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0>.

прав людини; правового моніторингу; теорії природного права; соціологічної юриспруденції тощо.

Основи, головні положення, ідеї, які були зазначеними у попередньому абзаці, становлять методологічну основу для здійснення та розуміння засад правотворчої діяльності. А тому треба розрізняти основи здійснення правотворчої діяльності та основи, головні положення, ідеї її пізнання.

2. Основоположних правил поведінки як засад правового регулювання правотворчої діяльності в Україні. *Основоположний* – який визначає основні положення чого-небудь, дає основу чому-небудь; основний¹⁰. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX викладає основоположні правила поведінки у статті 2, яка називається «Правотворча діяльність та її правові засади»¹¹. Насамперед, у частині першій передбачається, що правотворча діяльність – це діяльність, що здійснюється визначеним суб'єктом, тобто закріплюється інституційна засада правотворчої діяльності. Деталізуючи зазначене, до суб'єктів правотворчої діяльності частина друга статті 4 Закону України «Про правотворчу діяльність» відносить: 1) органи державної влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування; 4) Український народ на всеукраїнському референдумі; 5) Верховну Раду України; 6) Президента України; 7) Кабінет Міністрів України; 8) міністерства; 9) інші органи державної влади та інших суб'єктів публічного права, які згідно із законом здійснюють від імені держави правотворчу діяльність та юрисдикція яких поширюється на територію України; 10) Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим; 11) голів місцевих державних адміністрацій та керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; 12) територіальні громади на місцевому референдумі; 13) органи місцевого самоврядування¹².

Частина друга статті 2 Закону України «Про правотворчу діяльність» визначає нормативну засаду правотворчої діяльності, адже

¹⁰ Основоположний. Тлумачення із «Словника української мови». URL: <https://slovnnyk.ua/index.php?sword=%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D0%B9>.

¹¹ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

¹² Там само

передбачається, що правотворча діяльність в Україні регламентується Конституцією України, Законом України «Про правотворчу діяльність», іншими законами України та прийнятими відповідно до них підзаконними нормативно-правовими актами¹³. До інших законів можна віднести, наприклад, закони України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року № 1135-IX, «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI, «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII, а до підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують правотворчу діяльність – «Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», затверджене Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006, «Регламент Кабінету Міністрів України», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 року) тощо.

Частина третя статті 2 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX передбачає засади співвідношення міжнародних договорів України із зазначеним Законом України. Зокрема стверджується, що якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж передбачені зазначеним Законом, застосовуються правила міжнародного договору України¹⁴. Не заперечуючи пріоритету міжнародних договорів по відношенню до національних нормативно-правових актів, слід звернути увагу на той беззаперечний факт, що зазначене положення не зовсім узгоджене із частиною першою статті 9 Конституції України, яка визнає чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, лише частиною національного законодавства України.

Частини четверта та п'ята статті 2 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX спрямовані на забезпечення засад стабільності, правонаступності, довготривалості та недоторканності законодавства про правотворчу діяльність, адже врегульовується, що зміни до Закону України

¹³ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

¹⁴ Там само.

«Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX можуть вноситися винятково законом про внесення змін до Закону України «Про правотворчу діяльність». А якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проєкт закону, що регулює суспільні відносини у сфері правотворчої діяльності інакше, ніж передбачено Законом України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX, він зобов'язаний одночасно подати проєкт закону про внесення змін до зазначеного Закону України. Поданий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проєктом закону про внесення змін до Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX¹⁵.

3. Власне принципи права як засад правового регулювання правотворчої діяльності в Україні. Принципи як складова засад правового регулювання правотворчої діяльності в Україні викладені, насамперед, у Законі України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX¹⁶. Зазначений Закон України у статті 3 регламентує, що *правотворча діяльність здійснюється відповідно до принципів*:

1) *верховенства права*, що включає, але не винятково принципи: а) законності; б) юридичної визначеності; в) запобігання зловживанню повноваженнями; г) рівності перед законом та недискримінації; д) доступу до правосуддя. Одразу ж кидається у вічі те, що верховенство права розуміється надзвичайно широко, адже воно включає інші принципи, а їх перелік навіть не є вичерпним.

Насамперед слід зазначити, що верховенство права здебільшого розуміється як концепція або принцип, який передбачає «... панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонування правової держави. Ця концепція інтерпретувалася у найширшому її розумінні, тобто як визнання необхідності підпорядкування «позитивного» (встановленого чи санкціонованого державою) права «непозитивному» (природні права людини, потреби людської природи, вимоги розуму, мораль тощо)»¹⁷. Видається більш конкретним з історико-теоретичного погляду визначен-

¹⁵ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

¹⁶ Там само.

¹⁷ *Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А–Г. С. 341.*

ня, що сформульоване у «Міжнародній поліцейській енциклопедії», відповідно до якого «верховенство права – панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні держави. Термін «верховенство права» або «панування права» (англ. the rule of law) вперше вжив у XIX ст. британський юрист А. Дайсі. Він, зокрема, вважав, що істотною, але не єдиною частиною права є численні судові рішення, які «визначають права приватних осіб в окремих випадках». Деякі елементи концепції верховенства права містяться ще в творах давньогрецьких і давньоримських мислителів (Аристотель, Цицерон, Сенека) та релігійних діячів і філософів доби Середньовіччя (Т. Аквінський та інші)¹⁸.

Розглядаючи це та інші визначення верховенства права, можна стверджувати, що його ознаками 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); 6) 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, тобто має давню історію; 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.

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

Аналізуючи зазначене визначення, можна стверджувати, що ознаками принципу законності є: це загальноправовий принцип,

¹⁸ Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, Ю.С. Шемшученко. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 61–62.

тобто такий, який поширюється на політичну, економічну, духовну та інші соціальні системи суспільства, що регулюються та охороняються правом; його сутність полягає 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.

Слід наголосити, що законність – це фундаментальна, багатоаспектна, комплексна, соціальна та правова категорія, яка відображає систему складних взаємозв'язків суспільства, держави та права, а тому вона може бути розглянута не тільки як загальноправовий принцип (при цьому треба визнати, що це найбільш поширене її розуміння), але й мати інші значення, а саме:

- як режим соціально-політичного життя – це політико-правова вимога точного і неухильного виконання законів та прийнятих відповідно до них інших нормативно-правових актів усіма суб'єктами права;
- як принцип здійснення публічної влади – це публічно-правовий режим, за якого органи здійснення публічної влади (органи держави та місцевого самоврядування) реалізують її у точній відповідності до передбачених у законі підстав, власної компетенції, процедур здійснення;
- як основа правового статусу людини і громадянина – це вихідна засада (принцип) правового положення людини і громадянина у суспільстві і державі, згідно з якою правовий статус людини і громадянина (правосуб'єктність, принципи правового статусу, громадянство, система прав, свобод та обов'язків, гарантії їх реалізації) повинен закріплюватися та гарантуватися актами найвищої юридичної сили, здебільшого конституцією та законами країни. Цей принцип знайшов свої підтвердження у статті 3 та пунктах 1 та 2 частини першої статті 92 Конституції України¹⁹.

Принцип юридичної (правової) визначеності як складова принципу верховенства права «... один з фундаментальних принципів, що формулює вимоги до нормативно-правових актів. Він є не-

¹⁹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

від'ємною складовою принципу верховенства права, що забезпечує передбачуваність нормативно-правових актів у контексті наслідків їх застосування. Вони також мають бути сформульовані достатньо чітко та зрозуміло для того, щоб забезпечити правомірну поведінку суб'єктів права. Цього вимагає принцип верховенства права, оскільки суб'єкт права перед тим, як планувати свої дії, повинен чітко розуміти, якими будуть правові наслідки»²⁰.

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 зазначено наступне: «Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування).

Таким чином, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа відповідно до конкретних обставин має орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних правових наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права»²¹.

Враховуючи викладене, можна із повною впевненістю стверджувати, що критеріями правової визначеності у правотворчій діяльності є наступні 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

²⁰ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол. О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 616–619.

²¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 р. № 6-р/2019. *Вісник Конституційного Суду України*. 2019. № 4. С. 148.

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.

Принцип запобігання зловживанню повноваженнями як складова принципу верховенства права, насамперед, передбачений частиною другою статті 19 Конституції України, в якій стверджується: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»²².

При цьому запобігання – це здійснення заходів для недопущення, попередження, профілактики настання, реалізації, впливу якогось негативного явища, діяння (дії чи бездіяльності), поведінки. Зловживання правом – це правова поведінка суб'єкта, що володіє певним суб'єктивним правом, використання якого в межах норми закону, але всупереч його основній меті завдає шкоду третім особам або створює реальну загрозу її заподіяння, що тягне негативні юридичні наслідки²³. Повноваження – «... сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій»²⁴. Узагальнюючи викладене, *зловживання повноваженнями* (англ. *abuse of authority*) – умисне, з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб використання всупереч інтересам юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми службовою особою такої юридичної особи своїх повноважень, якщо це завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам або інтересам окремих громадян, або державним чи гро-

²² Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

²³ Вдовиченко О. Поняття зловживання правом. *Право і суспільство*. 2008. № 4.

²⁴ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова, редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 4: Н–П. 2002. С. 590.

мадським інтересам, або інтересам юридичних осіб²⁵. Тобто, запобігання зловживанню повноваженнями як складник верховенства права у правотворчій діяльності передбачає закріплення повноважень у спосіб, що унеможливило несправедливі, необґрунтовані, незаконні, а тим більше волонтаристські та тоталітарні рішення.

Принцип рівності перед законом та недискримінації як складова принципу верховенства права передбачений у статті 24 Конституції України, яка регламентує, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками²⁶.

Загалом принцип рівності 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 спільностей; по-третє, при розгляді справ компетентними органами забороняється неоднакове ставлення до ситуацій, що є однаковими, або однакове ставлення до неоднакових ситуацій; і, по-четверте, усі соціальні суб'єкти мають однакові права у процесі захисту своїх прав та свобод у компетентних органах.

При здійсненні правотворчої діяльності обов'язково треба врахувати, що «*дискримінація* (лат. *discriminatio* – відокремлення, розділення, розрізнення) – умисне обмеження або позбавлення прав певних юридичних та фізичних осіб. Відбувається шляхом прийняття відповідного законодавства, фактично чи приховано. Стосовно фізичних осіб дискримінація здійснюється за різними ознаками – раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших переконань, національного та соціального походження, майнового стану тощо»²⁷.

Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року № 5207-VI у статті 1 визна-

²⁵ Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції / А. Г. Чубенко, М. В. Лошицький, Д. М. Павлов, С. С. Бичкова, О. С. Юнін. Київ: Ваїте, 2018. С. 282.

²⁶ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

²⁷ Ситько О. М., Шаповаленко Н. М. Словник юридичних термінів іншомовного походження/ Міністерство внутрішніх справ України. Одеський державний університет внутрішніх справ. Кафедра українознавства. Одеса, 2013. С. 14.

часе, що дискримінація – ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій зазначеним Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними, а непрямі дискримінація – ситуація, за якої внаслідок реалізації чи застосування формально нейтральних правових норм, критеріїв оцінки, правил, вимог чи практики для особи та/або групи осіб за їх певними ознаками виникають менш сприятливі умови або становище порівняно з іншими особами та/або групами осіб, крім випадків, коли їх реалізація чи застосування має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними. До того ж у статті 2 зазначеного Закону йдеться про принцип недискримінації. Зокрема зазначається, що законодавство України ґрунтується на принципі недискримінації, що передбачає незалежно від певних ознак: 1) забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб; 2) забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб; 3) повагу до гідності кожної людини; 4) забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб²⁸.

Принцип доступу до правосуддя як складова принципу верховенства права у правотворчій діяльності означає, що відповідно до частини першої та другої статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб²⁹.

Саме з цього приводу у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2,

²⁸ Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 р. № 5207-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 412.

²⁹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011 зазначається: «В аспекті конституційного звернення положення частини другої статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що конституційне право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному. Реалізація цього права забезпечується у відповідному виді судочинства і в порядку, визначеному процесуальним законом»³⁰;

2) *пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини*. Цей принцип закріплений у частині другій статті 3 Конституції України, адже проголошується, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави³¹.

Разом з тим варто наголосити, що конституційно-правовий інститут забезпечення прав та свобод людини і громадянина інтенсивно закріплюється в нормативно-правових актах. Насамперед у частині другій статті 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1996 року, який ратифікований Україною 19 жовтня 1993 року і набув чинності 23 березня 1996 року і в якому вста-

³⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 1. С. 84.

³¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

новлюється, що кожна держава-сторона цього Пакту зобов'язується поважати і забезпечувати всім особам, які знаходяться в межах її території та під її юрисдикцією, права, що визнаються в цьому Пакті, без будь-якого розрізнення щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обстановки³².

Дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини, про які йдеться у другій частині цього принципу правотворчої діяльності, полягає в тому, що на їх підставі право, законодавство приводиться у відповідність з певними загальнозвизнаними правовими стандартами. Саме дотримання передбачає встановлення єдиних, мінімальних, модельних вимог до правового врегулювання у сфері прав людини.

При цьому розрізняють міжнародні універсальні та регіональні стандарти прав людини. До міжнародних універсальних відносять: Статут Організації Об'єднаних Націй та Статут Міжнародного Суду Організації Об'єднаних Націй, підписані 26 червня 1945 року, які набули чинності 24 жовтня 1945 року³³; Загальну декларацію прав людини, прийняту і проголошену резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 10 грудня 1948 року³⁴; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй на XXI сесії (резолюція 2200 А /XXI/ від 16 грудня 1966 року), який ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 року та набрав чинності 23 березня 1976 року³⁵; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй на XXI сесії (резолюція 2200 А /XXI/ від 16 грудня 1966 року), який ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 року та набрав чинності 3 січ-

³² Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-Американського Бюро захисту прав людини. Київ, 1998. Випуск 21. С. 38.

³³ Статут Організації Об'єднаних Націй та Статут Міжнародного Суду Організації Об'єднаних Націй, підписані 26 червня 1945 р., набули чинності 24 жовтня 1945 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_010/page.

³⁴ Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 10 грудня 1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. С. 89.

³⁵ Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю.К. Качуренко. 2-е вид. Київ: Юрінформ, 1992. С. 36–58.

ня 1976 року³⁶ та багато інших правових актів. Міжнародними регіональними є: Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року» від 17 липня 1997 року, з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів № 11, 14 та 15 з Протоколами № 1, 4, 6, 7, 12, 13 та 16, яка набула чинності для України 11 вересня 1997 року³⁷; Американська конвенція прав людини, прийнята Міжамериканською конференцією з прав людини 22 листопада 1969 року у Сан-Хосе, яка набула чинності 18 липня 1978 року³⁸; Африканська хартія прав людини та народів, прийнята на зустрічі глав держав-членів Організації африканської єдності 26 червня 1981 року в Найробі, яка набула чинності 21 жовтня 1986 року³⁹; Азійсько-Тихоокеанська декларація людських прав індивідів і народів, прийнята 15 лютого 1988 року на другій конференції юристів цього регіону з правових питань миру, розвитку та прав людини⁴⁰ та багато інших правових актів;

3) *демократичності*. «Демократія (грец. δῆμοκρατία – народовладдя, від δῆμος – народ і κράτος – влада) – форма політичної організації суспільства, що заснована на визнанні народу джерелом влади, його праві брати участь у вирішенні державних справ і наділення громадян досить широкими правами та свободами»⁴¹. Демократія вимагає, щоб влада цілком належала народові. Він здійснює її безпосередньо шляхом прямої участі у вирішенні державних

³⁶ Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-Американського Бюро захисту прав людини. Київ, 1998. Випуск 21. С. 59–68.

³⁷ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 р., набула чинності для України 11 вересня 1997 р. Урядовий кур'єр. 2010. 17 листопада. № 215.

³⁸ Американська конвенція прав людини, прийнята Міжамериканською конференцією з прав людини 22 листопада 1969 р. у Сан-Хосе, набула чинності 18 липня 1978 р. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rzoas3con.html>.

³⁹ Африканська хартія прав людини та народів, прийнята на зустрічі глав держав-членів Організації африканської єдності 26 червня 1981 р. в Найробі, набула чинності 21 жовтня 1986 р. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rz1afchar.html>.

⁴⁰ Азійсько-Тихоокеанська декларація людських прав індивідів і народів, прийнята 15 лютого 1988 р. Велика українська енциклопедія. URL: [https://vue.gov.ua/Азійсько-Тихоокеанська Декларація людських прав індивідів і народів 1988](https://vue.gov.ua/Азійсько-Тихоокеанська_Декларація_людських_прав_індивідів_і_народів_1988).

⁴¹ Політологія: навчальний енциклопедичний словник-довідник для студентів ВНЗ I–IV рівнів акредитації / за наук. ред. д-ра політ. н. Н.М. Хоми, В.М. Денисенко, О.М. Сорба, Л.Я. Угрин та ін. Львів: Новий Світ – 2000, 2014. С. 128.

і громадських справ (референдуми, плебісцити, демонстрації, мітинги, збори громадян, народні ініціативи тощо) або через обраних ним представників (депутатів) у представницькі органи державної влади і місцевого самоврядування.

Відповідно принцип демократичності у правотворчій діяльності вимагає закріплення повноважень Українського народу на: прийняття нормативно-правових актів різної юридичної сили на всеукраїнському та місцевому референдумі; народну ініціативу (народну правотворчу та народну референдну ініціативу); місцеву ініціативу; народне veto; народне обговорення проєктів нормативно-правових актів; народне опитування стосовно нормативно-правових актів; народну експертизу нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів;

4) *пропорційності (домірності)*, має на меті встановлення розумного балансу між існуючими у демократичному суспільстві випадками обмеження прав людини та легітимною метою такого обмеження.

На підтвердження зазначеного слід згадати авторів, які вважають, що у процесі тривалої практики міжнародні судові установи, зокрема ЄСПЛ, та національні суди, передусім конституційні, сформулювали низку вимог принципу домірності, що їх узагальнено можна сформулювати так:

- будь-які обмеження основоположних прав і свобод є можливими лише на підставі закону в передбачених конституцією (або актами міжнародного права) цілях та лише в межах, що потрібні для нормального функціонування демократичного суспільства;
- такі обмеження мають застосовуватися лише у випадках, якщо немає менш обтяжливих заходів (засобів і способів) запобігання порушенням прав і свобод інших осіб та забезпечення публічних інтересів;
- наслідки заходів, що обмежують реалізацію прав і свобод, не мають бути надмірними та мають бути суворо обумовленими метою, що переслідується⁴²;

⁴² Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри; упорядники та автори коментарів В. Венгер, А. Заєць, С. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвеева, О. Цельєв; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія». Київ, 2020. С. 87.

5) *необхідності та обґрунтованості*. Необхідність – це внутрішній, істотний, закономірний зв’язок між предметами та явищами об’єктивної дійсності, що зумовлює саме їх існування. Необхідність обов’язкова, за певних обставин вона наступає неминуче⁴³. «Обґрунтування – у логіці і методології науки – процес оцінки різних форм знання (висловлювань, гіпотез, теорій). У розвитку філософської думки сформувалися дві лінії розуміння обґрунтування: обґрунтування як встановлення відповідності елементів системи теоретичного знання зовнішнім по відношенню до системи умовам і обґрунтування як встановлення відповідності певного логічного елемента системи системі в цілому, визначення його місця і функцій в логічній системі»⁴⁴.

Виходячи із зазначеного, є усі підстави стверджувати, що принцип необхідності та обґрунтованості у правотворчій діяльності передбачає розробку та прийняття нормативно-правових актів, що є актуальними, значущими, об’єктивно зумовленими, такими, що відповідають реальним суспільним відносинам і розраховані на їх сучасне врегулювання та охорону;

б) *системності*. «Системність (з’єднання, утворення): 1) термін (поняття), що розкриває визначальну (основоположну) властивість світу, в якому живуть люди, і переконує, що навколишній світ (матеріальний і духовний) являє собою не ізольовані одне від одного явища і процеси, а сукупність взаємопов’язаних і взаємодіючих складових на всіх етапах і рівнях їх розвитку як системних, цілісних утворень; 2) основоположний 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. Основними ознаками системи є: а) наявність елементів, які її складають; б) наявність підсистем як результат взаємодії елементів; в) наявність компонентів як результат взаємодії підсистем; г) наявність зв’язків між підсистемами та компонентами; ґ) наявність певного рівня цілісності, ознакою якої є те, що система завдяки взаємодії компонентів одержує інтегрований результат;

⁴³ Філософія: словник термінів та персоналій / В. С. Бліхар, М. А. Козловець, Л. В. Горохова, В. В. Федоренко, В. О. Федоренко. Київ: КВІЦ, 2020. С. 168–169.

⁴⁴ Філософський енциклопедичний словник / Національна академія наук України. Інститут філософії ім. Г. С. Сковороди. Київ: Абрис, 2002. С. 438.

д) зв'язок з іншими системами зовнішнього середовища»⁴⁵. Відтак, цей принцип передбачає, що для забезпечення якості та ефективності правотворчої діяльності необхідно враховувати усю сукупність нормативно-правових актів, що регулюють та охороняють однорідні або схожі суспільні відносини, а звідси слід погоджувати заходи щодо їх виконання. Ізольоване прийняття окремого нормативно-правового акта шкодить якості та ефективності правового регулювання загалом;

7) *наукового забезпечення* — означає необхідність отримання об'єктивного наукового знання про правотворчу діяльність, систему права та законодавства, їх сутність, результати, а тому підготовлені наукові кадри мають використовуватися у процесі 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 правотворчої діяльності та її результату – нормативно-правового акта;

8) *ресурсної забезпеченості*. «Ресурси – природні, сировинні, матеріальні, трудові, фінансові цінності, які можуть бути використані в разі потреби на створення продукції, надання послуг, одержання додаткової вартості»⁴⁶. Враховуючи це, є усі підстави констатувати, що правотворча діяльність буде якісною, ефективною та плідною, якщо буде забезпечена необхідними матеріальними, фінансовими, організаційними, науковими, кадровими та іншими заходами.

4. Сутності, форм та мети здійснення як засад правового регулювання правотворчої діяльності в Україні. Відносно сутності як засади правового регулювання правотворчої діяльності слід звернути увагу на етимологічне розуміння поняття «сутність». Отже, Новий тлумачний словник української мови передбачає: «*Сутність* – 1. Найголовніше, основне, істотне в кому-, чому-небудь; суть, зміст. 2. У філософії – головне, визначальне в предметі, що зумовлене глибинними зв'язками й тенденціями розвитку і пізнається на рівні теоретичного мислення»⁴⁷. Великий тлумачний словник сучасної

⁴⁵ Міністерство освіти і науки України. Науково-дослідний інститут українознавства. Системність. URL: <http://ndiu.org.ua/index.php/component/content/article/102-2009-08-31-13-55-49/1720-2012-05-14-10-13-07>.

⁴⁶ Гончаров С. М., Кушнір Н. Б. Тлумачний словник економіста / за ред. проф. С. М. Гончарова. Київ: Центр учбової літератури, 2009. С. 226.

⁴⁷ Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. Київ: Аконіт, 2003. Т. 3. С. 485.

української мови додає до цього, що *суттєвий* – який становить саму суть, зміст чого-небудь; важливий, значний. Те, що становить саму суть, зміст чого-небудь. Який має велике, особливе значення⁴⁸. Враховуючи викладене, є усі підстави стверджувати, що сутність є філософським поняттям, яке можна застосовувати для пізнавальної діяльності різних соціальних якостей розвитку та функціонування людства, суспільства, держави, права, у тому числі й правотворчої діяльності.

З огляду на викладене можна дійти висновку, що найбільш оптимальним буде дослідження сутності правотворчої діяльності через аналіз її функцій, адже в юридичній науці термін «функції» вживається для позначення сутності, соціального призначення, соціальної ролі правового явища в суспільстві, державі, праві тощо. У цьому контексті вчені стверджують, що функції права – це основні напрями юридичної дії права на існуючі суспільні відносини, що реально визначають сутність і соціальне призначення права в житті суспільства⁴⁹.

Тобто слід констатувати, що функції правотворчої діяльності – це головні напрями її здійснення, які відображають сутність та соціальне призначення правотворчої діяльності. Є усі підстави виокремити наступні функції:

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

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

3) прогностичну, сутність якої 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. Беззаперечно, що прогнозування повинно ґрунтуватися на перевірених фактах, мати належне наукове підкріплення і може оформлюватися у вигляді гіпотези, припущення, концепції;

⁴⁸ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. С. 1218.

⁴⁹ Коталейчук С. П., Пісний П. Я. Теорія держави та права в запитаннях і відповідях: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: КНТ, 2011. С. 167.

4) системоутворювальну, оскільки правотворча діяльність започатковує формування будь-якої правової системи, вона об'єднує дуже багато правових інститутів. Для того, щоб переконатися у цьому, достатньо звернути увагу на той факт, що Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX вносить зміни до великої кількості інших нормативно-правових актів, а саме: Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV⁵⁰; законів України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР⁵¹; «Про обов'язковий примірник документів» від 9 квітня 1999 року № 595 XIV⁵²; «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР⁵³ тощо. Одночасно він передбачає низку завдань, які адресуються: Верховній Раді України; Кабінету Міністрів України; Конституційному Суду України; Національній академії наук України та багатьом іншим органам державної влади, відповідним організаціям та інституціям в Україні. У зв'язку із зазначеним із повною впевненістю можна стверджувати, що цей Закон України за своєю сутністю та змістом є нормативною основою та передбачає реформування правової системи України, удосконалення, упорядкування та оптимізацію насамперед таких її підсистем, як правоутворення, правотворчість, законотворчість, нормотворчість тощо;

5) плану, яка стає більш наочною, якщо врахувати, що сутність планової функції правотворчої діяльності 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 результатів.

Беззаперечно, що можна виділяти й інші функції правотворчої діяльності як її засади.

⁵⁰ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

⁵¹ Закон України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 51. Ст. 292.

⁵² Закон України «Про обов'язковий примірник документів» від 9 квітня 1999 р. № 595 XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 199.

⁵³ Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 17. Ст. 146; 2021. № 6. Ст. 45.

Розглядаючи форми здійснення правотворчої діяльності як її засади варто наголосити, що у філософії *форма* – спосіб організації та існування предметів і явищ реального світу⁵⁴. В юридичній науці форма (лат. *forma* – вигляд, зовнішність, устрій, різновид) – 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 чогось⁵⁵. Відповідно до зазначеного стверджують, що головними формами існування права є законодавство, звичаєве право, прецедентне право, договірне право. Законодавство як форма існування права превалує в країнах континентальної Європи, в тому числі в Україні. Воно складається з ієрархічної системи правових нормативних актів. Найвищими в цій системі є акти парламентів – закони⁵⁶.

Враховуючи це, стаття 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX і врегульовує форми правотворчої діяльності, встановлюючи, що законодавство України – це взаємопов’язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів. Законодавство України структурується від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили.

Законодавство України включає: 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

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. С. 294.

⁵⁶ Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В., Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук проф., акад. АПРн України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук проф., акад. АПРн України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. С. 152.

державних адміністрацій (в умовах воєнного або надзвичайного стану начальників обласних та районних військових адміністрацій; керівників обласних та районних військово-цивільних адміністрацій), накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права; є) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права.

До того ж проголошується, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною законодавства України. Частиною національного законодавства України є також інші чинні міжнародні договори України⁵⁷.

Що стосується мети правотворчої діяльності, то варто наголосити, що в уже цитованій частині першої статті 2 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX зазначається мета правотворчої діяльності як її правова засада, а саме встановлюється, що вона здійснюється з метою:

1) планування, розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів⁵⁸. Загалом, «планування – процес розробки планів, одна з функцій управління, яка полягає у визначенні послідовності здійснення наміченої на конкретний (середньо- та довгостроковий) період програми дій (розвитку) конкретного об'єкта (явища, предмета, колективу, підприємства тощо) з зазначенням її мети, змісту, обсягів, методів і засобів, строків виконання тощо»⁵⁹.

Враховуючи це, стаття 24 «Засади планування правотворчої діяльності» Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX і регламентує, що 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: 1) поточного планування (строком до одного року); 2) перспективного планування (строком понад один рік). Саме ж планування правотворчої діяльності здійснюється з урахуванням: 1) міжнародно-правових зобов'язань України, а також

⁵⁷ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

⁵⁸ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

⁵⁹ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2002. Т. 4: Н–П. С. 565–567.

напрямів, пріоритетів та цілей, визначених програмними документами; 2) документів публічної політики, передбачених статтями 23, 27 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. До того ж визначаються особливості планування правотворчої діяльності з розроблення проєктів законів та особливості планування правотворчої діяльності з розроблення проєктів підзаконних нормативно-правових актів⁶⁰;

2) розроблення проєктів нормативно-правових актів. Регламентують цю засаду статті 27–30 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. Вони визначають утворення концепції проєкту нормативно-правового акта, правотворчу ініціативу, розроблення проєкту нормативно-правового акта, оцінку впливу проєкту нормативно-правового акта на суспільні відносини⁶¹;

3) прийняття (видання) нормативно-правових актів. З приводу цього пункту частини першої статті 2 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX є сенс наголосити, що абзац перший частини першої статті 46 Закону України «Про правотворчу діяльність» передбачає, що суб'єкти правотворчої діяльності розглядають проєкт нормативно-правового акта та приймають (видають) нормативно-правовий акт з додержанням процедури, визначеної Конституцією України та (або) законом, іншими нормативно-правовими актами⁶². При цьому під нормативно-правовим актом необхідно розуміти відповідно до частини другої статті 8 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX офіційний документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі (крім випадків, коли підписання офіційного тексту нормативно-правового акта може здійснюватися шляхом накладення кваліфікованого електронного підпису у порядку, визначеному законом), який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію⁶³.

Абзац другий частини першої статті 46 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX відпо-

⁶⁰ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

⁶¹ Там само.

⁶² Там само.

⁶³ Там само.

відно встановлює, що порядок розгляду проєктів законів і прийняття законів визначається Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України⁶⁴. У зв'язку із зазначеним, варто звернути увагу на пункт 3 частини першої статті 85, в якому йдеться про те, що до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів; статтю 91, яка передбачає, що Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України; статтю 92, яка встановлює сфери суспільних відносин, які винятково законами України визначаються та винятково законами України встановлюються; статтю 93, яка регламентує, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України, а законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово; статтю 94, яка врегульовує порядок підписання, офіційного оприлюднення, повторного розгляду та набрання чинності законом; частину третю та четверту статті 106 Конституції України, які проголошують, що Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 зазначеної статті, скріплюють підписами Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання; статтю 117 Конституції України, яка встановлює, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом; нарешті, на Розділ XIII відносно внесення змін до Конституції України⁶⁵.

Зазначені конституційні положення стосовно Верховної Ради України з'ясовуються, роз'яснюються та конкретизуються Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого

⁶⁴ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32

⁶⁵ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2010 року № 1861-VI. Зокрема, Розділ IV «Законодавча процедура» містить наступні глави: 18 «Внесення та відкликання законопроектів»; 19 «Розгляд законопроектів у першому читанні»; 20 «Розгляд законопроектів у другому читанні»; 21 «Розгляд законопроектів у третьому читанні»; 22 «Підготовка прийнятих законів до направлення на підпис Президенту України»; 23 «Повторний розгляд Верховною Радою України законів, повернутих Президентом України»; 24 «Прийняття постанов та інших актів Верховної Ради України»; 25 «Опублікування, зберігання законів, постанов та інших актів, прийнятих Верховною Радою України»⁶⁶.

Абзац третьої частини першої статті 46 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX закріплює, що окремі процедури розгляду проектів підзаконних нормативно-правових актів можуть визначатися підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до закону⁶⁷. Як приклад можна навести «Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», затверджене Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006; «Регламент Кабінету Міністрів України», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 року); положення про міністерства, наприклад, «Положення про Міністерство юстиції України», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228;

4) ведення обліку нормативно-правових актів. Відповідно до статті 55 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX облік нормативно-правових актів здійснюється: а) суб'єктом правотворчої діяльності; б) міністерством, що забезпечує формування державної правової політики. Суб'єкт правотворчої діяльності здійснює облік прийнятих (виданих) ним нормативно-правових актів, забезпечує зберігання їх оригіналів, а міністерство, що забезпечує формування державної правової політики, здійснює державний облік прийнятих суб'єктами правотворчої діяльності нормативно-правових актів шляхом

⁶⁶ Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.

⁶⁷ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів⁶⁸;

5) здійснення правового моніторингу. Стаття 67 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX врегульовує, що правовий моніторинг – це систематична комплексна контрольна діяльність, спрямована на відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих нормативно-правових актів щодо: 1) уведення їх у дію в повному обсязі (набрання нормативно-правовими актами чинності, реалізації норм права, викладених у їх перехідних положеннях, прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію нормативно-правових актів, щодо яких проводиться правовий моніторинг); 2) досягнення запланованих цілей нормативно-правового регулювання, їх впливу на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також визначення соціальних, правових, політичних, економічних, екологічних, адміністративних та (або) інших можливих запланованих наслідків чи виявлення незапланованих наслідків⁶⁹.

⁶⁸ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

⁶⁹ Там само.

Розділ 2

Систематизація законодавства як засіб реалізації конституційно-правової політики України

Правове регулювання суспільних відносин має на меті належне забезпечення конституційних прав і свобод суб'єктів права, збалансовуючи їх інтереси та підтримуючи публічний порядок. Досягнення цієї стратегічної цілі передбачає виконання таких тактичних завдань у процесі правотворчості, як виявлення потреб у нормативному врегулюванні суспільних відносин і створення згідно з виявленими потребами нових правових норм, зміну чи скасування чинних норм. Однак правовий інструментарій, що продукується у процесі правотворчої діяльності, не завжди ефективно і якісно регулює правове життя суспільства. Недоліки правотворчості зумовлені не лише факторами екзогенного характеру – відставання правотворчого процесу від стрімкого розвитку суспільних відносин в умовах науково-технічного прогресу та, відповідно, виникнення нових сфер життєдіяльності, але й ендogenous характеру – недодержання суб'єктами правотворчої діяльності юридичної техніки написання юридичних текстів та алгоритміки юридичної технології продукції правового інструментарію, внаслідок чого виникають юридичні колізії, дублювання правових норм, їх неефективність від самого початку прийняття, а також юридичні прогалини і законодавчі упущення.

Відповідно, правотворчість як складна, інтелектуально-вольова діяльність, повинна мати у своїй основі науково обгрунтовану стратегію і тактику продукції якісного та ефективного правового інструментарію, вибудованого в єдину та узгоджену систему національного законодавства. Конституційно-правова політика України має своїм безпосереднім завданням формування стратегії розвитку правотворчості в умовах євроінтеграції і тактики її реалізації за допомогою системи таких правових засобів, як правовий моніторинг, юридичне планування і прогнозування, юридична техніка, права експертиза та систематизація законодавства⁷⁰. Кожен із цих

⁷⁰ Тернавська В.М. Засоби реалізації правової політики: теоретико-методологічний аналіз. *Правова держава*. 2019. № 35. С. 25–32.

правових засобів відіграє свою важливу роль у правотворчості, однак важливість систематизації полягає, на думку Б. Малишева, у тому, що вона забезпечує встановлення і підтримку системних зв'язків (ієрархічних, структурних, функціональних, генетичних) між актами законодавства у сфері правотворчої та іншої юридичної діяльності⁷¹.

Н. Обушенко, відзначаючи важливість систематизації законодавства, вважає, що за допомогою цього правового засобу вирішуються наступні завдання правової політики:

- усунення колізій, застарілих і дублюючих норм;
- забезпечення уніфікації законодавства у певній сфері права;
- зменшення масиву нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання конкретної сфери суспільних правовідносин;
- упорядкування правових норм за певними критеріями;
- забезпечення зрозумілості та прозорості правових норм;
- поліпшення якості й ефективності нормотворчої діяльності уповноважених органів державної влади;
- створення рівного для всіх громадян доступу до нормативно-правової бази держави;
- підвищення правової культури громадян⁷².

У правовій доктрині поняття «систематизація законодавства» (франц. *systematisation* – система, єдине ціле) трактується як упорядкування законодавства, приведення його до внутрішньо узгодженої системи⁷³, що є передумовою ефективності чинного законодавства, усунення суперечностей, прогалин і застарілих норм у праві, а також робить законодавство більш зручним і доступним для користування, сприяє зміцненню законності в регулюванні суспільних відносин⁷⁴. На нормативному рівні систематизація законодавства визначається як засіб упорядкування законодавства,

⁷¹ Малишев Б.В. Систематизація як засіб відображення телеологічних (цільових) зв'язків у законодавстві України. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 24.

⁷² Обушенко Н.М. Суть і значення систематизації законодавства в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 4. С. 103–104.

⁷³ Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. С. 837; *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2003. Т. 5: П–С. С. 489.

⁷⁴ *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2003. Т. 5: П–С. С. 489.

тобто зведення актів законодавства до певної внутрішньо узгодженої системи шляхом внутрішньої та зовнішньої обробки їх змісту, виконання завдань з організації та ведення еталонної бази даних правової інформації, необхідної для формування правової політики, результатом чого є усунення недоліків, повторів, застарілих норм тощо⁷⁵. Отже, систематизація трактується як упорядкування чинного законодавства. Водночас у статті 12 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX визначається, що первинний закон, який системно регулює окрему сферу суспільних відносин, може прийматися Верховною Радою України не лише у разі виникнення нової сфери суспільних відносин, але й зокрема у разі упорядкування або систематизації інших первинних законів⁷⁶. Таким чином, спеціальним Законом упорядкування та систематизація розмежовуються як два самостійні засоби створення первинного правового інструментарію, хоча і не надається нормативного визначення цих понять.

В юридичній літературі існують різні підходи до визначення поняття «упорядкування законодавства», ототожнюючи чи диференціюючи його з поняттям «систематизація законодавства». Так, Р. Галюк акцентує, що сучасний етап розвитку української системи права вимагає її систематизації внаслідок великої сукупності розрізаних правових норм та неузгодженості термінології, що змушує суб'єктів права постійно займатися роботою щодо їх упорядкування⁷⁷. Є. Гетьман, у свою чергу, визначає поняття «упорядкування нормативно-правових актів» як одну з функцій нормотворчої діяльності уповноважених органів виконавчої влади, суть якої полягає у систематизації підзаконних нормативно-правових актів⁷⁸.

Натомість В. Риндюк виокремлює діяльність з упорядкування законодавства як самостійний напрям державної правової політики, у тому числі в процесі здійснення відповідних правових реформ.

⁷⁵ Положення про порядок здійснення обліку і систематизації законодавства в органах та установах юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 15 квітня 2004 р. № 31/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v31-5323-04#Text>.

⁷⁶ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

⁷⁷ Голук Р.Г. Систематизація українського права: поняття та види: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2015. С. 15.

⁷⁸ Гетьман С.А. Функція упорядкування підзаконних нормативно-правових актів в нормотворчому процесі органів виконавчої влади України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2014. Випуск 2. Том 3. С. 58.

Правознавиця визначає поняття «упорядкування законодавства» як «юридичну нормотворчу діяльність держави стосовно змінення законодавства, спрямованої на досягнення формальної впорядкованості законодавства без зміни його нормативного змісту», що має місце як на рівні законодавчих актів, так і підзаконних нормативно-правових актів⁷⁹. Залежно від того, який недолік законодавства потрібно усунути, В. Риндюк виокремлює такі техніко-юридичні способи упорядкування законодавства, як ревізію, уніфікацію та консолідацію законодавства⁸⁰. Поділяючи підхід В. Риндюк, І. Магновський та інші українські правознавці також визначають упорядкування законодавства як специфічну нормотворчу діяльність, яка є способом зовнішнього виразу юридичних норм у нормативно-правових актах та одним із видів вдосконалення його форми, що здійснюється на постійній основі періодично в межах правової реформи в Україні⁸¹.

Виходячи з того, що за Законом України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX упорядкування та систематизація є різними засобами створення первинного нормативно-правового акта, *систематизацію законодавства* можна визначити як узгодження нормативно-правових актів за змістом правових приписів та їх юридичною силою в межах єдиної системи національного законодавства з метою усунення колізій, дублювання, анахронізму чи неефективності правових норм та подолання правових прогалин і законодавчих упущень. Систематизація є важливим засобом удосконалення системи національного законодавства шляхом узгодження великого масиву всього законодавства. Водночас вважаємо, що першочергово систематизація має розпочинатися з конституційного законодавства, оскільки, як слушно наголошує Н. Кошіль, «фундаментальний та комплексний характер галузі конституційного права обумовлює значний вплив конститу-

⁷⁹ Риндюк В.І. Упорядкування законодавства (теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти): дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2021. С. 9. URL: http://idpnan.org.ua/files/2021/rindyuk-v.i.-uporyadkuvannya-zakonodavstva-ukrayini-_teoretiko-metodologichni-ta-tehniko-yuridichni-aspekti_-_d_.pdf.

⁸⁰ Риндюк В.І. Упорядкування законодавства (теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти): дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. К., 2021. С. 280. URL: http://idpnan.org.ua/files/2021/rindyuk-v.i.-uporyadkuvannya-zakonodavstva-ukrayini-_teoretiko-metodologichni-ta-tehniko-yuridichni-aspekti_-_d_.pdf.

⁸¹ Магновський І.Й., Шевчук В.В., Березовенко Л.С. Теоретико-правові аспекти упорядкування законодавства: національний вимір. *Південноукраїнський правовий часопис*. 2023. № 23. С. 253.

ційного законодавства на інші галузі законодавства, у зв'язку з чим системність конституційного законодавства сприяє системному розвитку інших галузей національного законодавства»⁸².

В юридичній літературі систематизацію законодавства розглядають не лише як процес, але й результат узгодження нормативно-правових актів та викладених у них правових норм, унаслідок чого і формується удосконалена система законодавства. Так, К. Головко, вважаючи систематизацію певним процесом, доходить висновку, що «систематизація муніципального законодавства України – це приведення до структурної й логічної впорядкованості положень національних нормативно-правових актів (Конституції України, законів України та підзаконних актів) і міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України та які регулюють суспільні відносини, пов'язані з місцевим самоврядуванням»⁸³. Натомість Н. Кошіль вважає, що «систематизація конституційного законодавства України – це результат впорядкування та зведення до єдності положень нормативно-правових актів та міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, які регламентують однорідні суспільні відносини, що складаються відносно основ правового становища особистості, юридичної організації держави, в процесі здійснення публічної (державної і публічно-самоврядної) влади та її взаємодії з громадянським суспільством і населенням країни»⁸⁴.

Незважаючи на всі зазначені концептуальні розбіжності, українські правознавці єдині у думці, що в цілому сутність систематизації – це створення єдиної, як для унітарної держави, та внутрішньо узгодженої системи національного законодавства, що включає в себе закони, підзаконні нормативно-правові акти та міжнародні правові акти. Зокрема, Н. Крестовська та Л. Матвеева визначають систематизацію як діяльність, що спрямована на приведення нормативно-правових актів у певну узгоджену систему⁸⁵. Важливість категорії «система» полягає у тому, що вона акцентує увагу на пев-

⁸² Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2017. С. 4–5.

⁸³ Головко К.В. Систематизація муніципального законодавства України: теорія і практика: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2019. С. 381.

⁸⁴ Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. С. 158.

⁸⁵ Крестовська Н.М., Матвеева Л.Г. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести: підручник. Київ: Юріком Інтер, 2015. С. 384.

них елементах права, які «взаємозв'язані між собою, а їх взаємодія породжує нові (інтеграційні) якості: лише разом вони можуть забезпечити виконання правом його функцій – підтримання порядку та гарантування свободи»⁸⁶.

Поняття «система законодавства» розглядається у двох аспектах: у широкому аспекті система законодавства включає всі нормативно-правові акти, тобто закони і підзаконні нормативні акти, які виражають зміст правових норм, принципів, декларацій і спрямовані на регулювання неоднорідної сукупності суспільних відносин; у вузькому аспекті – тільки самі закони, прийняті парламентом⁸⁷. У контексті цієї проблематики вважаємо вкрай слушною думку Н. Кузнецової, яка стверджує, що «фіксація (закріплення) на нормативному рівні основних стандартів побудови системи законодавства, визначення її основних складових, місце кожного нормативного елемента у цілісній, логічно побудованій системі, а також функціональне та регулятивне навантаження цих складових є надзвичайно важливою передумовою формування якісного вітчизняного законодавства»⁸⁸. З прийняттям нового Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ цей диспут, як і низка інших доктринальних диспутів, вичерпано. Відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ *законодавство України* – це взаємопов'язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів⁸⁹. Система законодавства України включає у себе:

- 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;

⁸⁶ Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіге, 2015. С. 142.

⁸⁷ Котюк В.О. Теорія права: курс лекцій. Київ: Вентурі, 1996. С. 59–60.

⁸⁸ Кузнецова Н.С. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *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. 12.

⁸⁹ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

- 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;
 - є) 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 України⁹⁰.

Тобто система законодавства України є доволі масивною та має багаторівневу структуру, тобто внутрішню організацію впорядкованих нормативно-правових актів за предметом правового регулювання (галузеву) та за юридичною силою (ієрархічна). Надзвичайно важливо, щоб ця система як ієрархічно узгоджена побудова сукупності нормативно-правових актів та правових норм, що включені до них, відповідала цілям правового регулювання і була здатна ефективно забезпечувати правопорядок у відповідних сферах суспільного життя. Саме тому важливим є питання, на яких правових засадах має здійснюватися систематизація, враховуючи те, що систематизацію законодавства здійснюють не лише суб'єкти правотворчої діяльності (офіційна систематизація), але й інші заінтересовані учасники суспільних відносин з метою методологічного забезпечення їх господарської, наукової чи освітньої діяльності (неофіційна систематизація).

Систематизація законодавства, як будь-який вид діяльності у сфері права, має ґрунтуватися на певних правових засадах, тобто основоположних правових ідеях, які визначають обов'язковий формат цієї діяльності. На глибоке переконання Ю. Безусої, систематизація законодавства має ґрунтуватися як на загальних принципах права, так і на спеціальних принципах правотворчості, враховуючи при цьому, що правотворчість включає в себе законотворчість та підзаконну нормотворчість, що має відбиватися на змісті цих

⁹⁰ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

принципів⁹¹. Однак, на нашу думку, принципи систематизації законодавства слід класифікувати на загальні принципи правотворчості, які і вбирають у себе основні риси загальних принципів права, та специфічні принципи, які притаманні певній формі систематизації. Для більш ґрунтовної аргументації нашої позиції звернемося до праць С. Гусарева, де правознавець визначає основні принципи юридичної практичної діяльності як «основні засади, вихідні положення, ідеї, які є орієнтирами, вимогами її здійснення, відбивають сутнісні властивості права», які однак за своїм походженням є похідними від принципів права, а тому мають розглядатися у взаємозв'язку та взаємодії з ними, що значно спрощує висвітлення основних властивостей певного виду діяльності у сфері права⁹².

Принципи правотворчої діяльності визначаються в юридичній літературі як «відправні ідеї її буття, які виражають найважливіші закономірності і підвалини правотворчої діяльності, утворюють її основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначущістю, забезпечують утворення нормативно-правових актів, за допомогою яких у чинну правову систему запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми»⁹³. Принципи, властиві для правотворчої діяльності, чітко визначені у статті 3 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ, а саме:

- верховенства права, що включає, але не винятково, принципи законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню повноваженнями, рівності перед законом та недискримінації, доступу до правосуддя;
- пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини;
- демократичності;
- пропорційності;
- необхідності та обґрунтованості;

⁹¹ Безуса Ю.О. До питання щодо принципів систематизації підзаконних нормативно-правових актів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 5. Том 1. С. 5.

⁹² Гусарев С.Д. Характеристика поняття та основних принципів юридичної практичної діяльності. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2005. Том 38. С. 26.

⁹³ Кот О.О., Колодій А.М. Принципи правотворчої діяльності згідно Закону України «Про правотворчу діяльність». *Вісник Національної академії правових наук України*. 2024. № 2. С. 20.

- системності;
- наукового забезпечення;
- ресурсної забезпеченості⁹⁴.

Водночас, законодавством не розкрито зміст всіх цих принципів правотворчої діяльності, що може мати своїм наслідком неоднозначне їх трактування та практичне втілення суб'єктами правотворчої діяльності. У цьому випадку, вважаємо, слід звернутися до правової доктрини.

Серед специфічних принципів систематизації законодавства, що визначаються в юридичній літературі, можна відзначити наступні: повнота, доцільність, оперативність, безперервність, професіоналізм здійснення систематизації⁹⁵, об'єктивність та плановість⁹⁶.

Виходячи з діяльнісного підходу, зміст систематизації становлять самостійні, хоча логічно взаємопов'язані форми правової діяльності, а саме:

1) збирання органами публічної влади, підприємствами, установами і організаціями різної форми власності чинних нормативно-правових актів, їх оброблення і розміщення за певною системою, зберігання, а також видання довідок для зацікавлених органів, установ, окремих осіб за їх запитаннями;

2) підготовка і видання різного роду зібрань і збірників нормативних актів;

3) підготовка і прийняття укрупнених актів на базі об'єднання норм розрізнених актів, виданих з одного питання;

4) підготовка і прийняття нових актів, в яких зібрані як старі норми, що виправдали себе, так і нові нормативні приписи⁹⁷.

Відповідно, в загальній теорії права, як правило, вирізняють чотири самостійні форми систематизації: *облік нормативно-правових актів, інкорпорація, консолідація та кодифікація* законодавства.

⁹⁴ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

⁹⁵ Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. С. 314.

⁹⁶ Качинська М. О. Принципи систематизації законодавства про органи охорони правопорядку. *Право і безпека*. 2014. № 4 (55). С. 52–53.

⁹⁷ Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 402–403.

Однак не всі правознавці підтримують такий підхід, вважаючи, що облік та інкорпорацію не можна ставити в один ряд з консолідацією та кодифікацією⁹⁸, або ж взагалі не виокремлюють облік⁹⁹. Так, П. Рабінович називає лише дві форми систематизації – інкорпорацію та кодифікацію¹⁰⁰. Своєрідний підхід у цьому питанні має В. Котюк, який стверджує, що систематизація законодавства відбувається в трьох формах: інкорпорація, кодифікація, створення Зводу законів¹⁰¹. На перспективність використання Зводу законів як форми систематизації законодавства звертає також увагу Н. Пархоменко, вважаючи, що Звід законів є результатом загальної систематизації чинного законодавства, коли внаслідок створення нових нормативно-правових актів, що мають кодифікований характер, консолідації актів з однакових питань, внесення систематизованих доповнень у чинні нормативно-правові акти, видання нових нормативно-правових актів, що усувають прогалини в законодавстві, створюється новий нормативно-правовий акт у вигляді Зводу законів¹⁰². І. Борщевський, акцентуючи на доцільності виокремлення класичних форм систематизації законодавства (обліку, інкорпорації, консолідації, кодифікації), пропонує водночас активно використовувати й комплексно змішану її форму – Звід законів та уніфікацію¹⁰³.

Н. Кузнецова вирізняє такі основні форми систематизації, як інкорпорація, консолідація та кодифікація, зауважуючи при цьому, що «систематизація законодавства як правовий процес є більш складним і етапним, різним за обсягом і завданнями. Його слід розглядати як спосіб оптимізації законодавства, який допускає (або, точніше, передбачає) можливість впорядкування правового масиву за межами тільки цих форм», що пояснюється цілями системати-

⁹⁸ Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова, М.О. Теплюк, Л.В. Гульченко, В.І. Риндюк; за заг. ред. О.І. Ющика. Київ: Парламентське вид-во, 2007. С. 71.

⁹⁹ Малишев Б.В. Систематизація як засіб відображення телеологічних (цільових) зв'язків у законодавстві України. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 24.

¹⁰⁰ Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. Видання 5-те, зі змінами. Київ: Атіка, 2001. С. 121–122.

¹⁰¹ Котюк В.О. Теорія права: курс лекцій: навч. посібник. Київ: Вентурі, 1996. С. 61.

¹⁰² Пархоменко Н.М. Звід законів як перспективна форма систематизації законодавства. *Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 1999. С. 141–143.

¹⁰³ Борщевський І.В. Теоретичні основи систематизації законодавства. *Вісник ОНУ*. 2007. Том 12. Випуск 12. С. 18.

зації чинного законодавства¹⁰⁴. Такий широкий підхід дає правознавиці всі підстави для висновку, що систематизація «як широкий процес впорядкування законодавства через внесення змін і доповнень в окремі норми, доповнення чинних нормативно-правових актів новими нормами без скасування цих актів, вилучення окремих норм тощо» є нічим іншим, як «удосконаленням» законодавства¹⁰⁵.

Своєрідний підхід має М. Качинська, яка, виходячи з принципу плановості, вважає, що здійснення систематизації має здійснюватися за певними етапами:

- перший етап передбачає проведення інкорпорації нормативно-правових актів;
- другий етап передбачає проведення консолідації, суть якої передбачає об'єднання законодавства за предметом правового регулювання, що полягає у підготовці та прийнятті актів, які розширюються за рахунок об'єднання норм розрізаних актів, виданих із одного питання;
- третій етап передбачає проведення кодифікації, яка полягає у підготовці та прийнятті нових актів (кодексів, зводів тощо)¹⁰⁶.

Зазначений підхід в юридичній літературі до класифікації форм систематизації пояснюється тим, що правознавці визнають лише кодифікацію і консолідацію правотворчими формами систематизації законодавства, в той час як облік та інкорпорація характерні для правозастосування¹⁰⁷. Так, на думку К. Головка, систематизація муніципального законодавства України є формою його вдосконалення, яка може мати нормотворчий (консолідація та кодифікація) або ненормотворчий (інкорпорація) характер¹⁰⁸. О. Скакун називає

¹⁰⁴ Кузнецова Н. С. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *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. 14–15.

¹⁰⁵ Кузнецова Н. С. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *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. 15.

¹⁰⁶ Качинська М. О. Принципи систематизації законодавства про органи охорони правопорядку. *Право і безпека*. 2014. № 4 (55). С. 52–53.

¹⁰⁷ Сарibaєва Г. М. Передумови систематизації законодавства України органами державного управління. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 5. С. 17.

¹⁰⁸ Головка К. В. Систематизація муніципального законодавства України: теорія і практика: дис. ... доктора юрид. наук.: 12.00.02. Ужгород, 2019. С. 381.

облік законодавства технічною передумовою кодифікації, інкорпорації та консолідації як форм систематизації, але консолідація є проміжною ланкою між поточною правотворчістю та кодифікацією¹⁰⁹. Н. Кошіль наголошує, що систематизація конституційного законодавства у формі інкорпорації, консолідації та кодифікації здійснюється із застосуванням результатів обліку законодавства¹¹⁰. Водночас, облік необхідний не лише для складання різного роду збірників законодавства і зведених кодифікованих актів, переліків актів, що підлягають зміні чи визнаються такими, що втратили силу, але й для кваліфікованої підготовки проєктів законодавчих та інших правових актів¹¹¹.

Ми висловлюємо свою солідарність з позицією В. Риндюк, яка, вирізняючи всі чотири форми систематизації, слушно зазначає, що саме консолідація і кодифікація забезпечують упорядкування та вдосконалення законодавства у процесі правотворчої діяльності, однак облік та інкорпорація також виконують свої важливі функції у процесі систематизації, оскільки «результатом цих видів правової діяльності є новий якісний стан інформації про законодавство (правової інформації), що упорядкована відповідно до обраного критерію»¹¹². Справа у тому, що збирання, фіксування в логічній послідовності та зберігання нормативно-правових актів, підтримання їх у контрольному (актуальному) стані з урахуванням усіх змін та доповнень, а також зі створення спеціальних систем їх нагромадження і пошуку¹¹³, що здійснюється уповноваженими державою органами, насамперед Міністерством юстиції України, забезпечує суб'єктів правової політики необхідною інформацією у процесі правотворчості, що особливо є важливою при проведен-

¹⁰⁹ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. С. 256, 260.

¹¹⁰ Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. С. 158.

¹¹¹ Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 403.

¹¹² Риндюк В.І. Облік та інкорпорація законодавства як інформаційні передумови його систематизації. *Právna veda a prax v treťom tisícročí: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, 27–28 február 2015 r. / Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta; red. Gabriela Dobrovičová [and others].* Košice, Slovenská Republika, 2015. С. 21. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/32612492.pdf>.

¹¹³ Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. С. 315.

ні правової реформи для кваліфікованої підготовки проєктів нормативно-правових актів, яка також вкрай важлива для підвищення ефективності правореалізації та правозастосування, в той час як саме ця діяльність в особі неофіційних суб'єктів сприяє підвищенню рівня правової культури громадян, зміцненню законності та правопорядку.

В юридичній науці також неоднозначно підходять до формулювання дефініції обліку, інкорпорації, консолідації та кодифікації законодавства. Так, Р. Тополевський та Н. Федіна визначають інкорпорацію, консолідацію та кодифікацію як способи систематизації нормативно-правових актів, натомість облік – це форма систематизації нормативно-правового матеріалу¹¹⁴. У свою чергу, О. Зайчук та Н. Оніщенко визначають консолідацію як специфічний вид систематизації¹¹⁵, так само М. Кельман та О. Мурашин називають інкорпорацію видом систематизації нормативних актів¹¹⁶. Ми вважаємо слушною аргументовану позицію І. Борщевського, який, виходячи з етимологічного аналізу філософських категорій «форма» та «спосіб», зазначає, що «методологічно правильним є визначення інкорпорації в якості форми систематизації законодавства, а її способами, відповідно, є: хронологічний, систематичний та ін.»¹¹⁷. Натомість проводити класифікацію видів систематизації доцільно, на нашу думку, в аспекті характеристики окремих форм систематизації, де можна виокремити, наприклад, офіційний, офіційозний (напівофіційний) та неофіційний вид певної форми систематизації.

Облік законодавства – форма систематизації законодавства, що здійснюється шляхом збирання, фіксування, класифікації, зберігання та підтримання в актуальному стані нормативно-правових актів, а також надання інформації про них¹¹⁸.

Облік законодавства залежно від носія фіксації та зберігання правової інформації може здійснюватися наступним способом:

¹¹⁴ Тополевський Р.Б., Федіна Н.В. Теорія держави і права: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2020. С. 166.

¹¹⁵ Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Поняття, зміст, сутність та види систематизації законодавства. *Правова держава*. 2003. Вип. 14. С. 12.

¹¹⁶ Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави і права: підручник. Київ: Кондор, 2005. С. 372.

¹¹⁷ Борщевський І.В. Теоретичні основи систематизації законодавства. *Вісник ОНУ*. 2007. Том 12. Випуск 12. С. 16.

¹¹⁸ Риндок В., Гришко О. Облік законодавства як діяльність з упорядкування інформації про законодавство. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 145–146.

1) фіксація реквізитів нормативних актів у спеціальних журналах (журнальний облік); 2) створення спеціальних карток за певними критеріями (картковий облік); 3) ведення контрольних текстів чинних нормативних актів на електронних носіях (автоматизований облік). Правила ведення карткового та журнального обліку визначено Положенням про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 15 квітня 2004 р. № 31/5¹¹⁹. Сьогодні, враховуючи інтенсивність нормотворчого процесу, перевага надається автоматизованому способу обліку, результатом якого є створення електронної бази даних правової інформації. Однак, тексти нормативно-правових актів, розміщені в базах даних інформаційно-довідкових систем державних органів, установ та недержавних організацій як, наприклад, «Рада», «Інформаційна Довідкова Система «Будстандарт», «Ліга-закон» тощо, мають неофіційний характер.

Облік законодавства може здійснюватися як органами публічної влади, так і іншими суб'єктами (підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності, фізичними особами), а тому результати обліку можуть мати офіційний та неофіційний характер. Уособленням результатів офіційного обліку, що здійснюється уповноваженими органами державної влади, є створення державних реєстрів нормативно-правових актів, зокрема, Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, Державного реєстру нормативно-правових актів з питань охорони праці тощо¹²⁰. Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів створений на підставі Указу Президента України від 27 червня 1996 р. № 468/96¹²¹ та складається з еталонного, страхового, робочого, інформаційного фондів та окремого розділу¹²². Держателем Єдиного державного ре-

¹¹⁹ Про затвердження Положенням про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 15 квітня 2004 р. № 31/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v31-5323-04#Text>.

¹²⁰ Смородинський В. С. Систематизація національного законодавства як юридичний інструмент забезпечення прав людини. Проблеми законності: республік. міжвід. наук. зб. 2008. Вип. 99. С. 23–24.

¹²¹ Про Єдиний державний реєстр нормативних актів: Указ Президента України від 27 червня 1996 р. № 468/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/468/96#Text>.

¹²² Про затвердження Інструкції про порядок включення нормативно-правових актів до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та надання інформації з нього: Наказ Міністерства юстиції України від 26 червня 2002 р. № 57/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0546-02#Text>.

єстру нормативно-правових актів є Міністерство юстиції України, яке відповідно до покладених на нього як центральний орган виконавчої влади завдань здійснює офіційний облік нормативно-правових актів, внесених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів на підставі Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 р. № 228¹²³, Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 376¹²⁴.

Враховуючи широке коло суб'єктів, які мають право здійснювати облік законодавства, актуалізується питання якості обліку нормативно-правових актів. Відповідно, діяльність щодо обліку законодавства має здійснюватися на основі таких принципів, як: 1) повнота інформаційного масиву, що забезпечує фіксацію та надання всього обсягу довідкової інформації, відсутність прогалин в інформаційному масиві; 2) достовірність інформації, яка заснована на використанні офіційних джерел оприлюднення нормативних актів, а також на своєчасній фіксації внесених змін; 3) зручність користування, що є необхідним для оперативного та якісного пошуку певних відомостей про право¹²⁵. В цілому, діяльність щодо обліку законодавства багато в чому визначає юридичну культуру правотворчості, ефективності правозастосовної діяльності та правового виховання, як слушно зазначено в юридичній літературі¹²⁶.

Інкорпорація – форма систематизації законодавства, що здійснюється шляхом об'єднання за певним критерієм групи нормативно-правових актів в одному друкованому виданні (збірнику, збірник, довіднику тощо) без зміни їхнього змісту¹²⁷.

¹²³ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 р. № 228. *Урядовий кур'єр*. 2014. 11 липня. № 123.

¹²⁴ Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-%D0%BF#Text>.

¹²⁵ Безуса Ю. О. До питання щодо принципів систематизації підзаконних нормативно-правових актів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 5. Том 1. С. 6.

¹²⁶ Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 403.

¹²⁷ Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРн України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРн України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. С. 318.

Результатом інкорпорації є опублікування збірника виданих у різний час нормативно-правових актів без зміни сформульованого законодавцем змісту, але з урахуванням наступних офіційних змін і доповнень. Збірники та інші інкорпоровані акти, видані суб'єктами правотворчої діяльності, мають офіційний характер. Офіціозний (напівофіційний) характер мають інкорпоровані акти, які видані за дорученням суб'єкта правотворчості спеціально уповноваженим на те органом без затвердження суб'єктом правотворчості тексту такого зібрання. Неофіційний характер мають інкорпоровані акти, що видані підприємствами, громадськими організаціями та окремими фізичними особами в межах підприємницької діяльності.

Практика офіційної інкорпорації законодавства запроваджена в 1996 р. на підставі указів Президента України «Про видання збірників актів законодавства України» від 22 січня 1996 р. № 73/96 та «Питання оновлення збірників актів законодавства України» від 27 червня 1996 р. № 472/96 (втратили чинність на підставі Указу Президента України від 05 лютого 2021 р. № 48/2021). На офіційне видання інкорпорованого акта можна посилатися в процесі правотворчої та правозастосовної діяльності. В той же час К. Головка наголошує, що інкорпорацію незаслужено недооцінюють тільки через те, що ця форма систематизації не пов'язана безпосередньо з правотворчістю, хоча саме інкорпорація дає змогу здійснити комплексну систематизацію нормативно-правових актів, тобто інкорпорований матеріал є підставою для подальшого застосування консолідації та кодифікації¹²⁸.

Консолідація – форма систематизації законодавства, що здійснюється у процесі нормотворчості шляхом об'єднання в одному юридичному документі кількох нормативно-правових актів без зміни їх змісту¹²⁹.

Консолідація здійснюється тільки суб'єктами правотворчої діяльності, визначеними в частині другій статті 4 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX¹³⁰,

¹²⁸ Головка К.В. Систематизація муніципального законодавства України: теорія і практика: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2019. С. 64–65.

¹²⁹ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова, редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл. Т. 3: К–М. 2001. С. 268–269.

¹³⁰ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

а тому має офіційний характер. Мета консолідації – усунення колізій, дублювань у процесі редакційної правки нормативно-правових актів однакової юридичної сили, що підлягають об'єднанню. Результатом консолідації законодавства є прийняття нового зведеного нормативно-правового акта, з моменту набуття чинності якого втрачають чинність попередні акти, що входять до його складу.

Консолідація нормативно-правових актів в Україні не практикується, що спричиняє, на думку українських правознавців, поступове нагромадження законодавчого масиву, повторюваність у ньому низки положень у різних актах¹³¹. Водночас, як зазначає Н. Кошіль, у правотворчій практиці відбувається переосмислення правового потенціалу консолідації у зв'язку з активізацією процесів глобалізації та європейської інтеграції, тому має місце офіційне оприлюднення консолідованих версій актів конституційного законодавства, а також Консолідованої версії Договору про Європейський Союз¹³².

Кодифікація – форма систематизації законодавства, що здійснюється у процесі правотворчості шляхом змістовної переробки та зведення норм права з різних нормативно-правових актів, пов'язаних спільним предметом правового регулювання, у логічно узгоджену, побудовану на наукових принципах систему й створення на цій основі нового єдиного нормативно-правового акта¹³³.

Українські правознавці відмічають змішаний характер кодифікації, оскільки вона поєднує ознаки правотворчості (прийняття, зміна або скасування правових норм) та власне систематизації (удосконалення чинних правових актів), що в результаті дає змогу створити новий чи оновлений юридично й логічно внутрішньо узгоджений нормативно-правовий акт¹³⁴. Мабуть саме в силу складності, інтелектуальної затратності і часової тривалості кодифікаційних

¹³¹ Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. С. 320.

¹³² Кошіль Н. М. Систематизація конституційного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2017. С. 87.

¹³³ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. С. 232.

¹³⁴ Оніщенко Н. М. Кодифікація та інкорпорація як методи систематизації законодавства. *Правова держава*. 1997. Вип. 8. С. 87; Борщевський І. В. Теоретичні основи систематизації законодавства. *Вісник ОНУ*. 2007. Том 12. Випуск 12. С. 18.

робіт вважається, що кодифікація є важливим показником зрілості національної правової системи¹³⁵.

Кодифікація на відміну від інших форм систематизації здійснюється лише суб'єктами правотворчої (законотворчої) діяльності, а тому її результати мають офіційний характер. Кодифікація здійснюється періодично, циклічність якої зумовлена розвитком суспільних відносин, які становлять предмет правового регулювання, та необхідністю удосконалення механізму правового регулювання.

Результатом кодифікаційної роботи є кодифікований акт (Основи законодавства, кодекс, статут, положення), який розглядають як «фундамент, на якому будується нове законодавство», оскільки він усуває наявні колізії та прогалини, і, що не менш важливо для подальшої якісної правотворчої діяльності, уніфікує правовий категоріальний апарат, забезпечує термінологічно мовну єдність нормативно-правових актів¹³⁶. Кодифіковані акти посідають провідне місце в системі нормативно-правових актів, що зумовлено не лише тим, що вони мають більшу юридичну силу, але й їх системним характером. Особливо слід відмітити кодекс, який «відіграє роль стрижневого елемента у системі галузевого законодавства, в якому віддзеркалюється і система відповідної галузі права», оскільки саме кодекс, як зазначає Н. Кузнєцова, виступає додатковим «ідентифікатором» поряд із предметом і методом самостійності галузі права¹³⁷. Саме на кодекс, а не на спеціальний закон посилаються найперше у процесі і правозастосування, як показує юридична практика, і доктринального тлумачення. Домінуюче положення кодексу тривалий час існувало лише на рівні правової доктрини, тому Н. Пархоменко свого часу зауважувала, що в силу його важливості воно потребує нормативно-конституційного закріплення на рівні спеціального закону¹³⁸. Сьогодні Закон України «Про правотворчу

¹³⁵ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова, редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл. Т. 3: К–М. 2001. С. 140.

¹³⁶ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. С. 232.

¹³⁷ Кузнєцова Н. С. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *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. 16.

¹³⁸ Пархоменко Н. М. Розвиток законодавства України в контексті конституціоналізації, євроінтеграції та забезпечення прав людини: монографія. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2016. С. 32.

діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX в ієрархічній структурі нормативно-правових актів, що входять до системи національного законодавства, виокремлює кодекс серед інших законів. Зокрема, в частині другій статті 10 визначено, що закон приймається у формі: кодексу України; закону України; закону України про внесення змін до кодексу, первинного закону тощо¹³⁹.

Водночас, повсякчасні спроби «пролобіювати ухвалення чергового кодексу, обґрунтованість чи практична потреба в якому виглядає доволі сумнівною», як зауважує Н. Кузнєцова, не сприяють удосконаленню системи законодавства, а навпаки спричиняють колізії та інші проблеми у правовому регулюванні¹⁴⁰. Тому вкрай важливим є дотримання принципів кодифікації. На думку Є. Гетьмана, кодифікація законодавства має здійснюватися на підставі наступних принципів:

- системність законотворчих (і взагалі нормотворчих) робіт;
- соціальна обумовленість й економічна обґрунтованість законодавчих актів;
- повнота нормативно-правового регулювання суспільних відносин;
- подолання внутрішньої неузгодженості й суперечностей у правовій системі;
- стабільність законодавства й пов'язана з цим стабільність у нормативно-правовому регулюванні;
- утвердження верховенства права, підпорядкування Конституції, конституційності законів і законність підзаконних нормативно-правових актів;
- забезпечення техніко-юридичної досконалості, уніфікації та мовної (насамперед термінологічної) узгодженості законодавчих актів¹⁴¹.

У цілому, специфіка кожної форми систематизації законодавства буде розглянута більш детально у подальшому. Слід зазначити, що, незважаючи на розбіжність поглядів українських науковців щодо

¹³⁹ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Голос України*. 2023. 19 вересня. № 32.

¹⁴⁰ Кузнєцова Н. С. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *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. 16.

¹⁴¹ Гетьман Є. А. Принципи кодифікації законодавства України. *Вісник Харківського ун-ту внутрішніх справ*. 2008. № 42. С. 35.

правової природи систематизації та її форм, систематизація законодавства є ефективним правовим засобом формування та реалізації конституційно-правової політики, серед пріоритетних цілей якої удосконалення системи національного законодавства та правової системи в цілому. Такі форми систематизації, як облік та інкорпорація, сприяють виконанню таких важливих завдань конституційно-правової політики України, як поширення правової інформації серед суб'єктів права, зручність її знаходження і користування, що підвищує рівень правової культури чиновників та громадян, а також організаційно-інформаційне забезпечення якісного удосконалення чинного законодавства у процесі правотворчості. Натомість консолідація та кодифікація сприяють удосконаленню системи законодавства шляхом усунення прогалин і колізій у чинному законодавстві, прийняття нового більш ефективного законодавства.

Розділ 3

Гармонізація законодавства України із правом Європейського Союзу як необхідна складова систематизації нормативно-правових актів

Гармонізація законодавства України із правом Європейського Союзу лежить у площині певного процесу – його систематизації. Натомість для того аби детальніше з'ясувати юридичну природу «гармонізації», необхідно звернути увагу на аналіз стану дослідження проблем вітчизняного законодавства та філософсько-методологічну сутність цих процесів, з огляду на це перейти до наступних пов'язаних проблем.

У правовій доктрині питання гармонізації та систематизації законодавства України із правом ЄС цікавило та цікавить чимало вітчизняних та зарубіжних дослідників, серед яких слід назвати праці В.В. Копійки та С.О. Маковського «Започаткування «третього кола» інтеграції в ЄС: причини, хід, виклики» (2021 р.). У цій праці дослідники розкривають перебіг та головні етапи інтеграції, аналізують ключові чинники, що сприяли інтенсифікації та становленню спільної політики за цими напрямками. За результатами дослідження вчені висувають гіпотезу про можливість сукупної характеристики цих сфер як «третього кола» європейської інтеграції, що становить наступний пріоритетний напрям у поступі євроінтеграційних процесів після першого (економічна інтеграція) та другого (спільна зовнішня та безпекова політика) напрямів, або кіл тощо¹⁴²; С.В. Петкова «Систематизація та кодифікація законодавства: концептуальний вимір» (2020 р.), який за результатами дослідження констатує, що «...здійснення кроків щодо приведення законодавства України у відповідність до світових стандартів, створення міцної нормативно-правової бази, що відповідає вимогам сучасності, має відбуватися комплексно та скоординовано і не ство-

¹⁴² Копійка В.В., Маковський С.О. Започаткування «третього кола» інтеграції в ЄС: причини, хід, виклики. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2021. Випуск 148. С. 4–17. URL: <http://apir.iir.edu.ua/index.php/apmv/issue/view/232/34>.

рувати додаткових колізій у правовій системі країни. Відкритість цього процесу повинна забезпечуватися широким обговоренням з громадськістю, науковою спільнотою та популяризацією законотворчих дій влади серед населення...»¹⁴³; І.М. Яворської «Правові засади гармонізації законодавства України з правом ЄС у сфері регулювання діяльності товариства» (2014 р.), де зазначається, що «... внаслідок процесу гармонізації законодавства України з правом ЄС товариства повинні отримати більш широкі повноваження щодо регулювання внутрішніх питань функціонування товариства, а пропозиції саморегулюючих організацій на ринку цінних паперів необхідно враховувати в процесі нормопроекткування. Зазначене, в свою чергу, сприятиме підвищенню конкурентоспроможності українських підприємств та залученню іноземних інвестицій...»¹⁴⁴; К.О. Трихліба «Гармонізація законодавства України із правом ЄС: досвід країн ЄС» (2018 р.), де дослідник доходить висновку, що «...спираючись на досвід держав-членів ЄС, доцільно розробити Методологію правового наближення (гармонізації) законодавства України до права ЄС, в якій визначити методи, засоби і способи гармонізації законодавства...»¹⁴⁵ тощо.

У комплексному монографічному дослідженні «Забезпечення соціальної безпеки в євроінтеграційних умовах» (2022 р.) розкриваються проблеми становлення європейського соціального права як основи безпеки розвитку демократичного суспільства; питання нормативно-правових умов та засобів євроінтеграції соціально-правового сектору безпеки; проблемні питання особливостей забезпечення соціальної безпеки в євроінтеграційних умовах в Україні¹⁴⁶.

Фактично напрями наукових пошуків стосуються різних сфер галузевої правової специфікації. Серед них можемо виокремити деякі напрями, наприклад, за певною періодизацією:

¹⁴³ Петков С.В. Систематизація та кодифікація законодавства: концептуальний вимір. *Вісник університету імені Альфреда Нобеля*. Серія «ПРАВО». 2020. № 1 (1). С. 11. URL: <https://law.duan.edu.ua/images/PDF/2020/1/1.pdf>.

¹⁴⁴ Яворська І.М. Правові засади гармонізації законодавства України з правом ЄС у сфері регулювання діяльності товариства. *Актуальні проблеми законодавства*. Збірник наукових статей. 2014. С. 192. URL: https://intrel.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/08/arpvchzu_2014_36_20.pdf.

¹⁴⁵ Трихліб К.О. Гармонізація законодавства України із правом ЄС: досвід країн ЄС. *Теорія та практика сучасної юриспруденції*: матеріали XVI Всеукр. наук. конф.: у 2-х т. Харків, 2018. Т. 1. С. 99.

¹⁴⁶ Мельник Я.Я. Забезпечення соціальної безпеки в євроінтеграційних умовах: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 280 с.

- у 2019 році – «загальні засади гармонізації приватноправового законодавства України із законодавством країн ЄС»; «гармонізація приватноправового законодавства у сфері зобов'язальних правовідносин»; «гармонізація приватноправового законодавства у сфері охорони та захисту корпоративних прав» тощо¹⁴⁷;
- у 2023 році – «наближення українського законодавства до *acquis* ЄС: *modus operandi*, державна політика, інституціональний механізм»; «гармонізація законодавства України та ЄС у сфері кримінального права»; «гармонізація законодавства України та ЄС у сфері запобігання корупції»; «гармонізація законодавства України та ЄС у сфері виконання покарань»¹⁴⁸ тощо.

Кількість законопроектів, які перебували станом на 2022 рік на розгляді у комітетах Верховної Ради України та потребують перевірки на відповідність *acquis* ЄС, наближалася до 140. А перелік законопроектів у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції на 2022 рік, які визначені Урядом як пріоритетні, становив 43 законопроекти. Натомість Перелік актів права ЄС, які необхідно імплементувати відповідно до Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106, становить 113 актів¹⁴⁹.

Наведене дає змогу визначити траєкторію дослідження проблем гармонізації та систематизації законодавства України до права ЄС.

Уявляється, що систематизація як процес повинна відображати зрозумілі механізми утворення, зміни та трансформації системи. Для пізнання та розуміння «гармонізації законодавства» необхідно визначити ті самі «складові», «чинники», «фактори», що не стіль-

¹⁴⁷ Гармонізація приватно-правового законодавства України із законодавством країн ЄС. Матеріали ІХ Міжнародного цивільно-правового форуму, Харків, 11–12 квітня 2019 рік. Київ: ТОВ «Знання», 2019. 761 с.

¹⁴⁸ Гармонізація законодавства у країні з правом Європейського Союзу: реалії та перспективи. Всеукраїнська науково-практична конференція, м. Запоріжжя, 18 травня 2023 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2023. 204с.

¹⁴⁹ Протокол засідання Кабінету Міністрів України № 95 від 12 липня 2022 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/partnerstvo-vidkritij-uryad/pro-iniciativu/protokoly-zasidan>.

ки утворюють ці процеси, скільки мають потенцію до демонстрації процесу формування того чи іншого явища, власне, закладають основу для правової інституції. Для цього є необхідність оперувати філософськими науковими доробками.

Так, у соціальній філософії зазначається, що в теорії динамічних систем, особливо в перехідні періоди при аналізі політичних та соціальних процесів, останнім часом використовуються категорії «аттрактор» і «буфаркація»¹⁵⁰. Зокрема, під терміном «аттрактор» (походить від лат. «attraction» та означає тяжіння), «... у літературі, присвяченій системам, що самоорганізуються, мають на увазі силу, що направляє розвиток системи за певною траєкторією (тимчасовою послідовністю). Водночас аттрактори не є силами в класичному розумінні цього слова, оскільки їхня дія, яка змінює динамічні якості системи, поширюється на систему в цілому, а також за межі конкретного положення цієї системи. При виході системи за межі певних величин, вона з одного набору аттракторів переходить на інший, тобто входить у новий динамічний режим. У точці переходу системи від одного динамічного режиму на інший відбувається біфуркація (від лат. «bifurcatio» – роздвоєння, поділ)...»¹⁵¹.

Доречно згадати і дослідження Е. Ласло, який «... розуміє біфуркацію як певну фундаментальну характеристику в поведінці складних систем, що зазнають високого ступеня тиску і напруги. Саме під впливом цих чинників системи переходять від динамічного режиму одного набору аттракторів, звичайно більш стійких і простих, до динамічного режиму набору складних і «хаотичних» аттракторів...»¹⁵². Цікавим є і те, що за Е. Ласло, «... коли система виштовхується за свій поріг стабільності, вона входить у стадію хаосу – не обов'язково фатального для неї: це може бути і передумовою до нового розвитку. У життєздатних системах хаос відступає перед більш високими формами порядку. Однак відношення між докризовим і післякризовим порядком ніколи не буває лінійним – це не відношення просто причини і наслідків. Розвиток неврівноважених систем, оскільки він відбувається через процес біфуркації, є стрибкоподібним і нелінійним»¹⁵³.

¹⁵⁰ Данильян О.Г., Тараненко В.М. Основи філософії: навчальний посібник. Харків: Право, 2003. С. 274.

¹⁵¹ Там само. С. 274–275.

¹⁵² Там само. С. 275.

¹⁵³ Там само.

С.П. Головатий, ведучи мову про людські права, зазначає, що новий міжнародний порядок було сформовано довкола двох – часто взаємовиключних – принципів: 1) принципу особистих прав (individual rights), що їх можна було захистити від своєї держави; 2) принципу державного суверенітету, який робить державу єдиною здатною гарантувати права¹⁵⁴.

Розглядаючи проблеми гармонізації законодавства України із правом Європейського Союзу як необхідної складової його систематизації, методологічно вбачається за доцільне розглянути це питання від ширшого поняття до вузкого, причому останнє доповнити не тільки специфікацією правової інституції, але й особливостями сфер галузевої скерованості. Адже в цьому випадку стає очевидним, що термін «гармонізація» є вузким, власне спеціальним, щодо терміна «систематизація». Відтак, слід послідовно їх розкрити. Саме такий підхід дозволить найбільш точно фокусуватись на особливостях та визначити питання проблем гармонізації.

Систематизація. У філософському словнику термін «систематизація» означає специфічну форму дослідження, пізнавальний процес упорядкування деякої множини розрізнених об'єктів і знання про них¹⁵⁵. Більше того, якщо підходити ґрунтовніше, то систематизація відбувається завдяки упорядкуванню, яке здійснюється шляхом встановлення єдності і відмінності елементів, що підлягають систематизації, визначення місця кожного елемента відносно один одного. При цьому зазначається, що використовуються логічні операції порівняння, абстрагування, класифікації, аналізу і синтезу, опису та пояснення. Натомість результатом систематизації є відповідна наукова система об'єктів і знань про них¹⁵⁶.

В юридичній енциклопедії усталеним є термін «систематизація законодавства», під яким розуміють «... діяльність із приведення нормативно-правових актів у впорядковану систему...»¹⁵⁷. Тобто, йдеться про ту діяльність, яка націлена на приведення у певний порядок (систему) джерел (форм) права.

¹⁵⁴ Головатий С. Про людські права: лекції. Київ: ДУХ І ЛІТЕРА, 2016. С. 295.

¹⁵⁵ Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г.С. Сковороди; редкол.: В.І. Шинкарук (голова) та ін. Київ: Абрис, 2002. С. 584.

¹⁵⁶ Там само.

¹⁵⁷ 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. 718.

Варто звернути увагу на дослідження вітчизняного вченого С.В. Петкова, який на прикладі адміністративної реформи доходить висновку, що ефективне її правове забезпечення неможливе без подальшої систематизації самого адміністративного законодавства, яке має бути здійснене у формі кодифікації його норм. Тут він вбачає чотири етапи: 1 етап – систематизація; 2 етап – кодифікація; 3 етап – оптимізація; 4 етап – стандартизація, які містять певні підетапи. Наприклад, стосовно 1 етапу вчений зазначає, що його слід реалізовувати у два кроки, а саме: «...1-й крок. Моніторинг законодавства. Аналіз нормативно-правових актів на предмет виявлення в них дублювання, колізій, пробілів. Створення електронних баз нормативно-правових актів за суспільно-економічними сферами. Скасування підзаконних нормативно-правових актів, що не відповідають положенням чинного законодавства. Паралельно має йти оптимізація дозвільних процедур та процедур щодо ліцензування з метою усунення дублювання. Забезпечення відкритості та простоти отримання адміністративних послуг за допомогою технічних засобів, зменшення вимог тощо. 2-й крок. Трансфер норм. Приведення законодавства згідно з нормами проєктувальної техніки до належного стану, з мінімальним використанням банкетних та відсильних норм до інших галузей законодавства. Наприклад, Митний кодекс (з Кодексу України про адміністративні правопорушення здійснено трансфер норм щодо відповідальності за проступки у митній сфері). За тією ж схемою норми, що регулюють відповідальність у лісовій сфері, мають бути перенесені в Лісовий кодекс України; у сфері надрокористування – Кодекс України про надра, використання повітряного простору – Повітряний кодекс України тощо\...»¹⁵⁸.

На думку С. Соляр, систематизація законодавства у сфері об'єднання громадян має здійснюватися шляхом його кодифікації, тобто здійснювана уповноваженими суб'єктами у процесі законотворчої та підзаконної нормотворчої діяльності, результатом чого стає прийняття нового як за формою, так і за змістом кодифікаційного акта – кодексу законів України про об'єднання громадян¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Петков С.В. Систематизація та кодифікація законодавства: концептуальний вимір. *Вісник університету імені Альфреда Нобеля*. Серія «ПРАВО». 2020. № 1 (1). С. 9–10. URL: <https://law.duan.edu.ua/images/PDF/2020/1/1.pdf>.

¹⁵⁹ Соляр С. Систематизація законодавства України у сфері об'єднання громадян. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7496/1/Soljar_35.pdf.

На думку вченого Г.В. Котика, основною постає проблематика підходу науковців до питання систематизації як до більш або менш значущого для розвитку науки. Невирішеним також залишається питання співвідношення понять «систематизація права» та «систематизація законодавства». Водночас систематизація законодавства відіграє надзвичайно важливу роль для юридичної практики, будучи основою підвищення ефективності законодавства та його доступності як для представників юридичних професій, так і для пересічних громадян, гармонізації українського законодавства та приведення його у відповідність із законодавством Європейського Союзу¹⁶⁰.

У Проекті Плану відновлення України за матеріалами робочої групи «Захист прав ветеранів», представленому Кабінетом Міністрів України (липень 2022 р.), також міститься аспект систематизації у формі кодифікації норм соціального права в єдиний кодифікований акт – Соціальний кодекс України¹⁶¹. Зокрема, у 2 Етапі Цілі І заплановано забезпечення системи соціальної підтримки ветеранів, яка не лише полегшить їх бойові травми та фінансові втрати, але й допоможе після закінчення служби бути реалізованим у соціально-економічному житті держави, а саме: січень 2023 року – грудень 2025 року – Уніфікація Міністерством у справах ветеранів України усіх державних програм соціальної підтримки ветеранів, сімей загиблих захисників як складова майбутнього Соціального кодексу тощо¹⁶².

Вимоги Угоди України про асоціацію з ЄС зосереджуються на таких основних, соціальних аспектах, як, наприклад: 1) співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами; 2) поводження з працівниками; 3) мобільність працівників; 4) правове співробітництво. А також детальніше у питаннях стосовно: державної допомоги на рівні впровадження загальних принципів (Частина 2 Угоди); багатосторонніх трудових стандартів та угод, де сторони визнали повну та ефективну зайнятість та гідну працю для всіх як ключ-

¹⁶⁰ Котик Г.В. Поняття та види систематизації законодавства. *Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету*. 2020. Вип. 32. С. 17. URL: <http://www.sci-notes.mgu.od.ua/archive/v32/6.pdf>.

¹⁶¹ Проект Плану відновлення України: матеріали робочої групи «Захист прав ветеранів». Кабінет Міністрів України: Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Липень 2022 р. С. 4, 6. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/protection-of-the%20rights-of-war-veterans.pdf>.

¹⁶² Там само. С. 4.

чові елементи для торгівлі в контексті глобалізації; як і те, що сторони повинні забезпечити та реалізовувати у своїх законах та практиках основні міжнародно визнані трудові стандарти, а саме: 1) свободу об'єднань та ефективне визнання права на колективні переговори; 2) усунення всіх форм примусової чи обов'язкової праці; 3) фактичне викорінення дитячої праці; 4) усунення дискримінації стосовно зайнятості та професій (стаття 291) тощо. Це саме стосується таких напрямів, як: багатосторонні угоди з охорони навколишнього середовища (стаття 292), підтримка рівнів захисту (стаття 296), наукової інформації (стаття 297), перегляд впливу на сталий розвиток (стаття 298), інститути громадянського суспільства (стаття 299) тощо¹⁶³.

Джерела. Питання джерел (форм) права у питаннях гармонізації законодавства України до права Європейського Союзу має фундаментальне значення. У цьому випадку варто враховувати те, що принцип ієрархії використовується стосовно різних джерел права, де такий тип зв'язку характерний для системи нормативно-правових актів, де без упорядкування структурного ряду через ієрархічний зв'язок система нормативно-правових актів не буде цілісним та несуперечливим утворенням, а тому не зможе забезпечувати ефективного регулювання суспільних відносин. Відтак, вченими висувається ідея стосовно того, що система нормативно-правових актів має становити не просто суму нормативно-правових актів, а єдине, цілісне, несуперечливе утворення¹⁶⁴.

О.М. Шпакович, досліджуючи питання взаємодії права ЄС з міжнародним та національним правом, доходить висновку, що право Європейського Союзу має пріоритет порівняно з внутрішнім правом держав-членів, а деякі його норми мають пряму дію у внутрішніх правопорядках цих держав. Ці характеристики надають праву Європейського Союзу особливого характеру, що відрізняє його від права міжнародного, так і від права внутрішнього¹⁶⁵.

¹⁶³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

¹⁶⁴ Дія права: інтегративний аспект: монографія / кол. авторів: відп. ред. Н.М. Оніщенко. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2010. С. 190.

¹⁶⁵ Шпакович О.М. Взаємодія права Європейського Союзу з міжнародним та національним правом. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*. Збірник наукових праць / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, М.Б. Бучка; упор. О.В. Кресін. Київ: Логос, 2010. С. 186.

Також очевидним є і те, що «... об'єктами систематизації можуть бути як система законодавства в цілому, так і її окремі частини (нормативно-правові акти, їхні статті)...»¹⁶⁶; а суб'єкти систематизації з-поміж «спеціально уповноважених компетентних органів» також є і громадяни та організації¹⁶⁷, тобто громадянське суспільство.

Попри це, відповідно до зазначеної вище енциклопедичної довідки, у правовій доктрині виокремлюють певні завдання систематизації законодавства. До таких завдань відносять: забезпечення уніфікації, системності національного законодавства, приведення його до єдиної системи, мінімізації в ній колізій та прогалин шляхом усунення розбіжностей та надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких за змістом видів суспільних відносин¹⁶⁸.

З огляду на це виникає питання щонайменше стосовно долання/мінімізації «колізій» при систематизації; усунення прогалин шляхом розбіжностей та, головне, – надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких за змістом видів суспільних відносин. Зрештою, показати аспекtnі проблеми галузевої гармонізації, тобто гармонізації за напрямками галузей права.

Уявляється, що для вирішення цих комплексних завдань найбільш доцільним буде звернути увагу на теоретичні аспекти колізій у праві та шляхи їх подолання, а також на основні аспекти правового регулювання (принаймні ознаки). Також методологічно доцільним буде припуститись питання тих частин «гармонізації», які б відображали систему, уособлювали її на рівні вибіркового елементів чи в цілому.

Попри це, якщо у правовій доктрині відмічається, що у питаннях систематизації законодавства у сучасній юридичній практиці використовують чотири способи досягнення мети («способи систематизації законодавства»)¹⁶⁹, то це означає, що гармонізація законодавства України із правом Європейського Союзу повинна ґрунтуватись на цих чотирьох способах систематизації законодав-

¹⁶⁶ Велика українська енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / ред. кол.: 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. 718.

¹⁶⁷ Велика українська енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / ред. кол.: 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. 718.

¹⁶⁸ Там само.

¹⁶⁹ Там само. С. 719.

ства, а саме: 1) збір, фіксування в логічній послідовності, зберігання та підтримання нормативно-правових актів в актуальному стані; 2) об'єднання нормативно-правових актів у збірки та зібрання за спільними ознаками; 3) об'єднання кількох нормативно-правових актів, що регулюють певний вид однакових суспільних відносин, у єдиний нормативно-правовий акт без перероблення їхнього змісту; 4) створення нового кодифікованого нормативно-правового акту однієї галузі або підгалузі законодавства¹⁷⁰. Очевидно, що результатом систематизації законодавства є такі його види: «...облік, ...інкорпорація, ...консолідація, ...кодифікація...»¹⁷¹.

Гармонізація. У правовій доктрині зазначається, що процес гармонізації потрібно розпочинати із приведення норм Конституції у відповідність до міжнародних і європейських цінностей¹⁷². Зазначається, що процес гармонізації законодавства відбувається у кілька етапів: 1) попередня; 2) повна гармонізація. Наприклад, попередня «гармонізація» є початковим етапом правової інтеграції, здійснюється без формального вступу в ЄС (цей процес ще називають «випереджаюча гармонізація»). Вона передбачає узгодження вітчизняної загальноправової термінології з європейськими цінностями, стандартами і принципами з метою наближення законодавства України до законодавства Євросоюзу. Натомість, повна гармонізація відбувається після вступу в ЄС та реалізується в рамках Євросоюзу¹⁷³.

Аналізуючи термін «гармонізація», Н.М. Бірюкова доходить висновку, що він повинен розумітись не як індивідуально визначений шлях України до Європейського Союзу, а як однібічний процес наближення українського законодавства до європейських стандартів¹⁷⁴.

О. Загнітко та Ю. Корчев вважають, що «... гармонізація законодавства має низку переваг для України і до вступу. Вона сприяє її економічному розвитку, бо виправляє системні помилки органі-

¹⁷⁰ Велика українська енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / ред. кол.: 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. 719.

¹⁷¹ Там само.

¹⁷² Там само. С. 59.

¹⁷³ Там само.

¹⁷⁴ Бірюкова Н.М. Гармонізація законодавства України і Європейського Союзу у сфері забезпечення ядерної безпеки. *Наукові записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського*. Серія «Юридичні науки». Том 26 (65). 2013. № 2–1 (Ч. 1). С. 383. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2013/2-1-1_2013/52.pdf.

зації ринків, адже ЄС є найбільшим торговим партнером України. Тож гармонізація законодавства дасть змогу українському бізнесу швидше привести свою діяльність у відповідність до європейських норм, що в майбутньому сприятиме більшій конкурентоспроможності на європейському ринку. Інакше кажучи, суб'єкти господарювання почуватимуться в Європейському Союзі як удома ще до остаточного злиття українських ринків із ЄС. ...»¹⁷⁵.

На думку О.М. Рим, гармонізація норм трудового права ЄС має на меті забезпечити цілісне та однотипне правове регулювання трудових відносин, що формуються на теренах кожної з держав-членів. Дослідниця вважає, що держави-члени не позбавлені права вибору найоптимальнішої моделі правового регулювання таких відносин для запобігання нечесним економічним перевагам, що можуть бути наслідком ігнорування засадничих вимог, встановлених на рівні комунітарного права¹⁷⁶.

Водночас, як зазначається в енциклопедичній довідці, гармонізація законодавства України і ЄС вимагає від України розроблення і прийняття відповідних нормативно-правових актів, приєднання та ратифікації міжнародних угод, конвенцій, договорів, створення належних процедур, організаційно-інституційних та правових механізмів забезпечення процесу гармонізації. Засобом же гармонізації виступають модельні законопроекти, міжнародні договори, резолюції міжнародних органів і організацій тощо. Важливо і те, щоб гармонізація охоплювала не тільки вторинне право ЄС, а також первинне право і прецедентне право Суду ЄС, що конституують правову систему Європейського Союзу, – *acquis communautaire*¹⁷⁷.

Я.Я. Мельник, досліджуючи проблеми забезпечення соціальної безпеки в євроінтеграційних умовах, доходить висновку стосовно того, що у нормативно-правовому сенсі європейське соціальне право формувалося з урахуванням основних міжнародних стандартів, які закріплювалися міжнародними документами, документами ре-

¹⁷⁵ Загнітко О., Корчев Ю. Гармонізація законодавства України як умова членства в ЄС: прогрес і перспективи. *Юридична Газета*. 01 грудня 2023 р. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/garmonizaciya-zakonodavstva-ukrayini-yak-umova-chlenstva-v-es-progres-i-perspektivi.html>.

¹⁷⁶ Рим О.М. Трудове право Європейського Союзу: монографія. Львів: ГАЛИЧ-ПРЕС, 2020. С. 480.

¹⁷⁷ Велика українська енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / ред. кол.: 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. 59.

гіонального рівня. Водночас автономія волі, яка надавалася країнам ЄС у формуванні власного правового простору, правової культури, була спрямована на врахування соціальної затребуваності та регуляції, а подекуди дерегуляції певних соціальних умов та стандартів, аби забезпечити оптимально можливу соціально-правову стандартизацію в країнах ЄС¹⁷⁸. На думку дослідника, значна частина перманентно доповненого соціального законодавства ЄС все частіше характеризувалася введенням безпекових норм щодо основних тенденцій у сфері міграції, медицини (медичних послуг), достатнього рівня життя, житла, соціального забезпечення, захисту соціальних прав вразливих верств населення тощо¹⁷⁹. Причому у соціальній сфері вони досить гостро проявляються та є затребуваними. Власне, тут можна дійсно вести мову про те, що в ідеологічному сенсі питання гармонізації є нічим іншим як процесом не стільки «зближення» (об'єднання), скільки безпековим процесом. Це пояснюється потребою не завдати шкоди системам та процесам, цінність яких характеризується демократичністю, стандартизацією із верховенством права та правами людини. Причому дійсно соціально-правова сфера заклала фундамент успішної гармонізації та систематизації законодавства.

Законодавство. Досліджуючи проблеми дії права у контексті джерел права, їх основних засад «дії», деякі дослідники доходять висновку, що особливості дії окремих джерел права та характер їх взаємодії визначають рівень стабільності та урівноваженості системи джерел права загалом, її організацію та функціонування. Також дослідники додають, що усі елементи системи джерел права мають бути врівноважені, що дасть їй змогу у подальшому бути ефективною. А системність джерел права, що означає сукупність стійких зв'язків та відносин, що виникають між джерелами права, створюючи єдине ціле, дасть їм змогу забезпечити цю ефективність¹⁸⁰.

Стосовно колізій, які виникають у ході гармонізації законодавства України із правом Європейського Союзу, варто звернути увагу на думку О.М. Лисенко. Вчена, зокрема, наголошує на тому, що колізії права Євросоюзу та національного права країн, що входять до його

¹⁷⁸ Мельник Я.Я. Забезпечення соціальної безпеки в євроінтеграційних умовах: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 94.

¹⁷⁹ Там само.

¹⁸⁰ Дія права: інтегративний аспект: монографія / кол. авторів: відп. ред. Н.М. Оніщенко. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2010. С. 194.

складу, – це лише одна площина взаємовідносин їх правопорядків. Натомість принципово іншим аспектом їх співіснування, на її думку, є приведення права європейських країн до стандартів, вироблених багаторічним досвідом міжнародного співробітництва. Слід зважати і на те, що масштаби впливу європейського права не обмежуються країнами-членами ЄС, а набагато ширші¹⁸¹. Як приклад, дослідниця порівнює досвід східноєвропейських країн, де Рада Європи завжди наполягала на виконанні її принципів, насамперед щодо дотримання прав меншин, зокрема, у відносинах з Румунією, Латвією. Очевидно і те, зазначає дослідниця, що приєднання країн до міжнародних організацій з визначенням їх демократичних принципів, загальнолюдських цінностей ще не гарантує кожній державі або громадянину дотримання мінімальних внутрішньодержавних конституційних стандартів¹⁸². Стандартам права ЄС повинно відповідати не тільки національне законодавство, а й стан його реалізації, що виявляється, як свідчить досвід, набагато складнішим, особливо для молодих держав на пострадянському просторі. Також, учена зазначає, що на відмінну від ЄС як закритого об'єднання Рада Європи та ООН є «відкритішими» в цьому плані організаціями, які своєю діяльністю сприяють приведенню національного законодавства та текстів Конституції у відповідність до міжнародних цінностей та стандартів¹⁸³.

Натомість С.М. Дерев'яно, переймаючись дослідженням ратифікації Лісабонського договору із урахуванням досвіду Європи для України доходить таких висновків, зазначаючи, що «... принциповим у майбутньому вступі України до ЄС стане не тільки засвоєння європейських стандартів і цінностей, а й необхідність захисту та збереження національної державності, самобутності в умовах глобалізації. У прагненні вже сьогодні адаптувати українське законодавство до європейського неприпустиме некритичне запозичення принципів, норм і цінностей західноєвропейської цивілізації, які ігнорують правову спадщину, культуру і менталітет України...»¹⁸⁴.

¹⁸¹ Лисенко О.М. Європейське право та конституційне право: питання взаємодії. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*: збірник наукових праць / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, М.Б. Бучка; упор. О.В. Кресів. Київ: Логос, 2010. С. 183.

¹⁸² Там само.

¹⁸³ Там само.

¹⁸⁴ Дерев'яно С.М. Ратифікація Лісабонського договору: досвід Європи для України. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*: збірник наукових праць / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, М.Б. Бучка; упор. О.В. Кресів. Київ: Логос, 2010. С. 189.

У межах галузевої гармонізації законодавства України із правом Європейського Союзу доцільно звернути увагу на аспект трудового законодавства, сімейного законодавства, екологічного законодавства, зокрема, на ті чи інші доктринальні доробки, а також на чинне вітчизняне законодавство та низку міжнародних документів, які мають бути імплементовані.

Так, А.Л. Федорова, аналізуючи захист прав працівників за статтею 25 Європейської соціальної хартії 1996 року як досвід для України, доходить висновку, що «... проблема реформування законодавства щодо регламентації соціальних прав працівників у випадку банкрутства їх роботодавця залишається, якщо Україна продовжуватиме інтеграцію в європейський політико-правовий простір. Формування в Україні ринкової економіки нерозривно буде пов'язано з діяльністю різноманітних суб'єктів господарювання, які не завжди будуть виконувати свої зобов'язання перед найманими працівниками. Тому чіткий законодавчий захист прав працівників при банкрутстві роботодавця допоможе відкрити новий рівень гарантування та реалізації прав людини в Україні ...»¹⁸⁵.

О.П. Мірошниченко, висвітлюючи сучасні тенденції розвитку екологічної політики і права ЄС та України задається питанням про те, який спосіб гармонізації є прийнятним для сімейного права Європи. Це можуть бути Постанови Ради ЄС, Загальні принципи сімейного права, Європейський кодекс сімейного права. Водночас існує більш радикальний спосіб гармонізації сімейного права європейських країн, відповідно до якого всі правові акти, які регулюють різні аспекти сімейного права, у тому числі всі Гаазькі конвенції та Брюсельську постанову 1347/2000 від 29 травня 2000 року про міжнародну підсудність та визнання і виконання судових рішень у шлюбних справах та у справах зі спорів, що виникають з батьківської відповідальності, необхідно об'єднати в єдиний правовий акт, який би поширився на всіх громадян ЄС (дослідниця посилається на таке джерело: Orucu Esang. Closing Remarks of the Conference)¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Федорова А.Л. Захист працівників у світлі статті 25 Європейської соціальної хартії 1966 року: європейський досвід та українське законодавство. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*: збірник наукових праць / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, М.Б. Бучка; упор. О.В. Кресін. Київ: Логос, 2010. С. 201.

¹⁸⁶ Черняк Ю.В. Деякі підсумки гармонізації сімейного права в країнах Європейського Союзу. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*: збірник наукових праць / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, М.Б. Бучка; упор. О.В. Кресін. Київ: Логос, 2010. С. 207.

Попри галузеву особливість гармонізації законодавства, важливим є міжнародний досвід євроінтеграції, зокрема на рівні забезпечення прав і свобод людини.

Так, Е.Р. Ахмедова, досліджуючи проблеми євроінтеграційних процесів у Туреччині в частині гармонізації законодавства до ЄС, доходить одного із таких висновків, а саме, що « ... важливим напрямом в історичному процесі формування правових основ і правового супроводження дій Турецької Республіки щодо європейської інтеграції стало правове забезпечення інтеграційної діяльності в галузі економіки, передусім щодо входження до Митного союзу Європейського Союзу. У рамках Рішення 1/95 Асоціативної Ради Турецька Республіка втілила важливий процес гармонізації політики країни у сфері іноземної торгівлі відповідно до вимог Європейського Союзу. Діюча ринкова економіка, лібералізація цін, приведення у відповідність до європейських норм митного законодавства Турецької Республіки, макроекономічна стабільність, розвинутий фінансовий сектор тощо є тими чинниками, що характеризують сучасний стан економіки Турецької Республіки...»¹⁸⁷.

Натомість щодо недоліків чи то «ризиків» у процесі гармонізації, юристи-практики вбачають те, що ЄС не має інструментів контролю та примусового виконання державою-членом своїх обов'язків з гармонізації. Тобто після набуття членства в ЄС Україна (чи будь-який інший з нинішніх 27 членів) гіпотетично може скасувати будь-які законодавчі зміни, пов'язані з гармонізацією *acquis* ЄС. Залишається гіпотетична можливість денонсації угоди про набуття членства в ЄС, але для цього потрібен консенсус всіх 27 держав-членів, тому можна передбачити, що за наявності десятків тисяч актів *acquis* ЄС поріг денонсації за їх невиконання буде досить високим або ж невиконання мусить бути вкрай дошкульним¹⁸⁸.

На думку І.М. Яворської, до питань, які залишились невирішеними, можна віднести: а) незначні строки, встановлені законодавством для приведення документів товариства у відповідність до ви-

¹⁸⁷ Ахмедова Е.Р. Євроінтеграційні процеси в Турецькій Республіці: історико-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2020. С. 224.

¹⁸⁸ Загнітко О., Корчев Ю. Гармонізація законодавства України як умова членства в ЄС: процес і перспективи. *Юридична Газета*. 01 грудня 2023. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/garmonizaciya-zakonodavstva-ukrayini-yak-umova-chlenstva-v-es-progres-i-perspektivi.html>.

мог законодавства; б) часті зміни законодавства, що регулюють обіг цінних паперів, насамперед щодо реєстрації права власності на цінні папери; в) необхідність прийняття підзаконних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на виконання відповідних положень законів; г) подекуди надмірне регулювання з боку держави тих положень чи інститутів, які могли бути врегульованими всередині товариства, оскільки тенденцією розвитку сучасного корпоративного права ЄС є наділення товариств правом самостійно регулювати зазначені питання¹⁸⁹.

О. Загнітко, Ю. Корчев доходять у своїх міркуваннях висновку, що для переговорів Україна повинна підтримувати й відповідати щонайменше Копенгагенським критеріям, встановленим Європейською радою в Копенгагені в 1993 році, згідно з якими країна-кандидат повинна мати: а) стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу до прав меншин; б) функціонуючу ринкову економіку та здатність справлятися з конкурентним тиском і ринковими силами всередині ЄС; в) здатність брати на себе зобов'язання, пов'язані з членством, зокрема здатність ефективно впроваджувати правила, стандарти та політику, які становлять сукупність *acquis* ЄС, а також дотримання цілей політичного, економічного та монетарного союзу. Вчені зазначають, що ці критерії встановлено Декларацією у 1993 році, на рік пізніше за критерії членства у Маастрихтській угоді¹⁹⁰.

Отже, у рамках окреслених вище проблем гармонізації законодавства України з правом Європейського Союзу як необхідної складової його систематизації, можна констатувати, що гармонізація є процесом не локального, а глобального та регіонального характеру, який спричиняє унормування та збалансування норм національного права із правом ЄС. Систематизуючи національне законодавство до права ЄС, адресати прав отримують правові гарантії, а держава – правопорядок, який відповідає стандартам ЄС. Систематиза-

¹⁸⁹ Явораська І.М. Правові засади гармонізації законодавства України з правом ЄС у сфері регулювання діяльності товариства. *Актуальні проблеми законодавства*. Збірник наукових статей. 2014. С. 191. URL: https://intrel.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/08/apvchzu_2014_36_20.pdf.

¹⁹⁰ Загнітко О., Корчев Ю. Гармонізація законодавства України як умова членства в ЄС: прогрес і перспективи. *Юридична Газета*. 01 грудня 2023. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/in/she/garmonizaciya-zakonodavstva-ukrayini-yak-umova-chlenstva-v-es-progres-i-perspektivi.html>.

ція як процес призводить до відповідних правових наслідків, які зумовлюють дію ефективного законодавства, посилюють вплив правової та соціальної культури та обізнаності носіїв прав, свобод та інтересів.

При систематизації слід орієнтуватися на ієрархічний зв'язок норм, аби вони мали свою ефективність. Ієрархія повинна здійснюватися, в першу чергу, за пріоритетною сферою потреби нагальних змін (у зв'язку із війною, пандемією тощо); за сферою пріоритету правових актів; за галузевою сферою; за сферою соціальних запитів тощо. Саме за таких обставин, вважаємо, гармонізація законодавства буде проведена ефективно, а її наслідок – систематизація, також справлятиме ефективну дію права/національного законодавства. По суті, врахування ієрархічності та послідовності є запорукою євроінтеграційного успіху.

Предметно слід констатувати, що систематизацію законодавства України до права ЄС слід розділяти за певними етапами: до вступу в ЄС, пост- вступу України в ЄС. Систематизація як процес «працює» із правовими системами, які трансформуються, модифікуються.

Одночасно невіршеними або ж такими, що потребуватимуть вирішення, є проблеми, які становлять ризики забезпечення соціальної безпеки.

Розділ 4

Кодифікація законодавства як форма його систематизації

Правотворчість є особливою формою діяльності держави за участю громадянського суспільства, яка пов'язана зі встановленням, зміною чи скасуванням юридичних норм, створенням та розвитком системи права¹⁹¹. У той же час розвиток правової системи, що супроводжується процесом гармонізації національного законодавства з міжнародним правом та правом Європейського Союзу, вимагає врахування особливостей і специфіки законодавчої діяльності, наукового підходу до вирішення актуальних проблем правового регулювання. Лише такий підхід забезпечить формування права як найвищої цінності суспільства, а законодавство буде дієвим регулятором існуючих суспільних відносин, що, в свою чергу, забезпечить ефективну реалізацію проголошених принципів правової держави та громадянського суспільства¹⁹².

В умовах кількісного збільшення нормативного матеріалу актуальною сьогодні є проблема впорядкування й систематизації законодавства з метою забезпечення ефективного правового регулювання суспільних відносин, досягнення внутрішньої єдності правових норм, приведення його у відповідність до законодавства Європейського Союзу.

Законодавство не може функціонувати належним чином, якщо воно не є взаємоузгодженою системою, частини якої характеризуються тісними взаємозв'язками та ієрархічною будовою. Систематизація законодавства є закономірністю його розвитку, що є інструментом створення гармонійної, внутрішньо узгодженої системи нормативно-правових актів. Метою систематизації є подолання суперечностей між нормами права, скасування чи зміна старих нормативно-правових актів, заміна новими відповідно до потреб суспільного життя.

¹⁹¹ Риндюк В.І. Нормотворча діяльність: навчально-методичний посібник. Київ: КНЕУ, 2009. С. 19.

¹⁹² Іванченко О.М. Сутність та юридична природа систематизації законодавства. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 23.

Сьогодні на законодавчому рівні таке поняття, як «систематизація», не дістало свого легального закріплення. Єдиним нормативно-правовим актом, який містить визначення систематизації законодавства, є Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 15 квітня 2004 року № 31/5¹⁹³, відповідно до якого систематизація законодавства – це засіб реформування, упорядкування законодавства, зведення його до певної внутрішньо узгодженої системи. За допомогою систематизації усуваються недоліки, повтори, застарілі норми тощо. Це процес зведення актів законодавства до єдності шляхом внутрішньої та зовнішньої обробки їх змісту.

На науковому рівні вченими наголошується, що систематизація законодавства є особливим різновидом удосконалення нормативно-правових актів¹⁹⁴. Систематизація може здійснюватись щодо правових норм, законів та підзаконних нормативно-правових актів¹⁹⁵. Однак, ведучи мову про таку правову категорію, як «систематизація», необхідно розмежовувати систематизацію права як соціального регулятора та систематизацію законодавства як зовнішньої форми вираження права, завдяки чому й забезпечується регулюючий вплив права на суспільні відносини¹⁹⁶.

Поняття «систематизація» є похідним від категорії «система». Найбільш загальним є визначення «системи» як множини пов'язаних між собою елементів, що в тому чи іншому вигляді є впорядкованою за певними якостями та зв'язками й має відносно стійку єдність, яка характеризується внутрішньою цілісністю, вираженою у відносній автономності поведінки та/або існуванні цієї множини в навколишньому середовищі¹⁹⁷.

Безперечно систематизація законодавства як важлива ланка правового регулювання тісно пов'язана з поняттям самої системи

¹⁹³ Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 15 квітня 2004 р. № 31/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v31-5323-04>.

¹⁹⁴ Опришко В.Ф. Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України. *Право України*. 1999. № 12. С. 25.

¹⁹⁵ Петков С.В. Систематизація як основа вдосконалення чинних кодексів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 29. Т. 1. С. 5.

¹⁹⁶ Опришко В.Ф. Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України. *Право України*. 1999. № 12. С. 25.

¹⁹⁷ Строїч О.М. Значення систематизації законодавства в формуванні системи права: методичні рекомендації. Косів, 2015. 64 с.

права як інтегрованої принципами права, зумовленої сполученням приватних і публічних інтересів сукупності правових норм, внутрішня організація якої характеризується їх єдністю, узгодженістю, диференціацією та групуванням у відносно самостійні структурні утворення¹⁹⁸. Висловлена також думка, що система права – це сукупність впорядкованих і узгоджених між собою норм права, які характеризують його внутрішню будову як складову правової системи¹⁹⁹.

Таким чином, незважаючи на певні розбіжності текстуально-го характеру, у більшості визначень містяться вказівки на основні ознаки системи права, такі як: 1) сукупність правових приписів; 2) їхня внутрішня структурованість; 3) взаємоузгодженість і взаємозалежність; 4) об'єктивний характер. Вбачається, що таке бачення сутності права як суспільного феномена дає змогу більш рельєфно побачити співвідношення між двома важливими правовими категоріями – системою права і системою законодавства. Так, система права – це внутрішньо впорядкована сукупність приписів, які відповідають належному правопорядку у різних сферах суспільного життя. У свою чергу, система законодавства становить собою сукупність нормативно-правових актів, об'єднаних у певні групи на предметній основі, які побудовані за ієрархічним принципом. При цьому надзвичайно важливо, щоб ця система відповідала цілям правового регулювання і була здатна забезпечувати правопорядок у відповідних сферах суспільного життя на належному рівні.

Право є не механічною сукупністю норм, а системою взаємопов'язаних, взаємопогоджених, взаємозалежних та взаємодіючих норм права. Відповідно, і законодавство як одна із форм зовнішнього виразу права має характеризуватися такою властивістю, як системність²⁰⁰. Така властивість законодавства, як системність, проявляється в тому, що внутрішні елементи системи законодавства (нормативно-правові акти) взаємопов'язані – знаходяться в ко-

¹⁹⁸ Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2014. С. 174.

¹⁹⁹ Теорія держави та права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 387.

²⁰⁰ Луцький Р.П. Позитивне право як баланс раціонального співвідношення державної волі та волі громадян. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2014. № 10. С. 27.

ординаційних (залежно від предмета правового регулювання) і субординаційних (залежно від їх юридичної сили) зв'язках²⁰¹.

С. П. Погребняк вказує, що законодавство постає у вигляді цілісної, органічної, самоорганізуючої системи лише тоді, коли нормативно-правові акти починають розглядатися в їхніх взаємозв'язках і ієрархії, як певна впорядкована цілісність, коли стає можливим виділити існування між нормативно-правовими актами різних типів зв'язків. Законодавство є системою, яка повинна мати такі інтегруючі ознаки, як гнучкість, гармонійність і несуперечність усіх елементів. При цьому між нормативно-правовими приписами існують координаційні та субординаційні зв'язки. Перші виражають просторову упорядкованість, узгодженість елементів, їх взаємодію по горизонталі (наприклад, зв'язки між нормами Загальної й Особливої частин кодексу). Відносини субординації регулюють вертикальну узгодженість компонентів системи законодавства, їх взаємодію, що виявляється у формі підпорядкування (прикладом є, зокрема, взаємозв'язок між нормами Конституції та поточного законодавства)²⁰².

Отже, традиційно вважається, що така властивість законодавства, як системність, характеризує організованість системи нормативно-правових актів (їх нормативно-правових приписів), визначає горизонтальні (координаційні) та вертикальні (субординаційні) взаємозв'язки між нормативно-правовими актами (їх складовими).

Як правило, систематизацію визначають як діяльність із упорядкування та удосконалення нормативного матеріалу шляхом його зовнішньої та внутрішньої обробки з метою підтримання системності законодавства та забезпечення суб'єктів права необхідною нормативно-правовою інформацією, формування єдиного інформаційно-правового простору, підвищення поінформованості громадян та розвитку правової держави²⁰³. У рамках такої діяльності відбувається процес очищення правових актів від застарілих положень, усунення неузгодженості між окремими приписами, онов-

²⁰¹ Риндюк В. І. Системність як властивість змісту законодавства. *Київський часопис права*. 2022. № 1. С. 45.

²⁰² Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2001. С. 8.

²⁰³ Антоненко В. О. Кодифікація як самостійна форма систематизації правових джерел. *Форум права*. 2009. № 3. С. 35–42;

лення, заповненні виявлених прогалин²⁰⁴. Систематизація правових актів спрямована на вдосконалення правової бази²⁰⁵.

На думку О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко, систематизація законодавства – це його впорядкування, приведення до внутрішньо узгодженої системи²⁰⁶. У той же час, під впорядкуванням законодавства розуміється вчинення певних дій, коли нормативно-правові акти та їх норми розташовуються у такому порядку, в якому їх використання є найбільш зручним та доцільним. Норми різних нормативно-правових актів, а також норми, які розміщені в рамках одного нормативно-правового акта, узгоджуються таким чином, щоб не суперечити одна одній, а також, щоб становити єдину узгоджену систему, у якій кожна норма урегулює певну складову суспільних відносин, а усі норми в сукупності забезпечують їх належне правове регулювання²⁰⁷.

На переконання А.І. Граціанова, систематизація законодавства – це діяльність з упорядкування й удосконалення нормативного матеріалу шляхом його обробки і розміщення за класифікаційними критеріями, що обираються відповідно до тих завдань, які розв'язуються завдяки цій діяльності. Вчений підкреслює, що систематизація законодавства сприяє ефективному здійсненню правотворчої діяльності, що проявляється, зокрема, у виявленні причин суперечностей чи невідповідностей у нормативному регулюванні і пошуку способів їх усунення. Також систематизація законодавства сприяє практичному використанню норм права, у тому числі й у контексті пошуку необхідних норм та їх правильного тлумачення²⁰⁸.

Вивчення вказаних дефініцій свідчить, що загалом серед учених-правників відсутні істотні суперечності щодо визначення такої правової категорії, як *систематизація законодавства*, під якою у загальному вигляді слід розуміти нормотворчу та/або техніко-ю-

²⁰⁴ Задюєнко О. Кодифікація як форма систематизації: деякі принципи особливості. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Юридичні науки. 2012. № 91. С. 70.

²⁰⁵ Земан І. Значення доктрини у кодифікації сучасного міжнародного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2023. Випуск 76. Частина 2. С. 227–231.

²⁰⁶ Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. *Теорія держави та права*. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 40.

²⁰⁷ Сайнецький О.П. *Форми систематизації національного соціального законодавства: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення*. Київ, 2020. С. 48.

²⁰⁸ Граціанов А.І. *Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01*. Київ, 2004. С. 104.

ридичну діяльність загальних або спеціальних суб'єктів з метою упорядкування наявних правових приписів, які містяться у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах України, для забезпечення формування ефективної системи законодавства.

Тобто ключовими аспектами систематизації є впорядкування та вдосконалення чинного законодавства. У процесі впорядкування норми можуть удосконалюватись, приводитись у відповідність із змістом інших норм, узгоджуватись між собою. З наведеного вбачається, що ознаками систематизації законодавства є те, що вона: 1) становить собою упорядкування нормативно-правових актів різного ієрархічного рівня; 2) стосується нормативних документів у певній сфері суспільних відносин; 3) здійснюється з метою забезпечення ефективного застосування нормативних приписів у правозастосовчій діяльності.

У процесі систематизації законодавства важливим є: моніторинг законодавства, тобто аналіз нормативно-правових актів на предмет виявлення в них дублювання, колізій, пробілів; приведення законодавства згідно з нормами проєктувальної техніки до належного стану, з мінімальним використанням банкетних та відсильних норм; імплементація норм міжнародних нормативно-правових актів згідно із сучасними реаліями; новелізація законодавства на основі подання теоретичних надбань та передового практичного досвіду.

Таким чином, системність законодавства як його властивість передбачає не тільки упорядкованість нормативно-правових актів та їх складових, а, в першу чергу, цілісність правового регулювання суспільних відносин. Відповідно, 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 ефективності. У результаті систематизації законодавство стає більш зручним і доступним для користування, сприяє зміцненню законності в регулюванні суспільних відносин.

Особливу роль у здійсненні систематизації законодавства відіграє кодифікація.

Кодифікація належить до найбільш складних і досконалих форм систематизації, яка спрямована на докорінну переробку чинного законодавства через підготовку й ухвалення кодифікованого акта²⁰⁹.

²⁰⁹ Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка: монографія / О.І. Ющик, П.М. Горбунова та ін.; за ред. О.І. Ющика. Київ: Парлам. вид-во, 2007. С. 84.

Вивчення проблематики кодифікації законодавства неможливе без визначення сутності цієї форми систематизації нормативно-правових актів, розуміння самого терміна «кодифікація». Так, під кодифікацією законодавства розуміють форму систематизації, яка здійснюється уповноваженими органами державної влади у процесі законотворчості та підзаконної нормотворчості, результатом чого стає прийняття нового як за формою, так і за змістом кодифікаційного нормативно-правового акта²¹⁰.

В Юридичному енциклопедичному словнику сказано, що кодифікація законодавства – це форма систематизації законодавства, яка полягає в якісній переробці діючих юридичних норм, усуненні неузгодженостей і суперечностей правового регулювання, заповненні прогалін і скасуванні застарілих норм²¹¹.

Кодифікація становить собою такий правотворчий спосіб систематизації правових актів, який проявляється у змістовному узгодженні і переробці певної пов'язаної спільним предметом регулювання групи юридичних норм і логіко-послідовному об'єднанні їх у єдиному нормативному акті²¹². У процесі кодифікації в проєкт нормативно-правового акта, який створюється, включаються діючі норми права, що не втратили свого значення, та норми, які створені і вносять якісні зміни в регулювання певної галузі суспільних відносин. При цьому поєднання в кодифікації упорядкування законодавства і його оновлення дозволяє розглядати її як найбільш досконалу, вищу форму правотворчості.

Так, як зазначає О.П. Сайнецький, кодифікація характеризується вираженою правотворчою природою та становить собою вид систематизації законодавства, який передбачає змістовну переробку (усунення розбіжностей і суперечностей, скасування застарілих норм) нормативно-правових актів, що мають спільний предмет і метод правового регулювання та створення нового систематизованого нормативно-правового акта²¹³.

²¹⁰ Гетьман С. А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види: монографія. Харків: Право, 2012. С. 54.

²¹¹ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енцикл., 1999. Т. 3. С. 176.

²¹² Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Львів, 2007. С. 12.

²¹³ Сайнецький О. П. Форми систематизації національного соціального законодавства: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення. Київ, 2020. С. 121.

Особливостями такої форми систематизації законодавства, як кодифікація, є те, що вона: 1) здійснюється спеціальними суб'єктами органів державної влади України); 2) здійснюється за встановленою правовими нормами процедурою; 3) має державно-владний характер; 4) у результаті кодифікації приймається нормативно-правовий акт; 5) регулює певну сферу суспільних відносин.

У процесі кодифікаційної діяльності відбувається перегляд чинного законодавства, якісна переробка діючих юридичних норм, усуваються неузгодженості, дублювання, суперечності і прогалини у правовому регулюванні, скасовуються неефективні і застарілі норми. Водночас правові приписи, що пройшли перевірку часом і довели свою життєздатність щодо сформованих суспільних відносин, органічно включаються до складу нормативного акта, який створюється внаслідок кодифікації законодавства. Тобто, реалізується принцип наступності й оновлення при створенні кодифікованих актів. Результатом кодифікації є вдосконалення як форми, так і змісту правового матеріалу, який внаслідок значних перетворень здобуває ознаки єдності і узгодженості.

Таким чином, *кодифікація законодавства* – це форма його систематизації, що наділена правотворчою природою та полягає у створенні уніфікованого, інноваційного, гармонійного законодавчого акта шляхом застосування результатів попередніх форм систематизації, аналізу суспільних відносин з метою встановлення ефективного й дієвого законодавства, що відповідає суспільним потребам.

Кодифікаційна діяльність, як і будь-яка інша правотворча діяльність, переслідує певні цілі. Тому цілком очевидно, що вивчення та усвідомлення змісту кодифікації неможливе без розуміння мети такої діяльності.

Загальною метою кодифікації, як і будь-якої іншої форми систематизації, є впорядкування нормативної основи права для зміцнення законності та правопорядку, а метою власне кодифікаційної діяльності є прийняття кодифікаційного акту, спрямованого на вдосконалення форми і змісту законодавства.

У науковій юридичній літературі висловлюються різні міркування щодо завдань кодифікації законодавства. Так, до завдань кодифікації законодавства належать:

1) надання нової якості масиву законодавства, що досягається в результаті набуття системою правових актів нового стану, який об'єктивно істотним чином відрізняється від попереднього;

2) підвищення соціального значення закону (права) у сфері суспільних відносин, що полягає у здійсненні реальної та змістовної кодифікації законодавства, яка через зміни якісних показників впливає на свідомість суб'єктів правових відносин, тим самим розширюючи межі доступності законодавчої бази;

3) удосконалення правозастосовної практики, що досягається внаслідок реалізації такої форми систематизації законодавства, як кодифікація, оскільки зменшується кількість помилок під час здійснення правозастосування;

4) підвищення інтегративної якості внутрішнього законодавства, що зумовлюється дією глобальних інтеграційних процесів²¹⁴.

Існує також думка, що завданнями кодифікації нормативно-правових актів є: по-перше, забезпечення уніфікації національного законодавства (національне законодавство має бути приведене до єдиної системи шляхом усунення розбіжностей і надання одоманітності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин); по-друге, гарантування кожній людині права знати свої права і обов'язки (забезпечується шляхом надання вільного і оперативного доступу громадянам до всього масиву національного законодавства)²¹⁵.

Беручи до уваги наведені теоретичні положення, завдання кодифікації законодавства можна поділити на внутрішні (упорядкування законодавства та його модернізація), а також зовнішні (ефективність правового регулювання та доступність законодавства). При цьому одним із завдань процесу кодифікації законодавства України є його гармонізація з правом Європейського Союзу та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Без виконання наведеного така систематизація нормативних приписів буде неповною й не відповідатиме меті узагальнення й упорядкування правових норм.

Так, під час проведення кодифікації відповідної законодавчої бази слід здійснити ревізію всіх нормативних документів з означених питань, встановити їх стан та відповідність Конституції Укра-

²¹⁴ Железняк Н.В. Проблема адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Право України*. 2004. № 11. С. 140–143.

²¹⁵ Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів юридичних вищих навчальних закладів / В.М. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРн України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРн України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. С. 313.

їни, міжнародним договорам України, а також реаліям сучасного соціально-економічного життя. В ході такої діяльності мають бути усунені всі суперечності та прогалини, встановлені єдині й чіткі правила нормативного регулювання, які б унеможливили неоднозначне тлумачення правових приписів.

Однією з цілей кодифікації є досягнення якості кодексу, від чого у значній мірі залежить ефективність його дії. Якість кодексу визначається його змістом. Проте зміст завжди втілюється в певну форму, саме від досконалості якої залежить простота й обсяг кодексу, логічність розміщення статей у главах, чіткість формулювань і, як наслідок, його якість і доступність. Нечіткість формулювання статей кодексу, складність їх побудови, відсутність легальних визначень юридичних понять, інші недосконалості форми кодексу – це потенційне джерело порушень законодавства, а отже і виникнення спорів²¹⁶.

Як зазначає Н.С. Кузнєцова, хоча з погляду юридичної сили кодекс не відрізняється від інших законів, не можна ігнорувати того, що в системі законодавства кодифіковані нормативні акти посідають особливе місце. Насамперед кодекс відіграє роль стрижневого елемента у системі галузевого законодавства, в якому віддзеркалюється і система відповідної галузі права. Таким чином, такий кодифікований акт можна розглядати як додатковий «ідентифікатор» (поряд із предметом і методом) самостійності галузі права²¹⁷.

На нормативному рівні статус кодексу в системі чинного законодавства визначено у статті 11 Закону України «Про правотворчу діяльність»²¹⁸, відповідно до якої кодекс – це закон, який створений шляхом систематизації норм права, містить загальні засади, на підставі яких комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи стабільність правового регулювання. Важливо, що при прийнятті законів, що розвивають положення кодексу у відповідній сфері, повинні дотримуватися основні принципи правового регулювання суспільних відносин, встановлені кодексом.

²¹⁶ Вергелес Д.Є. Основоположні принципи кодифікації законодавства. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 128–129.

²¹⁷ 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. 15–16.

²¹⁸ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

Якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подає до Верховної Ради України проект закону, що регулює суспільні відносини інакше, ніж кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до кодексу. Такий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до кодексу (частина третя статті 11 Закону України «Про правотворчу діяльність»²¹⁹). У свою чергу, якщо проект кодексу передбачає прийняття на його виконання інших законів чи підзаконних нормативно-правових актів, до проекту кодексу додається перелік таких нормативно-правових актів з визначенням їхніх цілей, завдань, структури та основних положень.

Кодифікація як форма систематизації нормативного матеріалу має застосовуватись лише тоді, коли існує необхідність упорядкування, якісного доопрацювання (концептуального оновлення), об'єднання в єдину структуру великого масиву актів, які визначають внутрішню будову системи права, вектор розвитку національної правової системи конкретної держави. Зазначена детермінанта відрізняє кодифікацію як правовий феномен від інших форм систематизації законодавства.

Зміст кодифікаційної діяльності розкривається через її функції, які визначаються її метою. Науковці функціями кодифікації називають основні прояви властивостей відповідного процесу, напрями його впливу на суспільні відносини, в яких проявляється її ціннісний аспект як суспільно-корисної діяльності²²⁰. О. Рогач зазначає, що результатом діяльності суб'єкта кодифікації є розробка та прийняття кодифікаційного акту, який є не лише метою процесу кодифікації, але й визначає його функціональне призначення. Функції кодифікації можуть бути визначені як напрями впливу на законодавство з метою його вдосконалення та підвищення ефективності²²¹.

Серед науковців є різні думки щодо визначення функцій кодифікації та їх класифікації. Так, О. Рогач виділяє такі функції ко-

²¹⁹ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

²²⁰ Гришук В.К. Кодифікація кримінального законодавства України: проблеми історії, методології та теорії: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право»; Київськ. ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 1992. С. 26.

²²¹ Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2003. С. 10.

дифікаційної діяльності: 1) вдосконалення форми законодавства через пошук оптимальних форм кодифікаційних актів, розробку класифікаційних властивостей актів кодифікаційного характеру, що, в свою чергу, дає змогу визначити особливості кодифікаційних актів, дослідити шляхи їх вдосконалення; 2) вдосконалення змісту законодавства з метою усунення прогалин у законодавстві, розбіжностей між окремими його нормами, ліквідації колізій, дублювань, скасування застарілих нормативно-правових приписів, вдосконалення діючих інститутів права; 3) стабілізація законодавства, яка виявляється у закріпленні у кодифікаційному акті як результаті кодифікації, лише стабільних норм, розрахованих на достатньо тривалий період часу; 4) фундаментальна функція, яка полягає в тому, що в ході кодифікаційних робіт розробляються нормативні приписи, що регулюють важливу, достатньо широку сферу суспільних відносин. У свою чергу, кодифікаційні акти, що містять ці приписи, зумовлюють ієрархію актів відповідної галузі, стають нормативною основою для створення внутрішньогалузевої системи²²². Дещо інший перелік функцій кодифікації наведений у працях В. Погорелова: правотворча, фундаментальна, інтегративна, усунення дефектів у законодавстві, узагальнююча, системоутворююча, стабілізуюча, оптимізуюча²²³.

Отже, кодифікація як форма систематизації законодавства виконує низку важливих функцій для розвитку та належного функціонування нормативно-правової бази, яка регулює суспільні відносини в тій або іншій сфері. Беручи до уваги запропоновані представниками доктрини права теоретичні розробки, можна виділити прямі та непрямі функції кодифікації законодавства. Прямі функції безпосередньо впливають на кодифікацію правових норм у межах галузі законодавства, тобто вони прямо зумовлюють трансформації правових норм, відповідно, й особливостей нормативної регламентації суспільних відносин. До прямих функцій кодифікації законодавства можна віднести:

1) правотворчу функцію, яка полягає в тому, що під час кодифікації законодавства відбувається оновлення правових приписів, а саме: розробка нових правових норм, вилучення застарілих нор-

²²² Там само. С. 9.

²²³ Погорелов Є.В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загально-теоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2000. 18 с.

мативних приписів, а також зміна вже наявних. Тобто кодифікація законодавства пов'язана з формуванням (творенням) права в його об'єктивному значенні як системи правових норм, які регулюють певне коло суспільних відносин;

2) модернізуюча функція, яка зводиться до того, що у процесі кодифікації відбувається оновлення нормативних приписів: архаїчні положення вилучаються, наявні оптимізуються шляхом усунення прогалин, технічних помилок тощо, а також запроваджуються новели в правовій регламентації. Відповідна функція зумовлена тим, що суспільне життя постійно змінюється, що вимагає адаптації нормативних приписів до реалій сьогодення, а тому є потреба в постійному вдосконаленні правових норм у межах тієї або іншої галузі національного законодавства. Тобто сутністю цієї функції кодифікації законодавства є істотна трансформація правових норм, що, серед іншого, включає оптимізацію, оновлення тощо правового регулювання.

У свою чергу, непрямі функції кодифікації законодавства лише опосередковано впливають на кодифікаційний процес, тобто самі по собі вони не здатні забезпечити трансформацію правових норм, відповідно й суспільних відносин, але їх дія обумовлює покращення загального стану законодавства, його розуміння суб'єктами права, пошук необхідних правових норм для застосування або доктринальних досліджень, прогнозування розвитку нормативно-правового регулювання. До таких функцій можна віднести:

1) стабілізуючу функцію, яка полягає в тому, що у процесі кодифікації відбувається упорядкування правових норм, визначається чітка ієрархічна система нормативно-правового регулювання певного кола суспільних відносин законодавчими й підзаконними актами. Так, у результаті кодифікації регламентація суспільних відносин здійснюється кодифікованими нормативними документами, які стосуються найважливіших питань, закріплюють основоположні засади та є базою для розвитку законодавства, яке покликано більш глибоко деталізувати регулювання взаємодії учасників суспільних відносин у тій або іншій галузі;

2) прогностичну функцію, яка зводиться до того, що в результаті кодифікації запроваджуються кодифіковані нормативно-правові акти, які є провідними нормативними документами у певній сфері суспільних відносин й зумовлюють як подальший розвиток

законодавства на підзаконному рівні, так і прогнозування розвитку тих або інших правових категорій. Тобто кодифікація закладає головні принципи регулювання суспільних відносин, запроваджує нові правові інститути та вилучає застарілі, що, власне, й визначає напрям трансформації законодавства.

Науковцями виділяються й певні принципи кодифікації законодавства, а саме: системність законотворчих (і взагалі нормотворчих) робіт; соціальна обумовленість й економічна обґрунтованість законодавчих актів; повнота нормативно-правового регулювання суспільних відносин; подолання внутрішньої неузгодженості й суперечностей у правовій системі; стабільність законодавства й пов'язана з цим стабільність у нормативно-правовому регулюванні; утвердження верховенства права, підпорядкування Конституції, конституційність законів і законність підзаконних нормативно-правових актів; забезпечення техніко-юридичної досконалості, уніфікації та мовної (насамперед термінологічної) узгодженості законодавчих актів²²⁴.

Різні підходи до визначення кодифікації поширюються і на класифікацію її видів. Так, виділяють такі види кодифікації:

1. Мінімальна кодифікація, яка передбачає лише зовнішню обробку законів зі збереженням змісту правових актів. Такий вид кодифікації не створює нового права, а підтверджує дію старого права, але в новому джерелі права. Перевагою мінімальної кодифікації є досконаліша, доступніша та зручніша у використанні форма нормативних актів, що є результатом переробки законодавства. Крім цього, значення такого виду кодифікації полягає у тому, що вона створює підґрунтя для проведення інших, більш поглиблених видів кодифікації, підсумовуючи при цьому попередню діяльність законодавця.

2. Медімальна кодифікація, у процесі якої вирішуються певні нові завдання, але разом з тим зберігається і старе законодавство. Результатом такої діяльності є оновлення, нова редакція прийнятих раніше законодавчих актів, до яких внесені нові положення.

3. Максимальна кодифікація – найдосконаліший вид кодифікації законодавства. Її сутність полягає у створенні систематизованих законодавчих збірників, при формуванні яких законодавець

²²⁴ Гетьман С. А. Принципи кодифікації законодавства України. *Вісник Харківського ун-ту внутрішніх справ*. 2008. № 42. С. 35.

має змогу створення нових правових норм за змістом та формою. Від попередніх видів кодифікації цей вид відрізняється тим, що її результатом є виникнення нового законодавчого акту, який тісно пов'язаний з існуючим у певній сфері законодавством, але разом з тим замінює його собою. Результатом максимальної кодифікації, як правило, є кодекс²²⁵.

Крім вказаної класифікації, в юридичній літературі виділяють: загальну кодифікацію, під якою розуміють прийняття серії кодифікаційних актів з усіх основних галузей законодавства; галузеву кодифікацію, яка охоплює законодавство певної галузі; спеціальну кодифікацію, що передбачає видання нормативно-правових актів, які регулюють той чи інший інститут²²⁶.

У цьому контексті важливо зазначити, що у процесі правотворчості формуються не лише нові нормативно-правові акти, які містять норми, що ліквідують наявні прогалини у правовому регулюванні суспільних відносин, забезпечуючи функцію їх актуальної правової регламентації, а й вносяться необхідні зміни до чинних актів, якими усуваються застарілі механізми, суперечності між окремими правовими нормами²²⁷. Так, пунктом 4 Прикінцевих положень Закону України «Про правотворчу діяльність» передбачено обов'язок Кабінету Міністрів України у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Законом подати до Верховної Ради України пропозиції щодо систематизації норм права, що належать до предметів регулювання основ законодавства України та декретів Кабінету Міністрів України, чинних на день набрання чинності цим Законом, а також пропозиції щодо кодифікації (рекодифікації, декодифікації) національного законодавства.

Слід зазначити, що термін «рекодифікація» застосовується у значенні системних суттєвих змістовних і структурних новацій чинного кодексу (або групи кодексів та законів) без створення нового²²⁸. Проведення рекодифікації впливає із логіки подальшої тран-

²²⁵ Погорелов Є. В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загально-теоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2000. 18 с.

²²⁶ Рогач О. Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2003. С. 10.

²²⁷ Кузнецова Н. С. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *Право України*. 2021. № 12. С. 48–49.

²²⁸ Довгерт А. С. Рекодифікація Цивільного кодексу України: основні чинники і передумови для старту. *Право України*. 2019. № 1. С. 27–41.

сформації суспільства, зокрема, формування правдивої й ефективної ринкової економіки як невід'ємної складової громадянського суспільства та євроінтеграційної спрямованості всіх компонентів суспільства.

Отже, в умовах сьогодення систематизація законодавства України, яка зорієнтована на потреби правозастосовної практики і здатна вирішувати перспективні та поточні завдання щодо формування належного правопорядку в державі, є вкрай необхідним заходом на шляху до європейської інтеграції України, досвід якої в умовах широкомасштабної війни має унікальний характер. Ефективне правове регулювання суспільних відносин неможливе без подальшої систематизації законодавства, дієвість якого безпосередньо залежить від якості нормативно-правових актів, що входять до складу законодавства.

Особливе місце у системі законодавства посідають кодифіковані нормативні акти. Кодекс відіграє роль стрижневого елемента у системі галузевого законодавства, в якому віддзеркалюється і система відповідної галузі права. Зважаючи на це, кодифікація законодавства як форма його систематизації важлива не тільки для удосконалення законодавчого регулювання суспільних відносин, а й для розвитку всієї системи права.

Саме кодифікація здатна забезпечити необхідний рівень упорядкованості нормативних приписів та дає змогу вирішити нагальні проблеми вдосконалення і підвищення ефективності чинного законодавства. У процесі кодифікації відбувається якісна переробка діючих юридичних норм, усуваються непогодженості, дублювання, суперечності і прогалини в правовому регулюванні, скасовуються неефективні та застарілі норми. На зміну великому масиву нормативних документів, що діяли раніше, приходять новий єдиний зведений акт, виданням якого досягається чіткість і ефективність правового регулювання суспільних відносин.

Розділ 5

Інкорпорація як проста форма упорядкування законодавства

Однією з сучасних проблем, які стоять перед Українською державою, є необхідність підвищення ефективності законодавства як важливої складової державної діяльності. Головна мета права полягає у регулюванні суспільних відносин. Однак внутрішня єдність та різноманітність набору правових норм не виключають наявності різних форм реалізації права, які не завжди є однорідними чи достатньо узгодженими між собою. Ці форми містять численні закони та інші нормативні акти, прийняті різними державними органами у різний час та опубліковані в різних офіційних виданнях.

На сьогодні в Україні діє понад 800 законів та десятки тисяч підзаконних актів. Тільки в Єдиному державному реєстрі станом на 1 червня 2024 року зареєстровано 127830 нормативно-правових актів. Всього за приблизними підрахунками в Україні діє понад один мільйон нормативно-правових актів, у тому числі радянських часів²²⁹.

Однак, як відомо, якість державного управління та загальний розвиток суспільства визначаються не стільки кількістю прийнятих законів та інших нормативно-правових актів, скільки їх якістю та ефективною реалізацією. Крім того, один законодавчий акт може містити положення з різних галузей права, а різні правові акти, прийняті у різний час, можуть містити недостатньо узгоджені або навіть суперечливі правові норми²³⁰.

Удосконалити механізм правового регулювання можна шляхом ідентифікації основних помилок та шляхів їх виправлення. Один із засобів для проведення такого аналізу – це інкорпорація законодавства.

Хоча інкорпорація законодавства здійснює вагомий вплив на суспільство, її роль серед інших форм систематизації дуже ча-

²²⁹ Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/politics/v-ukrajini-dije-ponad-1-mln-normativno-pravovikh-aktiv-tse-katastrofa-stefanchuk-1678694.html>.

²³⁰ Граціанов А.І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвитку правової системи України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. С. 13.

сто недооцінюється. Проблеми інкорпорації законодавства залишаються малодослідженими, хоча окремі їх аспекти вивчалися на науково-теоретичному рівні такими вченими, як: В. Антоненко, С. Бобровник, І. Борщевський, Є. Гетьман, Л. Горбунова, А. Граціанов, Л. Гульченко, С. Гусарєв, Ж. Дзейко, Л. Добробог, Н. Железняк, В. Журавський, О. Зайчук, Р. Калюжний, М. Кельман, В. Ковальський, І. Козінцев, А. Козловський, А. Колодій, М. Костицький, В. Котюк, Н. Кошіль, М. Кравчук, С. Легуша, О. Мурашин, Н. Оніщенко, В. Опришко, Н. Пархоменко, О. Петришин, П. Рабінович, В. Риндюк, Р. Стефанчук, В. Сухонос, М. Теплюк, І. Усенко, Ю. Шемшученко, О. Ющик та ін.

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

Етимологічно слово «інкорпорація» походить від латинського «*incorporare*», що означає «об'єднати в єдине тіло», або французького «*incorporer*» з таким же значенням²³¹. Згідно з «Юридичною енциклопедією» «...для зручності користування нормативно-правові акти потребували об'єднання за певними критеріями, що й зумовило виникнення інкорпорації (від лат. *incorporatio* – включення до складу) – об'єднання нормативно-правових актів у збірники чи зібрання, розташування їх у певному порядку без зміни змісту. Результатом інкорпорації є зовнішнє опрацювання чинного законодавства»²³².

Інкорпорація нормативних актів використовувалася в еволюції історичних типів права, але частіше на ранніх етапах права, коли воно набуло форми конгломерату письмових норм і звичаїв, нагадуючи систематизацію імператорських указів часів правління рим-

²³¹ Словник іншомовних слів / укл.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. Київ: Наук. думка, 2000. С. 199.

²³² Оніщенко Н.М. Кодифікація. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. С. 140.

ського імператора Юстиніана – «Corpus juris civilis» («Звід Юстиніана») або «Кодифікація Юстиніана»).

Кодекс Юстиніана визнаний найзначнішою працею систематизації, аж до кодексів Наполеона. Іншим прикладом інкорпорації є Звід законів під назвою «Кодекс Хаммурапі». Незважаючи на те, що Звід законів Хаммурапі є одним із найвідоміших у стародавньому світі, він, звичайно, не найстаріший і не єдиний. Йому передують принаймні два інших кодекси законів, а саме: Закони Ур-Намми (приблизно 2100 р. до н.е.) і Закони Ліпіт-Іштара (приблизно 1930 р. до н.е.).

З часом еволюція правової свідомості привела до появи інших, більш складних форм систематизації, наприклад, кодифікації, але інкорпорація зберегла своє значення й сьогодні, розвиваючись і адаптуючись до сучасних реалій.

Аналізуючи правову природу інкорпорації, звернемося до її значень та властивостей, що розкривають роль інкорпорації, відображають її особливості, співвідношення з іншими формами систематизації законодавства.

І. Усенко визначає інкорпорацію як вищий вид діяльності з упорядкування видання нормативних актів, при якому шляхом їх зовнішньої обробки і систематичного (хронологічного чи предметного) об'єднання у єдиному збірнику (зібранні) досягається всебічне, повне викладення нормативно-правового матеріалу, що відноситься до визначеного періоду часу чи до визначеної сфери суспільного життя, яка має самостійне значення²³³.

Дещо інше визначення надає Н. Кошіль, яка розглядає інкорпорацію як зовнішнє впорядкування нормативно-правових актів шляхом їх об'єднання у збірки за системно-предметним або хронологічним принципом без зміни змісту, а також як підготовку актуальних редакцій нормативно-правових актів²³⁴. Н. Оніщенко визначає інкорпорацію як самостійну форму систематизації нормативно-правових актів з притаманними тільки їй особливостями²³⁵. Про інкорпорацію як форму систематизації говорить О. Гірник,

²³³ Усенко І.Б. Перша кодифікація законодавства Української РСР. Київ: Наукова думка, 1989. С. 10.

²³⁴ Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України: дис... канд. юрид наук: 12.00.02. Одеса, 2017. С. 66.

²³⁵ Оніщенко Н.М. Кодифікація та інкорпорація як методи систематизації законодавства. *Правова держава*. 1997. Вип. 8. С. 82–87.

коли нормативно-правові акти певного рівня повністю або частково об'єднуються у збірники чи кодекси, створені для широкого користування у визначеному порядку²³⁶. У той же час І. Борщевський пропонує використовувати філософські категорії «форма» та «спосіб» «...для правильного методологічного визначення інкорпорації як форми систематизації законодавства, що здійснюється компетентними державними органами, їхніми посадовими особами та іншими суб'єктами шляхом зовнішнього опрацювання та об'єднання нормативно-правових актів у збірники чи зібрання у певному порядку без зміни їхнього змісту»²³⁷.

Це визначення має кілька ключових аспектів. По-перше, воно встановлює суб'єкти, які проводять інкорпорацію. У свою чергу, це свідчить про те, що інкорпорація може проводитися за вказівкою органів влади або за добровільною ініціативою. По-друге, вказівка на зібрання нормативно-правових актів є некоректною, оскільки таке зібрання передбачає наявність одного автора з багатьма творами, тоді як законодавство складається з різних рівнів, багатьох авторів та різних суб'єктів інкорпорації. Тому більш доцільно говорити про збірник. Крім того, автор розглядає інкорпорацію як одну з форм систематизації.

Називаючи мету інкорпорації, О. Зайчук вказує, що «...інкорпорація законодавства – це здійснюване поза правотворчим процесом, пов'язане лише із зовнішньою обробкою упорядкування законодавства, в рамках якого контрольні тексти нормативно-правових актів певного рівня об'єднуються повністю або частково в різного роду збірки в хронологічному, системно-предметному порядку без зміни їх змісту»²³⁸.

У цьому визначенні також штучно обмежується інкорпорація, оскільки вказуються лише деякі можливі критерії. Позиція щодо проведення інкорпорації поза рамками правотворчого процесу викликає сумніви. Наприклад, коли інкорпорація здійснюється науковцями або для інформування, вона може відбуватися без участі

²³⁶ Гірник О.О. Щодо проблеми удосконалення законодавства України про соціальне обслуговування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2014. № 810. С. 235.

²³⁷ Борщевський І.В. Теоретичні засади систематизації законодавства. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2007. № 3. С. 19.

²³⁸ Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 407.

у правотворчому процесі. Однак інкорпорацію можна також розглядати як початковий етап кодифікації і відповідно як частину правотворчого процесу.

Як зазначає В. Антоненко, «...саме мінімальна кодифікація передбачає проведення інкорпорації із збереженням змісту правових актів, оскільки інкорпорація полягає лише у зовнішній обробці законів та все ж зумовлює і оновлення застарілих норм, вона об'єднує юридичні документи за зовнішніми ознаками і здійснює їх фіксацію на паперовому носії (в збірниках) або на електронному (в довідкових пошукових системах)»²³⁹.

На наш погляд, інкорпорація справді втілює суть найпростішої кодифікації, адже це перший крок у вдосконаленні правового регулювання та створенні умов для належного функціонування механізму правового забезпечення через точне визначення кола чинних правових норм. По-перше, інкорпорація дає змогу виявити дублювання або розбіжності термінів. Також дозволяє знайти прогалини, які не можуть бути усунуті шляхом аналогії права або закону. Отже, інкорпорація демонструє свою ефективність як один з перших етапів розробки нового законодавства.

В. Антоненко звертає увагу на те, що «...інкорпорація не створює нового права, а підтверджує дію старого права, але в новому джерелі права. Її перевагою є досконаліша, доступніша та зручніша у використанні форма нормативних актів, що є результатом переробки законодавства»²⁴⁰. В. Котюк також зазначає, що «...інкорпорація не має на меті створення нових актів, так як у процесі її здійснення впорядковуються лише вже видані офіційні документи, тобто нормативно-правові акти підлягають виключно редакційному або технічному опрацюванню»²⁴¹.

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

Завдяки інкорпорації форма подання нормативно-правових актів часом зазнає значних змін. У збірниках чинних нормативно-правових актів тексти останніх друкуються разом з офіційними змі-

²³⁹ Антоненко В. О. Кодифікація як самостійна форма систематизації правових джерел. *Форм права*. 2009. № 3. С. 38.

²⁴⁰ Там само. С. 36.

²⁴¹ Котюк В. О. Основи держави і права: навч. посіб. Київ: Атіка, 2001. С. 56.

нами та доповненнями. Крім того, в процесі інкорпорації з тексту актів, що містяться у збірнику, виключаються глави, статті (пункти), деякі абзаци та інші частини, які втратили чинність. У такий збірник заносяться всі наступні зміни та доповнення з фіксацією офіційних реквізитів таких актів, які внесли відповідні корективи.

З цього приводу Н. Железняк підкреслює, що «...інкорпорація законодавства полягає у повному або частковому об'єднанні в алфавітному, хронологічному, системно-предметному порядку нормативно-правових актів певного рівня в різного роду збірники з метою забезпечення зацікавлених осіб текстами відповідних нормативних актів із всіма їх офіційними змінами та доповненнями»²⁴². Водночас І. Шутак та І. Онищук виділяють дві мети інкорпорації: підтримання системи юридичних документів у актуальному стані; надання широкому колу осіб доступу до текстів законів та інших нормативно-правових актів²⁴³.

У цьому контексті вважаємо, що варто розширити такий перелік проведенням інкорпорації у науково-дослідницьких цілях. Оскільки суспільні відносини постійно змінюються, необхідно створювати відповідні правові норми. Тому для вирішення цих проблем перш за все потрібно провести аналіз на науковому рівні. Інкорпорація законодавства може стати основою для таких досліджень, адже, крім зручності в користуванні, вона дає змогу відстежувати взаємозв'язки між різними правовими нормами та з'ясувати, як зміна певних нормативних положень вплине на структуру.

Завдяки інкорпорації за критерієм порівняння можна також виділити ефективні методи правового регулювання конкретних питань, що застосовуються в інших країнах, провести аналіз національних норм на відповідність міжнародним правовим принципам та інше.

Застосування інкорпорації має також освітні цілі. Йдеться не тільки про студентів, які вивчають певну навчальну дисципліну. Використання та аналіз інкорпоративних збірок допомагає усвідомити правові наслідки власних дій і їх соціальну значущість, а також сприяє процесу навчання та самоусвідомлення.

Можна використовувати інкорпорацію законодавства з інформаційною метою, що сприятиме усвідомленню населенням важли-

²⁴² Железняк Н. В. Проблема адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Право України*. 2004. № 11. С. 142.

²⁴³ Шутак І. Д., Онищук І. І. Юридична техніка. Івано-Франківськ, 2013. С. 47.

вості дотримання норм та підвищить рівень правових знань. Крім того, інкорпорація може об'єднувати не лише чинні редакції нормативно-правових актів, а й корисні для окремих користувачів збірники законодавчих актів минулого.

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

Ще одним способом для кращого розуміння інкорпорації є аналіз її характерних ознак. Це допомагає відокремити інкорпорацію від таких понять, як консолідація чи кодифікація.

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

До загальних ознак інкорпорації можна віднести наступні:

1. Систематичність. Оскільки інкорпорація є формою систематизації, вона повинна встановлювати певну послідовність елементів, забезпечуючи їх взаємозв'язок. О. Василенко виділяє такі її ознаки: «...безліч елементів; єдність головної мети для всіх елементів; наявність зв'язків між елементами; цілісність і єдність елементів; структура та ієрархічність, відносна самостійність; чітко виражене управління»²⁴⁴. Отже, інкорпорація законодавства також повинна відповідати цьому принципу. При об'єднанні законодавчих актів вона повинна включати всі необхідні акти, щоб забезпечити повне висвітлення теми.

Тут також виявляється інша особливість інкорпорації, що стосується її структури. Зібрання всіх нормативно-правових актів, що стосуються певної сфери, без їх логічного упорядкування та без урахування змісту, не можна вважати інкорпорацією. Інкорпорація має полегшувати використання нормативно-правових актів для досягнення визначених цілей. Тому безсистемний збірник не є результатом інкорпорації.

²⁴⁴ Василенко В.О. Антикризове управління підприємством: навч. посібник. Київ: ЦУЛ, 2003. С. 73.

2. Інтеграційність. Інкорпорація здійснюється згідно з певним критерієм. Відмінною особливістю є як кількість, так і предметний характер таких критеріїв. Для успішної кодифікації в конкретній сфері важливо, щоб акти, що були об'єднані в попередніх формах, могли взаємодіяти один з одним. Крім того, інтеграційність важлива для практичної діяльності, оскільки норми, зібрані в процесі інкорпорації, мають бути зручними та відповідати потребам діяльності. Інакше кажучи, якщо йдеться про певну сферу відносин, то в інкорпораційному збірнику повинна бути включена лише актуальна інформація, що стосується цієї конкретної теми.

3. Правоцентричність. Інкорпорація може здійснюватися з метою, що у певній мірі не пов'язана з правом, але її правова сутність залишається незмінною. У рамках інкорпорації правовий характер проявляється через використання критеріїв чинних юридичних норм, оскільки це забезпечує структурування актуального права. Правовий характер інкорпорації також зберігатиметься в разі неофіційної інкорпорації, наприклад, у випадках зі збірниками рішень Конституційного Суду України та Верховного Суду.

4. Процесуальність. Для того, щоб отримати результат у формі інкорпораційного збірника, спочатку потрібно здійснити необхідні дії з його оформлення. Інкорпорація має відповідати певним правилам, які не завжди чітко прописані в законодавстві, тому доцільно звертатися до наукових розробок. Сам процес інкорпорації може не завжди мати чітко визначений результат через постійні зміни в законодавстві. Проте завжди повинно бути формальне закріплення результатів за певним критерієм.

У цьому контексті інкорпорація повинна охоплювати всі нормативно-правові акти, що стосуються відповідної теми, незалежно від їх юридичної сили. Важливо також зберігати незмінність змісту правових норм під час інкорпорації. Особливістю інкорпорації є можливість групування норм у логічній послідовності. Крім того, процес інкорпорації пов'язаний із постійним вдосконаленням існуючих збірок через внесення змін і доповнень до чинних норм.

Спеціальні характеристики інкорпорації розкривають її значення та важливість. З урахуванням цілей і особливостей інкорпорації можна виділити такі її спеціальні ознаки:

1. Формалізованість. Інкорпорація може об'єднувати велику кількість нормативно-правових актів, і для їх подальшого вико-

ристання потрібно створити зовнішню форму у вигляді збірника. Однак, на відміну від інших методів систематизації, зовнішнє оформлення інкорпорації не обов'язково повинно відповідати усім вимогам оформлення законодавчого акта.

2. Дихотомічність. Інкорпорація може проводитися за різними критеріями, що дає змогу розрізняти офіційну та неофіційну інкорпорацію. Вона може бути як частковою, так і повною. Важливо зазначити, що часткова інкорпорація повинна охоплювати всі нормативно-правові акти відповідно до встановленого критерію, тоді як повна інкорпорація включає всі акти в цілому. Часткова інкорпорація повинна сприяти систематизації та бути взаємопов'язаною з іншими інкорпораціями, а також проводитися з метою подальшого використання під час кодифікації.

3. Диспозитивність. Будь-який вид інкорпорації завжди має властивості диспозитивності. Ю. Шемшученко говорить про «...можливість суб'єктів самостійно упорядковувати (регулювати) свої відносини, діяти на власний розсуд: вступати у правовідносини чи ні, визнавати їх зміст, здійснювати свої права або утримуватися від цього, з кількох запропонованих законом або договором варіантів поведінки вибирати оптимальний з огляду на власні інтереси, та стосується сфери як приватних, так і публічних відносин»²⁴⁵. Отже особа, яка проводить інкорпорацію, завжди має змогу вільного вибору у своїх діях.

Законодавчий акт може також містити вказівки для державних органів щодо проведення інкорпорації. Проте саме проведення інкорпорації не регламентується. Це дає можливість суб'єктам самостійно обирати критерії, що відкриває можливості для створення нових правових інститутів, виявлення прогалин та розробки способів їх усунення. Крім того, диспозитивність дозволяє обирати оптимальний порядок, критерії і способи дій, що прискорює отримання результатів інкорпорації.

Інкорпорація має свої відмінності від інших форм систематизації законодавства. Інкорпорація відрізняється від консолідації законодавства об'єктом та метою проведення. Тобто при інкорпорації уповноважені особи намагаються згрупувати нормативно-правові акти, норми яких регулюють певні відносини, для досягнення зручності у використанні цих актів на практиці, а при консоліда-

²⁴⁵ Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова; за заг. ред. О.І. Ющика. Київ: Парлам. вид-во, 2007. 208 с.

ції – за нових економічно-правових обставин об'єднуються норми різних нормативно-правових актів в один акт для новітнього регулювання певних відносин.

У науковій літературі питання визначення відмінностей між інкорпорацією та кодифікацією піднімалося неодноразово. Так, Н. Оніщенко виділяє три основні відмінності між зазначеними формами систематизації: «По-перше, інкорпорація – функція державних органів, спрямованих на підтримання чинного законодавства в робочому стані, у результаті чого не змінюється його зміст; кодифікація, навпаки, здійснюється періодично, залежно від нагромадження нормативного матеріалу та об'єктивної необхідності його всебічної переробки й об'єднання в цілому чи по окремих галузях. По-друге, у цих категорій різний предмет впливу: кодифікація має справу з правовими приписами та юридичними інститутами, а інкорпорація – з нормативно-правовими актами, їх технічною обробкою. По-третє, відрізняються вони і своїми результатами: процес інкорпорації завершується здебільшого збірником виданих у різний час нормативно-правових актів без зміни сформульованого законодавцем змісту, а кодифікація – прийняттям нового як за формою, так і за змістом правового акта. Його текст є оригінальним і офіційним»²⁴⁶.

Четверту відмінність інкорпорації від кодифікації називає В. Журавський, який зазначає, що кодифікація завжди має офіційний характер і здійснюється винятково державними органами, а інкорпорація не передбачає таких твердих обмежень і може виявляти себе в різних варіаціях.

Незважаючи на такі розходження, пише далі В. Журавський, інкорпорація і кодифікація пов'язані з процедурою внутрішньої та зовнішньої обробки і упорядкування законодавства, його розчищення і ревізії, усунення суперечностей та інших неузгодженостей, тобто з операціями систематизаційного профілю. Інкорпорація створює сприятливу основу для успішного здійснення кодифікації. Кодифікація ж поєднує правову матерію на завершальній стадії лише тоді, коли виконані уніфікаційні роботи всередині акту²⁴⁷.

²⁴⁶ Оніщенко Н. М. Кодифікація. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. С. 140.

²⁴⁷ Журавський В. С. Теоретичні питання систематизації та уніфікації на етапі становлення і розвитку правової системи України. *Правові системи сучасності. Глобалізація. Демократизм. Розвиток*: монографія / за заг. ред. В. С. Журавського. Київ: Юрінком Інтер, 2003. С. 179.

Сучасні правничі дослідження дають змогу виокремити основні відмінності між інкорпорацією та кодифікацією. Так, О. Любчик у співвідношенні кодифікації трудового законодавства з іншими формами систематизації права виділяє такі відмінності: «... 1) найсуттєвіша відмінність полягає в тому, що інкорпорація не змінює зміст законодавства, а кодифікацію спрямовано на зміну як форми, так і змісту нормативно-правових актів, тобто остання має правотворчу сутність; 2) інкорпорація може здійснюватися на постійній основі для підтримки законодавства в належному стані, тоді як проводити кодифікацію систематично і постійно немає сенсу, тому що для здійснення такої діяльності відносини у певній галузі мають бути більш-менш усталеними, тобто кодифікація здійснюється періодично для безпосереднього оновлення законодавства; 3) предметом впливу інкорпорації є нормативно-правові акти, на відміну від цього кодифікацію спрямовано на юридичні норми, приписи та правові інститути; 4) зовнішня форма результату інкорпорації законодавства втілюється у збірниках або зводах законів, а кодифікації, як правило, у кодексах, основах тощо; 5) інкорпорація здійснюється для забезпечення зацікавлених осіб текстами нормативно-правових актів, що були піддані інкорпорації, тобто певної категорії осіб, а кодифікація охоплює всіх осіб, що вступають у правовідносини, і в результаті у ній зацікавлені всі; 6) кодифікацію, на відміну від інкорпорації, спрямовано на чинне законодавство, а інкорпорація може бути здійснена, наприклад, щодо нормативно-правових актів у сфері праці з ХІХ по ХХ століття; 7) під час кодифікації можуть скасовуватись «віджилі» або ті, що застаріли й не мають практичного значення норми, а у процесі інкорпорації – ні; 8) види інкорпорації і кодифікації законодавства різняться, інкорпорація може бути офіційною, офіційною та неофіційною, також виділяють алфавітну, хронологічну і системно-предметну, а кодифікація може бути загальною, міжгалузевою, галузевою та інституціональною²⁴⁸.

Розглядаючи сутність інкорпорації, важливо особливу увагу приділити її видам. Зокрема, в юридичній літературі існує класичний поділ інкорпорації на кілька основних видів:

1. Залежно від юридичної сили збірників виділяють: а) офіційну; б) офіційну (напівофіційну); в) неофіційну інкорпорацію.

²⁴⁸ Любчик О. А. Співвідношення кодифікації трудового законодавства з іншими формами систематизації права. *Форум права*. 2014. № 1. С. 342–346.

В. Кириченко зазначає, що «...офіційна інкорпорація здійснюється від імені компетентних правотворчих державних органів, які затверджують або в інший спосіб офіційно схвалюють підготовлені збірники чинних нормативно-правових актів. Такі збірники є офіційною формою оприлюднення чинних актів або тих, що набувають чинності, й виступають офіційним джерелом права. Тому на його матеріали можна посилалися у процесі правотворчої або правозастосовчої діяльності або під час вирішення будь-якої юридичної справи»²⁴⁹.

Схожої позиції дотримуються О. Зайчук та Н. Оніщенко, які також указують, що офіційна інкорпорація проводиться від імені та за дорученням або санкцією правового органу (органів), який офіційно затверджує або схвалює підготовлені збірки. Така збірка має офіційний статус, тобто прирівнюється до офіційних джерел публікації розміщених у збірці нормативних актів. На її матеріали можна посилалися у правотворчій та правозастосовчій діяльності, а також у договорах, скаргах і заявах громадян, поданих до правоохоронних чи інших державних органів. Офіційне зібрання законодавства має пріоритет перед попередніми публікаціями нормативних актів, оскільки воно містить акти в їх чинній редакції²⁵⁰.

Підготовка офіційних зібрань, на думку цих науковців, як правило, передбачає значну підготовчу роботу. Під час їх складання виявляються та визначаються акти, які втратили силу, стали застарілими, фактично не діючими, або суперечать більш новому законодавству. У такі акти вносяться необхідні зміни, щоб усунути ці суперечності. При цьому ухвалюються нові закони та інші нормативні акти, що заповнюють прогалини в законодавстві. Також може відбуватися усунення дублювання нормативних актів з одного питання шляхом ухвалення більш консолідованих актів²⁵¹.

Наступний вид інкорпорації – офіціозну – в юридичній літературі було виділено не так давно. Офіціозна (напівофіційна) інкорпорація – це процес видання збірників законодавства за дорученням суб'єктів правотворчої діяльності спеціально уповноваженими

²⁴⁹ Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 264 с.

²⁵⁰ Там само.

²⁵¹ Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

органами (наприклад, Міністерством юстиції України). При цьому суб'єкт правотворчої діяльності не затверджує і не схвалює ці збірники. Тексти цих актів не набувають офіційного статусу. Отже, такий вид інкорпорації в переважній більшості використовується у тому випадку, коли якомусь органу державної влади необхідно систематизувати законодавство для зручності власного використання.

Наступний вид інкорпорації – неофіційна інкорпорація, яку здійснюють відомства, державні чи приватні видавництва, наукові установи, заклади освіти та окремі спеціалісти з власної ініціативи. Неофіційні збірники законодавства не відносяться до джерел права, на них не роблять посилань у процесі правотворчості та застосування права, оскільки вони мають винятково довідково-інформаційний характер²⁵².

Неофіційна інкорпорація має доктринальний (науковий) характер і використовується для наукових та освітніх цілей. Як правило, у межах галузі правових знань вона є основою для правотворчого та освітнього процесів. Хоча у загальній теорії права такий вид систематизації не виокремлюється, фактично ж він використовується при підготовці навчальної правничої літератури.

Неофіційна інкорпорація виконує лише довідково-інформаційну функцію. Результатом такої систематизації є створення збірок законодавства, що не мають офіційного статусу. У цих збірках норми права групуються відповідно до певної сфери діяльності (наприклад, охорона довкілля, будівництво, робота з персоналом тощо). Вони можуть включати як нормативно-правові акти, так і окремі витяги з них. Таким чином, неофіційна інкорпорація забезпечує довідковими нормативно-правовими матеріалами установи, організації та окремих фахівців²⁵³.

2. За способом розміщення матеріалу інкорпорацію поділяють на: а) предметну; б) хронологічну; в) суб'єктну; г) змішану.

Л. Анохіна зазначає, що предметна інкорпорація є способом систематизації, коли нормативно-правові акти впорядковуються за галузями права, їх інститутами та сферами державної діяльності. На переконання автора, саме предметна інкорпорація здатна систе-

²⁵² Кириченко В.М., Куракін О.М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 264 с.

²⁵³ Ковальський В.С., Козінцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.

матизувати всі нормативно-правові акти, хоча вони належать до інших галузей права, але регулюють відповідні ділянки цієї сфери²⁵⁴.

Предметна інкорпорація є складним видом систематизації, результатом якої є збирання чинних нормативно-правових актів вищих органів державної влади та управління, згруповані за предметним принципом з чіткою тематичною спрямованістю. Наприклад, це може бути об'єднання нормативно-правових актів, що регулюють державний устрій, адміністративну відповідальність або взаємини в певній галузі економіки. Предметна інкорпорація передбачає глибокий аналіз та вивчення матеріалу, що об'єднується за галузевою ознакою. На цьому етапі максимально використовуються можливості інкорпорації для очищення законодавства від застарілих актів та їх зовнішньої обробки²⁵⁵.

Отже, незважаючи на складність предметної інкорпорації нормативно-правових актів, саме вона, на нашу думку, найкращим чином придатна для систематизації галузевого законодавства та у подальшому дасть змогу більш якісно й оперативно здійснити його кодифікацію. За її допомогою вбачається можливим згрупувати нормативно-правові акти за напрямками регулювання правових відносин, що, в свою чергу: а) сприятиме якісному виявленню колізій у чинному законодавстві; б) допомагатиме визначенню застарілих норм; в) дасть змогу у подальшому якісніше сформулювати розділи кодифікованого акта.

Інкorporація законодавства, яка залежить від предмета правового регулювання, найбільше впливає на співвідношення між законами і підзаконними актами. Як правило, вона здійснюється через послідовне розміщення актів залежно від органів, які їх видають. Різні сфери правових відносин можуть бути урегульовані актами, що мають різну юридичну силу. Відповідно закони мають вищу юридичну силу, тому вони домінуватимуть в інкорпоративному збірнику. Це не означає, що підзаконні акти будуть відсутні – вони займуть місце після законів. Паралельно відбудеться очищення законодавчого поля від дублюючих актів, що лише покращить ефективність правового регулювання²⁵⁶. Крім того, будуть закладені

²⁵⁴ Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2001. С. 102–103.

²⁵⁵ Обушенко Н.М. Проблеми теорії та практики систематизації трудового законодавства: монографія. Харків, 2020. 427 с.

²⁵⁶ Сарана С.В. Систематизація податкового законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2010. 190 с.

певні орієнтири для якісної зміни системи законодавства іншими формами систематизації.

Що ж стосується хронологічної інкорпорації, то взагалі вона становить собою найпростіший вид систематизації законодавства. Хронологічна інкорпорація передбачає розміщення корпоративних актів у хронологічному порядку, за датою ухвалення. Загальнови-знаною є думка, що хронологічна інкорпорація є нижчим рівнем систематизації, оскільки не передбачає глибокого аналізу змісту корпоративних актів. На практиці хронологічна інкорпорація стає ефективною, якщо здійснювати її в межах нормотворчої діяльності певного корпоративного органу²⁵⁷. Отже хронологічна інкорпорація, на нашу думку, має допоміжний характер для подальшого здійснення систематизації законодавства.

Більш ефективним видом інкорпорації (порівняно із хронологічною) є суб'єктна. Вона здійснюється залежно від того, яким суб'єктом було ухвалено відповідний нормативно-правовий акт. Переконані, що використання суб'єктної інкорпорації є найбільш доцільним під час здійснення систематизації підзаконних нормативно-правових актів. При цьому вона також повинна враховувати і хронологічний критерій. Тому така класифікація не означає принципового розмежування засад формування інкорпораційних збірок, іноді можуть застосовуватись і змішані форми (наприклад, предметно-хронологічна, коли спочатку акти об'єднуються за ознакою спільного предмета правового регулювання), а вже потім вони розподіляються між собою за часом прийняття²⁵⁸.

3. Залежно від юридичної сили нормативно-правових актів, що підлягають систематизації. В основі такого типу інкорпорації лежить компетенція органу, який його видає. Наприклад, Верховна Рада України, будучи єдиним законодавчим органом, ухвалює закони та постанови. Зрозуміло, що у збірнику, який вона видає і де вони опубліковуються, не можуть міститися інші види нормативно-правових актів, крім зазначених, а тому розглядати питання співвідношення законів і підзаконних актів щодо цього збірника недоречно. Так само немає сенсу розглядати видання інших нор-

²⁵⁷ Томашевська М.О. Корпоративні акти в системі джерел права України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2005. 214 с.

²⁵⁸ Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії та практики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. С. 210.

моторчих органів, оскільки кожний із них відповідно до своєї компетенції, закріпленої у законі або положенні про нього, має право видавати лише передбачені види нормативно-правових актів.

Водночас у цій ситуації може застосовуватися досить приблизний поділ законів на загальні та спеціальні. Конструювання такої збірки повинно включати спочатку розміщення законів, які містять загальні, родові норми, а вже потім охоплювати спеціальні закони.

4. Залежно від тривалості реалізації інкорпорація може бути періодичною (безперервною) і одиничною.

Періодичне (безперервне) включення здійснюється постійно, результатом такого впорядкування є щотижневе (щомісячне, щоквартальне) видання збірників, у тому числі нормативних актів, що видаються з певної тематики або виходять від певних законодавчих органів.

Сингулярне включення здійснюється в запланований проміжок часу, охоплює нормативний матеріал, опублікований за певний проміжок часу.

5. Залежно від обсягу охопленого матеріалу розрізняють: а) повну (генеральну) інкорпорацію; б) часткову інкорпорацію.

Повна (генеральна) інкорпорація охоплює фактично все законодавство за певним предметом регулювання і є підсумком складної уніфікованої роботи.

Часткова інкорпорація забезпечує засади формування уніфікованих збірників законодавства за базовими інститутами правового регулювання.

Інкорпорація як процес має кілька взаємопов'язаних етапів (стадій).

На першому етапі особа або організація, що планує інкорпорацію певної частини законодавства, визначає критерії цього процесу. Це включає вибір типу інкорпорації, наприклад, повної чи часткової, офіційної чи неофіційної, предметної чи хронологічної.

На другому етапі розробляється структура майбутнього збірника (збірників) нормативно-правових актів, визначаються обсяг, тип і критерії відбору матеріалів для включення. Це передбачає визначення кола нормативно-правових актів, які будуть інкорпоровані, зокрема, актів, що регулюють певні суспільні відносини.

На третьому етапі здійснюється відбір нормативно-правових актів для включення до збірника, їх розподіл по розділах та так

звана «чистка» актів. Це передбачає виключення з тексту статей, пунктів і абзаців, які втратили чинність, а також включення всіх наступних змін і доповнень з уточненням реквізитів актів, які їх внесли. Також виключаються з тексту частини, які не містять нормативних приписів, з відповідними позначками про причини їхньої відсутності.

На четвертому етапі формується збірник, який має містити не тільки нормативно-правові акти, але й вступну частину, довідковий апарат (зміст, переліки) та виноски, розташовані в певному порядку.

П'ятий етап передбачає оновлення збірника, яке необхідно проводити регулярно через постійний процес правотворчості. Щодо цього пункту, слід зазначити, що цей етап є бажаним, але необов'язковим. Всі інші етапи інкорпораційної діяльності є обов'язковими, якщо результат інкорпорації публікується у паперовій формі. Однак, коли результат інкорпораційної діяльності оприлюднюється в електронному вигляді, це знижує вимоги до ресурсів, необхідних для такої систематизації.

До техніко-юридичних правил інкорпорації можна віднести наступні:

1. Ідентичність предметів правового регулювання. Приєднані правові норми повинні мати ідентичний предмет правового регулювання з нормативно-правовим актом, до якого вони інкорпуються.

2. Несуперечливість нормам правового акта, до якого інкорпорується правова норма.

3. Використання єдиної термінології. Це вимога є дуже важливою, оскільки, як правило, інкорпуються норми з різних нормативно-правових актів, прийнятих у різні роки. Тому має бути єдине розуміння термінів (дефініційна інкорпорація).

4. Збереження системності нормативно-правового акта, до якого інкорпуються правові норми. При приєднанні правових норм не повинна постраждати цілісність та внутрішня узгодженість нормативно-правового акта.

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

Інкорпорація законодавства є найменш складною формою систематизації, але водночас вона відіграє важливу роль як базовий і початковий елемент, що тісно пов'язаний з іншими формами систематизації. Так, інкорпорація за предметом регулювання є основою для створення консолідованих нормативно-правових актів. Завдяки науково-теоретичним дослідженням і їх результатам розпочинається процес кодифікації. Отже, інкорпорація слугує стимулом для активних змін і вдосконалення законодавства, а також дає змогу оцінити його сучасний стан. За результатами інкорпорації можна виявити недоліки і позитивні аспекти законодавства, що допомагає в його подальшому вдосконаленні.

Важливо, щоб інкорпорація законодавства проводилась відповідно до чітко визначених критеріїв і правил, що забезпечують її якість і достовірність. Це дозволяє відрізнити інкорпорацію від інших форм систематизації і створювати інкорпоративні збірники без використання елементів консолідації чи кодифікації.

Незважаючи на великий потенціал інкорпорації, можна констатувати, що він використовується не в повній мірі, оскільки основною характеристикою сучасної інкорпорації є переважне використання її неформальної форми. Необхідно активніше застосовувати на практиці види організацій, орієнтовані на більш глибоке опрацювання законодавства.

Інкорпорація буде ефективною за умови розуміння її суті, меж та значення як форми систематизації. Лише така інкорпорація зможе забезпечити послідовний і гармонійний процес упорядкування законодавства в майбутньому.

Сьогодні, внаслідок технічного прогресу, на перший план виходить не стільки інформаційна функція інкорпорації, скільки функція якісного впорядкування. Таким чином, інкорпорація може слугувати первинним етапом систематизації законодавства, сприяє уточненню правових понять, виявленню прогалин, колізій і дає змогу розробити правову та наукову базу для подальшої систематизації законодавства.

Розділ 6

Консолідація нормативно-правових актів: поняття, ознаки та досвід застосування

Розвиток правотворчості в Україні відбувається високими темпами, що вимагає від теорії розробки та вдосконалення сучасних форм систематизації законодавства завдяки новаторським ідеям українських науковців. Учені неодноразово зазначали, що існуючі в теорії права форми систематизації та їх визначення не завжди відповідають практичним реаліям систематизації. Однією з таких форм систематизації законодавства є консолідація.

Аналіз підручників з теорії права з середини XIX століття, проведений у рамках цього дослідження, показав, що визнання консолідації як форми систематизації відбулося в 90-х роках XX століття. До цього часу формами систематизації законодавства, головним чином, визнавалися інкорпорація та кодифікація²⁵⁹. Є. Гетьман вказує, що в юридичній літературі минулого багато уваги приділяли систематизації, зокрема обліку, інкорпорації та кодифікації, однак консолідація майже не була предметом наукових досліджень²⁶⁰. Це підтверджують й наукові джерела, зокрема радянського періоду, в яких вчені при виділенні різних видів систематизації законодавства взагалі не згадували консолідацію.

З теоретичного погляду вивчення консолідації як форми систематизації законодавства є важливим для розвитку доктринальної концепції правотворчості. З прикладного погляду її значущість обумовлюється потребою в систематизації нормативно-правових актів та створенні практичних основ для продовження такої діяльності.

Доробки з питань консолідації законодавства належать Ю. Безусій, Д. Білінському, С. Бобровник, І. Бондаренко, Р. Гаврилюк, Є. Гетьману, А. Граціанову, С. Гусареву, П. Євграфову, Т. Єфімен-

²⁵⁹ Безуса Ю.О. Розвиток наукових уявлень щодо особливостей систематизації позитивного права у вітчизняній юриспруденції (XIX–XX ст.). *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 4. С. 41–48.

²⁶⁰ Гетьман Є. Консолідація як форма систематизації законодавства України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 3 (82). С. 24.

ко, О. Зайчуку, А. Колодію, Н. Кошіль, Т. Курусь, О. Лисенковій, Л. Луць, О. Луценко, А. Машкову, С. Меленко, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришину, Є. Погорелову, П. Рабіновичу, О. Рогач, І. Шутаку, О. Ющику, праці і публікації яких стали базою для цього дослідження та спонукають до подальших правових досліджень проблем зазначеної тематики.

Закон України «Про правотворчу діяльність»²⁶¹ від 24 серпня 2023 року № 3354-ІХ встановлює нові вимоги до правотворчого процесу та систематизації нормативно-правових актів. Це підкреслює актуальність подальших наукових досліджень у цій сфері та потребує подальшого розвитку теоретичних і практичних засад консолідації як форми систематизації законодавства.

Починаючи аналіз поняття консолідації законодавства, варто зазначити, що в юридичній літературі існує багато позицій щодо її природи. Різноманіття думок свідчить про активізацію наукових досліджень у цій сфері, проте залишаються невирішеними багато питань щодо особливостей, цілей та результатів такої діяльності.

Термін «консолідація» (від лат. *consolidatio*) означає «об'єдную, зрощую» – це форма систематизації законодавства через зведення у єдиний нормативно-правовий акт кількох актів, що регулюють певну сферу суспільних відносин без зміни їх змісту. Це зовнішня обробка нормативного матеріалу – розташування його за галузями права, у хронологічному порядку або за іншими формальними ознаками²⁶².

В Юридичній енциклопедії зазначається, що «...завданням консолідації законодавства є укрупнення нормативно-правових актів (кілька актів об'єднуються в одному документі), де особливістю є те, що зміст правового регулювання суспільних відносин не змінюється, оскільки всі нормативні положення раніше прийнятих актів об'єднуються у новому без змін. Як правило, здійснюється їх редакційна правка: усуваються суперечності, повтори тощо»²⁶³.

²⁶¹ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

²⁶² Риндюк В.І. Упорядкування законодавства України: теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2021. 447 с.

²⁶³ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 3: К–М. 2001. С. 258–259.

О. Зайчук та Н. Оніщенко розглядають консолідацію як специфічний вид систематизації²⁶⁴ або як «...своєрідний вид правотворчості, особливість якого полягає в тому, що новий укладений акт не змінює змісту правового регулювання, не вносить зміни й новели в чинне законодавство»²⁶⁵. Т. Курусь формулює, що «...консолідація – це об'єднання в єдиний нормативно-правовий акт кількох актів або їхніх складових частин»²⁶⁶.

Є. Гетьман стверджує, що «...консолідація являє собою один із способів систематизації законодавства, у процесі якого кілька актів об'єднуються в одному документі. Новий акт, прийнятий у процесі консолідації, повністю заміняє об'єднані, оскільки заново приймається правотворчим органом»²⁶⁷.

Л. Добробог під консолідацією розуміє таку форму систематизації, яка передбачає об'єднання кількох нормативно-правових актів, що діють в одній сфері суспільних відносин, в єдиний нормативно-правовий акт, як правило, без зміни змісту²⁶⁸. Далі зазначається, що консолідація є різновидом правотворчості державних органів, за якою зміст правового регулювання не змінюється. Чинні нормативні приписи об'єднуються без змін у новий нормативно-правовий акт, здійснюється лише певне редагування²⁶⁹.

У свою чергу, А. Машков зазначав, що «...консолідація використовується там, де немає потреби або можливості кодифікації. Уважається, що консолідація виступає як ефективний засіб для об'єднання однорідного нормативного матеріалу, скорочення числа актів і покращення форми правового регулювання»²⁷⁰.

²⁶⁴ Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів юридичних вищих навчальних закладів / В. М. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

²⁶⁵ Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 410.

²⁶⁶ Курусь Т. В. Основні напрями систематизації результатів нормотворчої діяльності органів державної влади. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2014. № 2. С. 31.

²⁶⁷ Гетьман Є. Консолідація як форма систематизації законодавства України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 3 (82). С. 24.

²⁶⁸ Добробог Л. М. Інкорпорація та консолідація законодавства як форми систематизації. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 367.

²⁶⁹ Там само. С. 367–368.

²⁷⁰ Машков А. Д. Теорія держави і права: підручник. Київ: ВД «Дакор», 2015. С. 261.

На переконання С. Меленка, консолідація є «...самостійним логіко-гносеологічним та ієрархічним видом систематизації нормативно-правових актів, який полягає у впорядкуванні нормативно-правового матеріалу за об'єктом, суб'єктом, предметом та методом правового регулювання, що, у свою чергу, утворює певну систему правових норм, які можуть об'єднуватися за інституціональною та галузевою ознакою»²⁷¹.

Таким чином, консолідація законодавства набуває статусу одного з пріоритетних напрямів систематизації законодавства.

З цього приводу С. Меленко пише про консолідацію як один з важливих чинників для формування та розвитку правових норм (зокрема диспозицій, гіпотез, санкцій), правових інститутів (оскільки процес консолідації передбачає створення центру, навколо якого об'єднуються норми, що регулюють певну сферу однорідних суспільних відносин), а також галузей права (оскільки створення галузей можливе тільки через проведення необхідних консолідаційних робіт)²⁷².

Отже, під час підготовки консолідованого акта всі норми попередніх актів впорядковуються в певній логічній послідовності, створюється загальна структура майбутнього акта. Відбувається редагування та зовнішнє опрацювання приписів, щоб забезпечити єдиний стиль і уніфіковану термінологію. Усуваються суперечності та повторення, оновлюється застаріла термінологія, а норми зі схожим змістом об'єднуються в один пункт чи статтю.

В. Опришко називає консолідацію різновидом інкорпорації²⁷³. Уважаємо цей підхід досить спірним, оскільки інкорпорація обмежується розміщенням нормативно-правових актів у певному порядку без зміни їх змісту. На відміну від інкорпорації, консолідація має офіційний характер, проводиться відповідними державними органами, має ознаки правотворчості, є більш складним видом систематизації. Наприклад, під час консолідації можливе опрацювання змісту нормативно-правових актів з метою виявлення та усунення суперечностей, прогалин та розбіжностей між існуючими право-

²⁷¹ Меленко С.Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2002. С. 4–9.

²⁷² Там само. С. 6–7.

²⁷³ Опришко В.Ф. Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України. *Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 1999. С. 5–30.

вими приписами, але без створення нових норм. Водночас нормативно-правові акти, які об'єднуються в один консолідований акт, не втрачають індивідуальної юридичної сили, що є ознакою інкорпорації.

Автори підручників та навчальних посібників з теорії держави та права також торкалися цього питання. Зокрема, К. Волинка зазначає, що з часом кожна правова система накопичує значну кількість нормативно-правових актів з однаковим предметом регулювання, що іноді доходить до десятків і сотень. Такі акти часто дублюються або навіть містять суперечності. Через це виникає потреба в усуненні множинності нормативних актів шляхом їх укрупнення і створення своєрідних «блоків» законодавства.

Один із варіантів подолання цієї множинності – консолідація законодавства, яка передбачає підготовку та ухвалення укрупнених нормативно-правових актів шляхом об'єднання норм з різних актів з одного і того ж питання. Під час консолідації кілька нормативно-правових актів з однієї теми зливаються в один комплексний акт, який затверджується органом правотворення як нове, самостійне джерело права, внаслідок чого колишні розрізнені акти втрачають юридичну силу. Цей новий укрупнений акт не змінює зміст правового регулювання і не вносить змін до чинного законодавства. Під час підготовки консолідованого акта проводиться лише редакційне коригування, яке включає уніфікацію стилю викладення та термінології²⁷⁴.

О. Бабкіна визначає консолідацію як форму систематизації законодавства, що полягає у підготовці і прийнятті укрупнених нормативно-правових актів шляхом об'єднання норм з розрізнених актів, виданих з одного питання²⁷⁵.

В. Кириченко та О. Куракін, обговорюючи консолідацію нормативно-правових актів, зазначають, що це один із видів систематизації законодавства, що передбачає створення нового об'єданого акта на основі кількох нормативно-правових актів з однотипного питання. У цьому акті нормативні приписи розміщуються в логічному порядку після редакційної обробки, проте без зміни змісту. Під час підготовки консолідованого акта проводиться повне редагування,

²⁷⁴ Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. С. 151.

²⁷⁵ Бабкіна О.В., Волинка К.Г. Теорія держави і права у схемах і визначеннях: навч. посіб. Київ: МАУП, 2014. С. 101.

усуваються суперечності та повторення, але новий акт не вносить змін у зміст правового регулювання або у чинне законодавство. Консолідація використовується там, де неможлива кодифікація, і часто застосовується для впорядкування нормативних актів у сферах оподаткування, адміністративної відповідальності та інших²⁷⁶.

Разом з тим, у літературі висловлюється теза про недоцільність виокремлення консолідації законодавства як самостійного виду систематизації.

Як зазначає В. Риндюк, проблема в тому, що при дослідженні понять консолідації та кодифікації законодавства науковці чітко не визначають відмінності між цими напрямками правотворчої діяльності. Разом з тим, така різниця стає чітко зрозумілою, якщо розглядати законодавство, що є об'єктом консолідації та кодифікації, як спосіб існування юридичних норм у нормативно-правових актах. При цьому законодавство має свій зміст та форму. Юридичні норми становлять зміст законодавства, а нормативно-правові акти – його форму²⁷⁷.

Так, зміст консолідації законодавства полягає в виробленні єдиного укрупненого консолідованого нормативно-правового акту шляхом об'єднання розрізаних нормативно-правових актів, що мають однаковий предмет правового регулювання без внесення змін до їх змісту. Зміст кодифікації законодавства полягає в виробленні єдиного систематизованого кодифікованого нормативно-правового акту (кодексу) шляхом об'єднання розрізаних нормативно-правових актів, що однаковий предмет правового регулювання зі зміною їх змісту.

Поняття кодифікації законодавства в юридичній літературі розглядається як форма систематизації, яку провадять уповноважені органи державної влади в процесі правотворчої діяльності. В результаті приймаються нові кодифікаційні акти – кодекси, регламенти, статuti, правила тощо, які відрізняються за формою і змістом²⁷⁸.

Що мається на увазі під словами «без зміни їх змісту» або «зі зміною їх змісту»? При визначенні ознак консолідації законодавства в юридичній літературі вказується на те, що остання не змі-

²⁷⁶ Кириченко В.М., Куракін О.М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2010. С. 146–147.

²⁷⁷ Риндюк В.І. Упорядкування законодавства України: теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2021. 447 с.

²⁷⁸ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 3: К–М. 2001. С. 24.

нює суті правового регулювання і не вносить змін чи нововведень до чинного законодавства; відбувається без зміни нормативного змісту актів; не змінюється зміст правовідносин; нормативні приписи розміщуються в логічному порядку після редакційної обробки; відбувається певне редагування та зовнішня обробка розпоряджень з метою забезпечення єдиного стилю викладу і використання уніфікованої термінології; нові правові норми не вводяться; зміни в текстах нормативно-правових актів можливі лише на рівні редакційної правки; передбачається відсутність модифікації нормативних актів, зміни стосуються лише незначної редакційної (не настільки значної як при кодифікації) обробки текстів, видалення з них суперечностей і повторів тощо.

Разом з тим, при визначенні ознак кодифікації законодавства вказується на те, що у процесі кодифікації норми нормативно-правових актів змінюються, скасовуються або доповнюються; усуваються прогалини, а також розбіжності та суперечності між нормативними актами і їх нормами. Кодифікація привносить значні нововведення в регулювання суспільних відносин, виступаючи як певна форма реформування законодавства.

На нашу думку, тут необхідно більш чітко вказати на ознаки консолідації. Досить удало охарактеризувала ознаки консолідації Л. Луць: нормативно-правові приписи об'єднуються відповідно до предмета регулювання; об'єднання відбувається в одному зведеному акті; приписи зберігають свою первісну форму, зафіксовану в чинних джерелах права; процес такого об'єднання має одночасно елементи інкорпорації та кодифікації; нормативно-правові приписи з існуючих джерел права розміщуються у певному порядку в загальній структурі нового акта; проводиться зовнішнє редагування та коригування тексту для забезпечення єдиного стилю; використовується уніфікована термінологія; усуваються дублювання та суперечності, а також оновлюється застаріла термінологія²⁷⁹.

О. Зайчук та Н. Оніщенко вказували на наступні ознаки консолідації:

- є особливим напрямом (різновидом) правотворчої діяльності, змістом якого є упорядкування форми законодавства (змінюється тільки форма законодавства, а зміст законодав-

²⁷⁹ Луць Л. А. Загальна теорія держави та права: навч.– метод. посібник (за кредитно-модельною системою). Київ: Атіка, 2007. С. 235.

- ства не змінюється). Саме це є основною відмінністю, що відрізняє консолідацію законодавства від кодифікації, в результаті якої змінюється як форма, так і зміст законодавства;
- об'єднує в єдиний, узагальнений нормативно-правовий акт численні нормативні акти, що регулюють однакові питання правового регулювання і мають однакову юридичну силу;
 - результатом консолідації є ухвалення нового, укрупненого консолідованого нормативно-правового акта. З моменту набуття ним чинності старі розрізнені нормативно-правові акти, які були інтегровані до нового акта, визнаються такими, що втратили силу;
 - під час консолідації зміст правового регулювання суспільних відносин не змінюється, тобто не з'являються нові правові норми в чинному законодавстві. Зміни, що вносяться, мають техніко-юридичний характер. У процесі підготовки консолідованого акта всі норми попередніх актів організуються у певній логічній послідовності та розробляється загальна структура майбутнього документа. Нормативні акти включаються до структури консолідованого акту у вигляді окремих глав, статей і пунктів. Здійснюється певна редакційна правка нормативно-правових приписів з тим розрахунком, щоб усі вони набули стилістичної єдності, щоб відбувалася уніфікація термінології. Усуваються суперечності, повторення, невиправдане багатослів'я, виправляється застаріла термінологія, норми, близькі за змістом, об'єднуються в одну статтю, пункт тощо²⁸⁰.

М. Цвік називає аналогічні ознаки консолідації: 1) консолідація завжди є офіційною формою систематизації, що проводиться винятково в рамках нормотворчої діяльності; 2) внаслідок консолідації не виникають нові правові норми, і можливе лише редакційне редагування текстів нормативно-правових актів; 3) результатом консолідації є видання нового нормативно-правового акта; 4) з набуттям чинності консолідованим актом попередні акти, що увійшли до його складу, втрачають свою юридичну силу²⁸¹.

²⁸⁰ Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 410.

²⁸¹ Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів юридичних вищих навчальних закладів/ В.М. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРн України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРн України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. С. 320.

Ураховуючи основні підходи до визначення консолідації, можна виділити її характерні ознаки:

1. Системність. Консолідація законодавства є частиною системи форм систематизації законодавства і використовується тоді, коли застосування інших форм недоцільне або коли консолідація є найбільш ефективним способом систематизації. Зокрема, використання саме консолідації зумовлене потребою зменшення загальної кількості актів та їх узгодження між собою, але без зміни правового регулювання.

2. Самостійний характер. Незважаючи на численні спільні риси з іншими формами систематизації, консолідація має низку особливостей, що дають змогу розглядати її як самостійну форму систематизації. Це дає не лише можливість виокремити на загальнотеоретичному рівні консолідацію як вид систематизації, а й використовувати її для систематизації актів окремо від інших форм.

3. Дуалізм. Консолідація не лише є формою систематизації законодавства, їй також властиві ознаки правотворення, оскільки в її результаті створюється новий нормативно-правовий акт, а об'єднані в ньому акти втрачають свою юридичну силу.

4. Консерватизм. Новий нормативно-правовий акт, що виникає внаслідок консолідації, не змінює правове регулювання суспільних відносин. Зміст норм змінюється лише на рівні редакційної правки, тобто через узгодження їх між собою, перенесення приписів, групування за предметною спрямованістю і уніфікацію термінології.

5. Уніфікованість. Новий нормативно-правовий акт формулюється із застосуванням єдиної термінології, стилю викладу, усуненням дублювань і колізій, що існували до консолідації. Як результат, новий акт стає окремим, цілісним законодавчим документом, який має свою логічну структуру та встановлює взаємозв'язки між нормами.

Виходячи з цього, *консолідацію законодавства* можна визначити як своєрідну форму систематизації законодавства. Така форма систематизації виступає не механічним зведенням чинних нормативно-правових актів у збірку, а певним видом правотворчості. Результатом такої правотворчості є новий об'єднаний акт, який зберігає правове регулювання в тих самих формах, що й акти, які він об'єднує, тобто не передбачає змін чинного законодавства.

За своєю суттю консолідація законодавства не є різновидом правотворчої діяльності. Її можна вважати правотворчістю лише

за формою, адже за змістом вона не встановлює, не змінює і не скасовує жодних норм. Це підкреслює її подвійний характер. Так, консолідація належить до зовнішніх форм систематизації, які не зачіпають змісту норм правового регулювання. Проте вона на відміну від інкорпорації є більш складною формою систематизації та посідає проміжне місце між інкорпорацією та кодифікацією. Водночас вона зосереджена винятково на формальній перебудові законодавства, усуненні колізій і дублюванні правових норм.

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

У літературі прикладами консолідації називають затвердження та офіційну публікацію нормативно-правового акта в актуальній редакції з змінами і доповненнями²⁸². Погоджуючись із цим, вважаємо, що ця думка повинна бути розвинена далі. Пропонується наділити консолідований текст нормативно-правового акта зі змінами і доповненнями офіційним статусом, легітимізувати його як «нову редакцію» і публікувати на офіційному інтернет-порталі правової інформації.

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

Таке застосування консолідації повинно стати повсякденною практикою систематизації законодавства. У зв'язку з цим пропонується ввести в теорію права нове визначення консолідації. *Консолідація* – це форма систематизації законодавства, яка полягає в об'єднанні нормативно-правових актів, що регулюють однотипні правові відносини, в один єдиний акт із внесенням змін, скасуванням застарілих норм, прийняттям нових правових норм, а також у включенні змін і доповнень до актуальної редакції цього акта.

²⁸² Безуса Ю.О. Консолідація як форма систематизації законодавства: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2017. Вип. 43. Т. 4. С. 9–13.

Техніко-юридична процедура консолідації нормативно-правового матеріалу виглядає наступним чином:

1. Визначення обсягу матеріалу. Передбачається визначення обсягу нормативно-правових документів, які підлягають консолідації.

2. Аналіз документів. Кожен документ або його частина ретельно аналізуються як об'єкт консолідації.

3. Аналіз змісту. Вивчається зміст частин документів для виявлення елементів, які можуть бути віднесені до інших галузей права та включені в інші збірники законодавства.

4. Класифікація. Приймається рішення про те, до якої галузі права слід віднести конкретний нормативний акт або його частину.

5. Включення у збірник. Визначається, яка частина нормативно-правового акта буде включена у консолідований збірник законодавства.

6. Ієрархічне розміщення. Визначається місце документа або його частини в ієрархічній структурі консолідованого збірника.

7. Усунення дублювання. Проводиться пошук повторень гіпотез, диспозицій та санкцій у статтях нормативно-правового акта та інших документів, що підлягають консолідаційній обробці.

8. Виключення неактуальних матеріалів. Виявляється та виключається з консолідованого збірника нормативний матеріал, який втратив чинність.

Додатково пропонується виділити наступні правила консолідації:

1. Тотожність предмета правового регулювання. Об'єднані нормативно-правові акти повинні мати ідентичний предмет правового регулювання.

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

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

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

На сьогодні консолідація законодавства у чистому вигляді практично не застосовується в Україні, відповідно і прикладів консолідації законодавства у юридичній практиці дуже мало. Водночас практика консолідації законодавства є поширеною в багатьох країнах. Цікавим у цьому плані є досвід застосування консолідації Великої Британії, США, Канади, Франції, Італії.

Британська правова система є класичним прикладом «некодифікованих» правових систем. Протягом багатьох століть англійський законодавчий орган ухвалив безліч статутів. Наприклад, в британському праві досі можна знайти акти парламенту, прийняті в XIV–XV століттях, які й досі застосовуються у судовій практиці. Систематизація британського права досі здійснюється через консолідацію, тобто об'єднання законодавчих положень з певного питання в один акт²⁸³. Сам процес консолідації у Великій Британії розпочинається ще в XVI ст. Першим консолідуючим актом, на думку британських учених, є закон про робітників 1562 р.

На початку XIX століття у Великій Британії з метою впорядкування законодавства почали видавати консолідовані акти, які включали правові норми з раніше прийнятих парламентських актів, систематизованих за інституційною належністю. Наприклад, серед таких актів були закони про сімейні відносини 1857 р., про партнерство 1890 р., про продаж товарів 1893 р. та інші²⁸⁴.

У 1965 р. була створена правова комісія, яка згідно із законом про неї відповідає за реформування та систематизацію законодавства, включаючи, зокрема, кодифікацію законодавства, усунення суперечностей, зменшення кількості законів шляхом консолідації²⁸⁵. Голова та члени комісії призначаються Лордом-канцлером. Раніше цими питаннями займалися деякі недержавні структури, а згодом рада при Парламенті. Однак робота з систематизації законодавства не проводилася на постійній основі.

Сьогодні консолідацією займається Об'єднаний комітет з консолідації законодавства при Парламенті Великої Британії (Joint Committee on Consolidation Bills)²⁸⁶.

Наведемо такі цікаві дані: за період з 1856 по 1908 рік було прийнято 34 акти, що скасовують закони (у більшості випадків це були переглянуті акти «Statute Law Revision Bills»); за період з 1909 по 1952 рік було прийнято лише 3 таких акти. Щодо роботи право-

²⁸³ Меленко С.Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2002. 18 с.

²⁸⁴ Там само.

²⁸⁵ Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів юридичних вищих навчальних закладів / В.М. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

²⁸⁶ Меленко С.Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2002. 18 с.

вої комісії, то за 58 років роботи (з 1965 по 2023 рік) було підготовлено та прийнято 20 актів, що скасовують застарілі норми «Statute Law (Repeals) Bills»²⁸⁷.

Отже, під консолідацією в британському праві розуміється об'єднання низки чинних актів парламенту з одного і того ж питання в один акт без внесення змін до закону, хоча іноді вони можуть містити незначні виправлення та покращення²⁸⁸.

Консолідованим в британському праві визнається закон, який об'єднує низку раніше виданих парламентом законів із певного предмета правового регулювання, а норми всередині консолідованих актів систематизовані також за предметом (систематичне розташування).

Згідно із загальним правилом консолідаційні акти об'єднують лише частину законів, що стосуються певного предмета²⁸⁹. Основна мета видання консолідаційних актів – скорочення кількості чинних законів. При виданні консолідованого закону скасовуються ті закони, які були ним повністю або частково поглинені. Тому текст консолідованого закону завжди включає таблицю скасованих актів у зв'язку з консолідацією, що є частиною самого закону.

Попри свою тривалу історію, консолідація у Великій Британії стикається з багатьма проблемами. Тривалий час найбільш дискусійним було питання меж консолідації, тобто допустимості включення нових законодавчих положень до консолідуючого акта. Оскільки консолідуючі акти складаються з вже затверджених парламентом положень і проходять спрощену процедуру розгляду, додавання нових положень до таких актів могло порушити принцип парламентського верховенства. Цей принцип передбачає, що жодна зміна до чинного законодавства не може бути прийнята без ретельної перевірки в парламенті²⁹⁰.

Тому британські законодавці були змушені вносити корективи в застарілі закони, що привело до виникнення трьох типів консолідуючих актів:

²⁸⁷ Офіційний правовий портал Уряду Великої Британії. Дані станом на 24 квітня 2024 р. URL: <https://www.legislation.gov.uk/primary+secondary?title=Statute%20Law%20%28Repeals%29%20Act>.

²⁸⁸ Офіційний сайт Об'єднаного комітету з консолідації законодавства. URL: <https://committees.parliament.uk/committee/171/consolidation-c-bills-joint-committee/publications/>.

²⁸⁹ Меленко С.Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2002. 18 с.

²⁹⁰ Меленко С.Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2002. 18 с.

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

2. Консолідуючі акти, прийняті згідно з законом про процес консолідації 1949 р. (далі – Закон 1949 р.)²⁹¹.

3. Консолідуючі акти, прийняті згідно з пропозиціями правової комісії²⁹².

Основна різниця між консолідуючими актами, прийнятими на основі Закону 1949 р., і тими, що створені на основі пропозицій правової комісії, полягає в ступені змін, які вносяться у чинне законодавство. Закон 1949 р. дає змогу вносити зміни та незначні удосконалення, які спрямовані на усунення двозначностей і суперечливих положень, приведення застарілих норм у відповідність із сучасною практикою та видалення непотрібних або неправильних положень, які не мають суттєвого значення.

Закон 1949 р., встановлюючи особливу процедуру проходження консолідуючих актів, по суті розділяє їх на положення «чистої» консолідації та положення, що містять нові законодавчі норми, які фіксуються в меморандумі лорда-канцлера з поясненням їхньої мети²⁹³.

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

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

Межі консолідації були розширені британським парламентом у 1967 р. у зв'язку з прийняттям пропозицій правової комісії під час проходження законів про морські промисли молюсків. Нова прак-

²⁹¹ Закон про процес консолідації 1949 р. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/33/>.

²⁹² Меленко С.Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2002. 18 с.

²⁹³ Закон про процес консолідації 1949 р. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/33/>.

тика була закріплена постійними розпорядженнями палат, і при такій процедурі проходження консолідуючий акт називається актом, спрямованим на консолідацію окремих положень щодо конкретного об'єкта з деякими поправками, рекомендованими правовою комісією. Меморандум у цьому випадку замінюється розпорядженням, що містить рекомендації щодо зміни чинних законів²⁹⁴.

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

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

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

США і Канада також мають власні підходи до консолідації. В США консолідація передбачає виклад тексту нормативного правового акта з урахуванням поправок і прийняття консолідованих статутів (*consolidated statutes*). При консолідації усуваються суперечності між законами²⁹⁵.

У Канаді консолідований акт становить собою зведену версію правового акта, що відображає всі зміни і доповнення. Консолідовані акти в Канаді публікуються на сайті *Justice Laws* і мають офіційний статус. Така реформа відбулася в 2009 р. зі змінами в Акті

²⁹⁴ Меленко С.Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2002. 18 с.

²⁹⁵ Там само.

про перегляд статутів, тепер названий Актом про перегляд і консолідацію законодавства²⁹⁶. Консолідовані акти в Канаді переглядаються кожні два тижні з актуалізацією на основі інформації з Вісника Канади.

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

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

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

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

Шляхом прийняття консолідованих текстів проводиться офіційна систематизація в тих галузях законодавства, які важко або взагалі не піддаються кодифікації. Такі акти видаються рідко і стосуються переважно сфери адміністративного законодавства Італії²⁹⁷.

²⁹⁶ Акт про перегляд і консолідацію законодавства. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/>.

²⁹⁷ Меленко С.Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2002. 18 с.

У цій країні згідно з ст. 99 Конституції створено Національну раду економіки і праці як консультативний орган палат парламенту й уряду. До її складу входять експерти і представники роботодавців. Рада має право законодавчих ініціатив і бере участь у розробці законопроектів з економічних і соціальних питань²⁹⁸. За його допомогою проводиться ретельний аналіз законодавства, в тому числі і консолідаційний, що дає змогу уникнути правових дефектів та покращити якість нормативно-правового матеріалу в цілому.

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

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

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

Отже у Франції кодифікація проводиться на основі консолідації. Особливістю консолідації на прикладі Франції є те, що вона

²⁹⁸ Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. Чернівці: Рута, 1998. С. 312.

містить у собі деякі ознаки кодифікації та інкорпорації. Консолідований збірник є нормативно-правовим актом, що наближає його до кодифікації. Якщо ж відсутня можливість або необхідність кодифікації, використовується консолідація. В цьому випадку вона виступає як ефективний засіб для об'єднання однотипного нормативного матеріалу, скорочення кількості актів та покращення правового регулювання.

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

1. Консолідація є формою систематизації нормативно-правових актів, яка сприяє їх упорядкуванню шляхом усунення повторюваних і суперечливих норм у нормативно-правових актах, що регулюють однотипні правові відносини. Після проведення консолідації на основі об'єднання кількох актів створюється новий, зведений нормативний акт, який має офіційний статус. В Україні консолідація не отримала широкого застосування, що призводить до захаращення законодавчого поля та повторення деяких положень у різних актах.

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

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

Розділ 7

Юридична сила та ієрархія нормативно-правових актів

У національній правовій системі домінуючим джерелом права виступає нормативно-правовий акт. Ця форма права покликана встановлювати, змінювати, чи скасовувати правові норми з метою врегулювання суспільних відносин, тому розуміння її теоретичної суті допоможе краще орієнтуватися в чинній системі нормативно-правових актів²⁹⁹.

Поняття «нормативно-правові акти» охоплює комплекс актів правотворчості, які приймаються органами державної влади у визначеній формі та в межах компетенції конкретного правотворчого органу. Таким чином, юридична сила нормативно-правового акта залежить від статусу органу, що його видав, у системі державних органів. Отже, нормативно-правовий акт – це загальнообов’язкове офіційне рішення, яке приймається у визначеному порядку органами державної влади у процесі правотворчості і встановлює нові, або змінює чи скасовує чинні правові норми.

Однією з характеристик нормативно-правових актів, що забезпечує їхню систематизацію та ефективне функціонування всієї правової системи держави, є їх юридична сила.

Слід зазначити, що питання юридичної сили в юридичній науці все ще недостатньо досліджені. На початку 2000-х років науковці активно вивчали ієрархію нормативно-правових актів і принципи вирішення колізій у разі неузгодженості правових норм у різних юридичних джерелах. Серед тих, хто досліджував цю тему, були А. Колодій, М. Козюбра, Л. Луць, Б. Малишев, А. Мірошниченко, О. Москалюк, Н. Пархоменко, С. Погребнюк, І. Погрібний, Н. Пронюк, П. Рабінович, В. Ротань, І. Самсіна, М. Теплюк, М. Цвік, О. Ющик та інші. В останні роки питання ієрархії нормативно-правових актів вивчали Л. Андрусів, Л. Белкін, І. Красюк, Я. Романов, О. Солоненко.

²⁹⁹ Лазнюк Н. Види нормативно-правових актів. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 13. С. 95–102.

Прийнятий Верховною Радою України Закон України «Про правотворчу діяльність»³⁰⁰ від 24 серпня 2023 року № 3354-IX запроваджує нові вимоги до правотворчої діяльності органів державної влади та подальшої систематизації нормативно-правових актів, які відрізняються за юридичною силою, колом суб'єктів, часом дії та територією застосування. Це підкреслює важливість продовження подальших наукових досліджень у цій сфері.

Категорія «юридична сила» має свою історію, генезис, особливості та спільні риси в різних державах. У стародавньому світі юридичної сили в тому вигляді, в якому вона існує тепер, не було. Проте варто зазначити, що, незважаючи на це, окремі звичаї або закони визнавалися певним племенем чи народністю, а інші – ні. Звичай мали достатню стійкість і не змінювалися протягом багатьох років і навіть століть. Усі існуючі на сьогодні джерела права, які мають юридичну силу, формувалися саме на звичаях.

З появою перших держав закони почали відображатися на матеріальних носіях (на папірусі, кам'яних табличках тощо). Першими такими законами стали Закони царя Хамурапі, Хетські закони, Закони XII таблиць, Закони Ману та інші. Одночасно в деяких державах з'являється певна ієрархічність законів. Наприклад, під час розкопок біля вулкана Везувій була знайдена бронзова табличка, що містила закон про муніципальний устрій. А в часи правління Цезаря звернули увагу на створення спеціального державного вісника, в якому публікувалися б акти, прийняті сенатом, а також судові рішення, факти з життя імператорського двору та інше. Таким чином, уже тоді усвідомлювалася необхідність надання юридичної сили актам шляхом їх опублікування.

Уперше словосполучення «юридична сила» саме при розгляді питання щодо джерел права можна знайти в Стародавньому Римі – в Законі Валентиніана III (426 р.). Цей закон містив норми щодо цитування юристів, положення яких мали для суду законну силу. Йшлося про п'ятьох юристів II–III ст., які користувалися найбільшим авторитетом: Гая, Папініана, Павла, Ульпіана і Модестина. При розбіжностях між їхніми судженнями спір вирішувався думкою більшості. Якщо і це було неможливо, то при рівності голосів перевага віддавалася думці Папініана. Подальше безпосереднє

³⁰⁰ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

вживання терміна «юридична сила» простежується в Дигестах (або Пандектах) Юстиніана (530 р.), де вживається термін «сила (дія) права».

Як відомо, поняття як вираз сутності явища формується внаслідок розумової діяльності. Тому розглянемо існуючі в юридичній літературі думки щодо юридичної сили нормативно-правових актів. Загалом, це поняття, як правило, описується як основна властивість правових актів, що дає їм змогу мати юридичну дію і спричиняти правові наслідки, такі як виникнення, зміна або припинення правовідносин. Ця властивість має два аспекти: співвідношення між правовими актами і їх обов'язковість для виконання³⁰¹.

П. Рабінович вважає, що «юридична сила – придатність закону чи іншого юридичного документа в даний час, на даній території. Нормативно-правові акти діють з дня набрання чинності до втрати чинності. При цьому вони мають силу тільки на території держави. Переважна більшість авторів вважає, що юридична сила виявляє, насамперед, співвідношення нормативно-правових актів між собою. Юридична сила – це специфічна властивість нормативно-правових актів, яка розкриває їх співвідношення і залежність за формальною обов'язковістю та визначається місцем правотворчого органу в апараті держави»³⁰².

Отже, факторами, що визначають рівень юридичної сили, є: місце правотворчого органу в державному апараті; роль і місце конкретного нормативно-правового акта в правовій системі; ступінь його підпорядкованості актам вищих органів.

На думку В. Котюка, юридична сила є регулятивною властивістю нормативних актів, І. Фарбер говорить про її порівняльну властивість. Це пов'язано з тим, що вона відображає ступінь підпорядкованості нормативно-правового акта актам вищих органів³⁰³. Існує також думка, що юридична сила визначається місцем нормативно-правових актів у загальній правовій системі.

³⁰¹ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / ред. кол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав, наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. С. 889; Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 6: Т–Я. Київ: Укр. енцикл., 2004. С. 446.

³⁰² Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. Видання 5-те, зі змінами. Київ: Атіка. 2001. 176 с.

³⁰³ Стрибо Т. Юридична сила нормативно-правового акта як форма вираження норм права. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Право. 2014. Вип. 1. С. 14–18.

В. Марчук, Л. Ніколаєва, А. Денисов відзначають, що позиція, яку займає певний вид актів у цій системі, визначає його юридичну силу³⁰⁴. Н. Пархоменко вважає, що «юридична сила правового акта – це його специфічна властивість, зміст якої полягає в його обов’язковості, а також пріоритеті перед іншими актами або підпорядкуванні їм»³⁰⁵.

Деякі автори вказують на юридичну силу як критерій поділу нормативно-правових актів. Так, В. Хропанюк пише, що юридична сила є ключовою ознакою для класифікації нормативно-правових актів, що визначає їх значення у загальній системі державного регулювання³⁰⁶.

До основних аспектів, що характеризують поняття юридичної сили, відносяться наступні.

По-перше, співвідношення між нормативно-правовими актами залежить від позиції органу, який їх видав, у структурі державної влади, а також від місця акта в правовій системі. Це утворює ієрархію нормативно-правових актів, забезпечуючи порядок.

По-друге, обов’язковість акта, а також його пріоритетність порівняно з іншими актами. Найвищий рівень такої пріоритетності спостерігається у верховенстві Конституції і законів.

По-третє, властивість нормативно-правового акта впливати і безпосередньо регулювати відповідні суспільні відносини.

По-четверте, класифікація нормативно-правових актів дозволяє зрозуміти природу, особливості і призначення акта. За допомогою класифікації виявляються об’єктивні зв’язки між об’єктами і явищами, що дає змогу краще зрозуміти їх взаємодію³⁰⁷.

Проте юридична сила нормативно-правових актів не може бути охарактеризована лише поняттями вищого і нижчого суб’єктів. Складний комплекс організаційних зв’язків не дозволяє чітко розділяти акти за цим критерієм. Адже питання юридичної сили виникає і при порівнянні актів одного уповноваженого суб’єкта. Суб’єк-

³⁰⁴ Стрибо Т. Юридична сила нормативно-правового акта як форма вираження норм права. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Право. 2014. Вип. 1. С. 14–18.

³⁰⁵ Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2008. С. 98.

³⁰⁶ Стрибо Т. Юридична сила нормативно-правового акта як форма вираження норм права. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Право. 2014. Вип. 1. С. 14–18.

³⁰⁷ Стрибо Т. Юридична сила нормативно-правового акта як форма вираження норм права. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Право. 2014. Вип. 1. С. 14–18.

ти можуть приймати акти різної форми, і навіть у межах одного суб'єкта акти можуть мати різну юридичну силу³⁰⁸.

У статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність» юридична сила визначається як «властивість нормативно-правових актів та встановлених ними норм права, що є основою для визначення співвідношення їх взаємної ієрархічної підпорядкованості у системі нормативно-правових актів, зумовленого сукупністю ознак, що впливають із: 1) засад конституційного ладу в Україні; 2) компетенції та територіальної юрисдикції суб'єкта правотворчої діяльності, визначених Конституцією України та (або) законом; 3) інших особливостей, визначених Конституцією України та (або) законом»³⁰⁹.

У теорії права важливим є визначення моменту набуття юридичної сили. Як правило, цей момент визначається датою набрання чинності нормативно-правовим актом.

Стаття 57 Закону України «Про правотворчу діяльність» врегульовує питання дії нормативно-правового акта у часі як реалізацію відносин, що виникли після набрання чинності або тривали на момент набрання чинності. Дія нормативно-правового акта поширюється на відносини, що виникли після набрання чинності, якщо інше не передбачено Конституцією України. Дія акта починається з моменту набрання чинності, якщо інше не передбачено законом, і закінчується з моменту припинення його дії.

Момент набрання чинності нормативно-правовим актом – це 0 годин дня після його офіційного опублікування в порядку, встановленому законом, якщо: 1) інше не визначено Конституцією України та (або) законом; 2) більш пізній строк (термін) не встановлено самим нормативно-правовим актом.

Якщо момент набрання чинності визначено конкретним строком (терміном), акт вважається чинним з 0 годин відповідного дня або події.

Якщо потрібно, первинний закон, кодекс або їх структурні елементи можуть вводитися в дію пізніше моменту набрання ним чинності. Введення в дію окремих структурних елементів первинного закону, кодексу не може передувати моменту набрання ним чинно-

³⁰⁸ Мурашин О.Г. До проблеми сутності та природи правових (нормативно-правових) актів. *Інформація і право*. 2014. № 2 (11). С. 13.

³⁰⁹ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

сті в цілому. Норми права щодо строку (терміну) та умов введення в дію інших структурних елементів первинного закону, кодексу набувають чинності одночасно з набранням чинності таким первинним законом, кодексом³¹⁰.

Моментом припинення дії нормативно-правового акта є 24 година дня відповідного строку (терміну), якщо інше не визначено Конституцією України, законом або більш пізній строк (термін) не встановлено самим нормативно-правовим актом. Якщо момент припинення дії нормативно-правового акта визначено вказівкою на конкретний строк (термін), дія такого нормативно-правового акта вважається припиненою з 0 годин настання відповідно визначеного у ньому дня або події.

У разі якщо строк припинення дії нормативно-правового акта визначається роками, такий строк спливає у відповідні місяць та число останнього року строку. У разі якщо строк припинення дії нормативно-правового акта визначається місяцями, то він спливає у відповідне число останнього місяця строку. Якщо дата закінчення строку, визначеного місяцями, припадає на такий місяць, в якому немає відповідного числа, строк спливає в останній день цього місяця.

У разі якщо припинення дії нормативно-правового акта здійснюється суб'єктом правотворчої діяльності в порядку, встановленому законом, строк (термін) припинення дії нормативно-правового акта визначається відповідним нормативно-правовим актом. У разі якщо припинення дії нормативно-правового акта здійснюється на підставі рішення суду, дія нормативно-правового акта припиняється з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду.

Строк (термін) дії може визначатися для всього нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента. Нормативно-правовий акт діє безстроково, якщо в його тексті не визначено інше³¹¹.

Дія нормативно-правового акта в просторі визначається компетенцією суб'єкта правотворчості і може поширюватися на всю Україну, відповідну адміністративно-територіальну одиницю (одиниці) або на певну її (їх) частину.

³¹⁰ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

³¹¹ Там само.

Дія нормативно-правового акта поширюється на громадян України, іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб, інших суб'єктів правовідносин, осіб, які перебувають на території, на яку поширюється його дія, і яких він стосується, крім випадків, передбачених нормативно-правовим актом³¹².

Нормативно-правові акти за юридичною силою утворюють дві групи: закони та підзаконні нормативно-правові акти³¹³.

Закони належать до першої групи і включають: Конституцію України, конституційні закони, міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України (які є частиною національного законодавства і мають вищу юридичну силу, ніж інші закони, але нижчу, ніж Конституція України), а також звичайні (поточні) закони, зокрема кодифіковані.

У теорії права закони класифікуються за такими критеріями:

- за місцем у системі законодавства: конституції, конституційні, звичайні та забезпечувальні (оперативні) закони;
- за строком дії: постійні, тимчасові та надзвичайні;
- за суб'єктами законотворчості: прийняті у результаті референдуму або ухвалені законодавчим органом;
- за межами дії: закони України, закони Автономної Республіки Крим;
- за структурною формою: кодифіковані, некодифіковані;
- за галузевою ознакою: конституційно-правові; цивільно-правові, адміністративно-правові тощо;
- за сферами регулювання: закони в галузі регулювання економіки, політики, соціальної сфери, військової сфери тощо.

Хоча закони посідають центральне місце у правовому регулюванні суспільних відносин в Україні, підзаконні нормативно-правові акти також мають значну вагу. До них відносяться: укази Президента України нормативного характеру, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Існування підзаконних актів зумовлено складною багаторівневою структурою суспільних відносин, які потребують не лише

³¹² Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

³¹³ Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128.

законодавчого, але й вторинного, більш детального нормативного регулювання. Це дає змогу швидко вирішувати питання в різних сферах життя суспільства.

Отже, підзаконний нормативний акт – це офіційний письмовий документ, підготовлений уповноваженою особою чи органом, створений на основі та для виконання чинного законодавства. Він містить загальні правила поведінки, які гарантуються державою.

Підзаконні нормативно-правові акти формулюють правові норми і мають специфічні властивості. Вони видаються лише державними органами, наділеними відповідними повноваженнями, і оформлюються у визначеній законом формі для уточнення та реалізації положень законів³¹⁴.

Прийняття підзаконних актів обумовлене складністю суспільних відносин, які вимагають як законодавчого, так і більш детального регулювання, що дає змогу оперативно вирішувати питання в різних сферах суспільного життя. Як зауважує Я. Романов, ураховуючи юридичну силу підзаконних актів і їхню підпорядкованість законам, їх створення можливе лише за наявності чинного закону. Неприпустимо поширювати дію підзаконного акта на відносини, що виходять за межі дії відповідного закону, або на суб'єкти, які не підпадають під його регулятивний вплив³¹⁵.

Підзаконний нормативно-правовий акт має наступні характеристики:

1. Відповідність вищим актам (створюється на основі Конституції, законів та актів вищих органів влади і не може їм суперечити).

2. Органи прийняття (як правило, ухвалюється виконавчими органами влади або посадовими особами у визначеній законом формі).

3. Обсяг регулювання (має спеціальний і більш вузький предмет правового регулювання порівняно з законодавчими актами).

4. Процедура прийняття (приймається за спрощеною процедурою у порівнянні з законодавчими актами).

5. Сфера дії (поширюється на меншу кількість осіб і, як правило, має коротший термін дії, ніж закони).

6. Офіційність (є офіційним документом, розробленим із дотриманням правил нормотворчої техніки).

³¹⁴ Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Кондор, 2006. С. 249.

³¹⁵ Романов Я.В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис... канд. юрид. наук. Харків, 2015. С. 10.

7. Публікація (опубліковується в офіційних друкованих виданнях).

8. Державна реєстрація.

Усі діючі (опубліковані та неопубліковані, включаючи ті, що мають обмежувальні грифи) підзаконні нормативно-правові акти реєструються в Єдиному державному реєстрі нормативних актів³¹⁶.

Підзаконність нормативно-правових актів не свідчить про їх меншу юридичну обов'язковість. Вони наділені необхідною юридичною чинністю, хоча й не мають такого ж рівня загальності та верховенства, як закони. Однак, їх значення в системі нормативного регулювання суттєве, адже вони сприяють виконанню законів через більш детальне нормативне регулювання всього спектру суспільних відносин³¹⁷.

Підзаконні нормативно-правові акти відрізняються за юридичною силою, формою вираження, природою норм і функціональним призначенням, що створює складну ієрархічну систему. Їх можна розділити за такими критеріями:

- за суб'єктами ухвалення: акти президента, уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів і посадовців місцевого самоврядування;
- за зовнішньою формою: укази, постанови, накази, розпорядження, рішення, статuti, правила тощо;
- за сферою дії: загальні, міжвідомчі, відомчі, місцеві (локальні) акти;
- за терміном дії: постійні та тимчасові;
- за характером нормотворчої компетенції: акти, прийняті в межах власної компетенції, та акти, прийняті в порядку реалізації делегованих повноважень;
- за порядком ухвалення: акти, прийняті одноособово та колегіально;
- за кількістю суб'єктів нормотворчості: акти, ухвалені одним суб'єктом владних повноважень, або кількома суб'єктами;

³¹⁶ Богачова Л.Л. Ієрархія підзаконних нормативно-правових актів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 23–25.

³¹⁷ Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. С. 194.

- за характером інформації в акті: акти з відкритим або обмеженим доступом³¹⁸.

Як було раніше зазначено, юридична сила нормативно-правового акта визначає його місце в ієрархічній (вертикальній) структурі чинного законодавства. В українському законодавстві та науковій літературі для опису взаємозв'язків між нормативно-правовими актами різної юридичної сили часто вживається термін «ієрархія»³¹⁹.

Ієрархічна структура українського законодавства закладена в Конституції України. Наприклад, у статті 8 визначено, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй³²⁰. Згідно зі статтею 9 Основного Закону частиною національного законодавства України також є чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України³²¹.

Відповідно до статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Також він має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, а також скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим³²².

Статтями 113 та 117 Конституції України встановлено, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно

³¹⁸ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / ред. кол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. С. 409.

³¹⁹ Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128–131; Белкін Л.М. Проблеми ієрархії нормативно-правових актів в контексті забезпечення законності в сфері державного управління в Україні. *Універсальні наукові записки*. 2011. № 3 (39). С. 398–405; Красюк І.А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 70. С. 127–134.

³²⁰ Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-ep>.

³²¹ Там само.

³²² Там само.

до Конституції та законів України; в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання³²³.

Розглядаючи способи конкретизації права для забезпечення ієрархії нормативно-правових актів, І. Красюк підкреслює: «Ієрархія нормативно-правових актів є відображенням ієрархії самих державних органів, місце й роль нормативно-правового акта певного різновиду в загальній системі визначається місцем і роллю відповідних органів держави в загальній системі державних органів...»³²⁴.

У свою чергу, О. Мурашин наголошує, що ієрархія правових актів передбачає встановлення чіткого порядку відповідності актів нижчого рівня до актів вищого рівня. Правові акти розташовуються в цій ієрархії залежно від їх юридичної сили. Акт з більшою юридичною силою має перевагу над актом з меншою юридичною силою. Лише акт з вищою юридичною силою може скасувати або призупинити дію акта з меншою юридичною силою. Таким чином, від ступеня юридичної сили акта залежить, які державні органи мають право скасувати або призупинити дію певного акта³²⁵.

В Юридичній енциклопедії зазначається, що «ієра́рхія, також ера́рхія та гієра́рхія (грец.

ієра́рхі́а, від ієρσς – священний, та άρχή – влада) – поділ на вищі й нижчі посади, чини; суворий порядок підлеглих нижчих щодо посади або чину осіб вищим. В ієрархії між її членами діють вертикальні зв'язки – відносини субординації. У ширшому розумінні слова ієрархія – це розташування частин або елементів цілого в певному порядку від вищого до нижчого. Термін вживають для описання багатьох явищ, переважно у суспільно-політичних, але інколи й у точних науках»³²⁶.

Поняття «ієрархія» є важливим у загальній теорії систем, широко використовується у філософії та науковому знанні як певна модель зв'язків (відносин) елементів у системі, а сутність ієрархіч-

³²³ Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-ep..>

³²⁴ Красюк І.А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 70. С. 128–129.

³²⁵ Мурашин О.Г. До проблеми сутності та природи правових (нормативно-правових) актів. *Інформація і право*. 2014. № 2 (11). С. 10–15.

³²⁶ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 6: Т.-Я. Київ: Укр. енцикл., 2004. 768 с.

ної системи полягає у залежності, підпорядкованості та нерівності складових її структурних елементів.

Я. Романов зазначає, що «...всі види нормативних правових актів утворюють систему, засновану на ієрархічній підпорядкованості. Завдяки дотриманню принципу ієрархічної співвідпорядкованості забезпечується формально-логічна несуперечливість та узгодженість правових норм. Кожен вид актів займає строго визначений рівень в ієрархії нормативних правових актів»³²⁷.

Ієрархія нормативно-правових актів сьогодні законодавчо закріплена Законом України «Про правотворчу діяльність». Відповідно до пункту 1 частини другої статті 19 цього Закону «Конституція України в системі нормативно-правових актів України має найвищу юридичну силу і є обов'язковою до виконання на території України»³²⁸.

Конституція держави є Основним Законом та втілює принцип верховенства права. Згідно з статтею 1 Конституції України є соціальною, правовою державою³²⁹. Частина друга статті 8 Конституції України встановлює, що «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй...»³³⁰. Отже, юридична сила закону як основного джерела права та його місце в системі нормативно-правових актів закріплюються Конституцією України.

За висловом І. Красюка, «...Конституція України та конституційні закони займають найвищий ступінь в ієрархії нормативно-правових актів. Одна з найважливіших юридичних якостей Конституції України – її верховенство, яке означає пріоритетне становище в системі джерел права, що забезпечується особливим порядком прийняття, зміни Конституції України й надання їй вищої юридичної сили»³³¹.

³²⁷ Романов Я.В. Підзаконні акти в системі законодавства. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Т. 1. Вип. 3. С. 59.

³²⁸ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

³²⁹ Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-ep>.

³³⁰ Там само.

³³¹ Красюк І.А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 70. С. 129.

Також це твердження повністю підкріплюється текстом преамбули Конституції України, де говориться, що Конституція – Основний Закон України, а в статті 9 Конституції зазначається, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України»³³².

Із тексту преамбули, статей 8 та 9 Конституції України також можна дійти висновку, що міжнародний договір, ратифікований законом України, не може суперечити законодавству України, оскільки саме Конституція України становить основу для чинного законодавства.

Конституція України є основоположним актом, що закріплює загальні засади громадянського суспільства, правову систему, правовий статус громадян, державний устрій, а також організацію державної влади та місцевого самоврядування. Це нормативно-правовий акт, що гарантує втілення загальнолюдських цінностей демократії, свободи та справедливості. Вона служить правовим орієнтиром розвитку держави та є її своєрідним «правовим паспортом».

Конституція України є юридичною основою для всіх інших законів. Стаття 8 Конституції України встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Усе ж що суперечить Конституції, або не відповідає їй, вважається неконституційним³³³.

Конституція відзначається стабільністю, оскільки вона має тривалу та постійну дію у порівнянні з іншими нормативними актами. Її норми є нормами прямої дії, що дає змогу органам, посадовим особам і громадянам посилатися на них під час вирішення правових спорів і конкретних справ.

На другому місці в ієрархії нормативно-правових актів знаходяться міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України. Відповідно до пункту 2 частини

³³² Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-ep>.

³³³ Там само.

другої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність», «чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укладаються відповідно до Конституції України та мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 3–13 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території України»³³⁴.

Згідно зі статтею 19 Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 року міжнародні договори, на які надана згода Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються на рівні з національними законами. Якщо міжнародний договір суперечить українському законодавству, застосовуються норми міжнародного договору. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Згода Верховної Ради України виражається через ратифікацію, яка здійснюється шляхом прийняття закону, що включає текст відповідного міжнародного договору. Через ратифікацію міжнародний договір стає частиною національного законодавства.

У вітчизняній юридичній науці закон визначається як нормативно-правовий акт, прийнятий вищим представницьким органом державної влади (парламентом) або народом, який приймається в особливому порядку, регулює найважливіші суспільні відносини, виражає волю, інтереси більшості населення, має найвищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів, загальнообов'язковий для всього населення і держави та охороняється державною владою³³⁵. Саме вказані ознаки надають закону верховенство в системі правових актів.

Закони регулюють найбільш соціально значущі та сталі суспільні відносини. Стаття 92 Конституції України визначає, що винятково законами України визначаються права і свободи громадян, гарантії цих прав, основні обов'язки громадян, порядок використання природних ресурсів, основи соціального захисту, засади ре-

³³⁴ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

³³⁵ Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навч. посіб.; 3-тє вид., змін., й доп. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. С. 178.

гулювання праці, шлюбу, охорони здоров'я, національної безпеки та інші важливі аспекти³³⁶.

Відповідно до пункту 3 частини другої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність» «закони приймаються на основі Конституції України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 4–13 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території України».

Закон має вищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів. Ніхто, окрім законодавчих органів або народу, не може приймати чи змінювати закони. У випадку колізій між нормами законів та підзаконних актів перевага надається законам. Лише законодавчий орган може змінити закон, якщо його було повернуто Президентом через вето³³⁷.

Закон повинен відповідати певним вимогам: чіткість правового регулювання, логічність, відсутність суперечностей, компактність, точність формулювань та термінів, чітке розмежування положень, однаковість використання прийомів правотворчості.

Закон є актом первинного характеру, що містить основні юридичні приписи для всієї правової системи. Процедура прийняття законів встановлюється Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України і включає в себе:

- законодавчу ініціативу – звернення відповідних суб'єктів до Верховної Ради України з пропозицією прийняти новий закон або внести зміни до чинного. Здійснюється шляхом внесення до парламенту законодавчої пропозиції чи поправок до законопроектів;
- підготовку проекту закону до розгляду – прийняття рішення щодо підготовки проекту, його організаційно-технічне та фінансове забезпечення, розробка концепції, підготовка тексту проекту закону, наукова експертиза та подання на розгляд Верховної Ради України;

³³⁶ Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-ep>.

³³⁷ Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навч. посіб.; 3-тє вид., змін., й доп. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. С. 178.

- розгляд проєкту закону на пленарних засіданнях в парламенті;
- прийняття закону – закон підписує Голова Верховної Ради України;
- введення в дію – визначається в прикінцевих або перехідних положеннях або окремим законом.

Після підписання Головою Верховної Ради закон надсилається на підпис Президенту України. Президент може підписати його або накласти вето та повернути на повторний розгляд.

Наступними в ієрархії нормативно-правових актів є постанови Верховної Ради України, укази Президента України, які відповідно до пункту 4 частини другої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність» «приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 5–13 цієї частини, і є обов’язковими до виконання на території України»³³⁸.

Відповідно до статті 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією. При визначенні повноважень Президента України йдеться про видання ним указів на основі і на виконання Конституції і законів України³³⁹.

Відповідно до статей 84 і 91 Конституції України, а також статей 47 і 138 Регламенту Верховної Ради України рішення парламенту приймаються на пленарних засіданнях більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу, якщо інше не передбачено Конституцією України.

Стаття 138 Регламенту регламентує процедуру прийняття рішень і чітко визначає, що постанови Верховної Ради України, як правило, ухвалюються з конкретних питань для виконання її установчих, організаційних, контрольних та інших функцій. Такі постанови набирають чинності в день їх прийняття, якщо інше не зазначено в самій постанові. Однак постанови, які містять нор-

³³⁸ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

³³⁹ Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-ep>.

ми нормативного характеру, вступають в силу з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не вказано інше.

Таким чином, лише закони та окремі постанови Верховної Ради України можуть мати статус нормативно-правових актів, тоді як інші форми документів парламенту відображають його волю або політичну позицію щодо певних подій, тобто мають суспільно-політичний характер.

Аналогічна ситуація склалася з актами Президента України, який видає укази і розпорядження, що мають обов'язкову силу на всій території України. При цьому, згідно з пунктом 3 Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженим Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006, лише укази оформлюються у вигляді рішень, якщо хоча б одне з їх положень має нормативний характер і розраховане на постійну чи багаторазову дію.

Постанови Кабінету Міністрів України та нормативно-правові акти Національного банку України приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України та указів Президента України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 6–13 частини другої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність», і є обов'язковими до виконання на території України³⁴⁰.

Відповідно до статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Відповідно до статті 116 Конституції України уряд забезпечує виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Таким чином визначається ієрархічне місце урядових нормативно-правових актів щодо актів президента та парламенту, які займають вищу позицію.

Відповідно до статті 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. При цьому відповідно до частин другої та третьої статті 49 Закону України «Про Кабінет Мі-

³⁴⁰ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

ністрів України» акти уряду нормативного характеру приймаються у формі постанов Кабінету Міністрів України, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень³⁴¹.

Окремо зупинимось на нормативно-правових актах Національного банку України. Згідно зі статтею 56 Закону України «Про Національний банк України» нормативно-правові акти Національного банку України приймаються у формі постанов Правління, якими затверджуються інструкції, положення та правила. Ці акти, видані з питань, що входять до його повноважень, є обов'язковими для органів державної влади, місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форми власності, а також для фізичних осіб.

Юридична сила постанов Правління, що затверджують нормативно-правові акти Національного банку України, прирівнюється до юридичної сили рішень Кабінету Міністрів України, який відповідно до статті 116 Конституції України відповідає за проведення фінансової політики та розробку і здійснення загальнодержавних економічних програм.

Згідно з частиною третьою статті 56 Закону України «Про Національний банк України» нормативно-правові акти Національного банку України підлягають обов'язковій державній реєстрації в Міністерстві юстиції України і набувають чинності відповідно до українського законодавства. Питання державної реєстрації та порядку набрання чинності підзаконними нормативно-правовими актами регулюються Указом Президента від 03 жовтня 1992 р. № 493/92. Проте цей Указ застосовується тільки до нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, до яких Національний банк України не відноситься. Єдиний документ, що встановлює порядок державної реєстрації підзаконних актів Національного банку України, це наказ Міністерства юстиції від 12 квітня 2005 р. № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів».

³⁴¹ Каленіченко Л.І., Слинко Д.В. Співвідношення національного та міжнародного права в розрізі адаптації національної системи законодавства до європейського законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 24.

Наступною ланкою в ієрархії нормативно-правових актів є накази міністерств, які приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 8–13 частини другої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність», і є обов'язковими до виконання на території України³⁴².

Згідно зі статтею 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства в межах своїх повноважень на основі та для виконання Конституції і законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції і законів України, а також актів Кабінету Міністрів України видають накази, які підписує міністр. Накази міністерств, видані в межах їх повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Якщо наказ має нормативно-правовий характер, він підлягає державній реєстрації Міністерством юстиції України, публікації державною мовою в офіційних виданнях та набирає чинності не раніше дня публікації.

Згідно зі статтею 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» центральний орган виконавчої влади в межах своїх повноважень на основі і для виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання. З цього випливає наступне: 1) накази міністерств мають вищу юридичну силу порівняно з наказами інших центральних органів виконавчої влади; 2) інші центральні органи виконавчої влади не мають права видавати накази, що мають нормативний характер.

Зокрема, стаття 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає, що міністр здійснює керівництво

³⁴² Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

та координацію діяльності центрального органу виконавчої влади, а також затверджує структуру його апарату та ін. Додатково, положення статті 19 цього Закону встановлює, що керівник центрального органу виконавчої влади має подавати на розгляд міністра, який здійснює керівництво та координацію, пропозиції щодо формування державної політики у відповідній сфері. Це включає розроблені центральним органом проекти законів, акти Президента України та Кабінету Міністрів, накази відповідного міністерства, а також позиції щодо проектів, підготовлених іншими міністерствами. Відповідно, законодавець створив структуру, за якої нормативно-правові акти можуть приймати лише міністерства, тоді як інші центральні органи виконавчої влади мають діяти через відповідне міністерство.

В ієрархії нормативно-правових актів Закон України «Про правотворчу діяльність» окремо виділяє нормативно-правові акти інших державних органів, які приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 8–13 частини другої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність», і є обов'язковими до виконання на території України³⁴³.

У першу чергу йдеться про нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національне антикорупційне бюро України та ін.). Згідно з частиною четвертою статті 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлюється, що положення цього Закону поширюються лише в тій частині, в якій Конституцією та законами України не визначені інші особливості організації та порядку їх діяльності.

Так, відповідно до пункту 11 частини третьої статті 7 і пункту 4 частини першої статті 13 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» серед завдань цього органу є прийняття власних нормативно-правових актів у формі розпоряджень з питань, що належать до його компетенції, зокрема щодо контролю за узгодже-

³⁴³ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

ними діями, концентрацією, підвідомчості та розгляду заяв і справ про узгоджені дії, концентрацію, порушення законодавства про захист економічної конкуренції, організації діяльності органів Анти-монопольного комітету України.

Згідно зі статтею 9 Закону України «Про Фонд державного майна України» цей орган у межах своїх повноважень на основі Конституції та законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів України видає накази. Ці накази є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами. Такі накази можуть мати як організаційно-розпорядчий характер, так і нормативно-правовий зміст.

Відповідно до частини шостої статті 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» цей орган має право видавати нормативно-правові акти, які набувають чинності не раніше дня їх офіційного оприлюднення. Також вони можуть приймати інші акти, які стають чинними з моменту їх прийняття, якщо не вказано інший строк набрання чинності. Як правило, такі акти Національного антикорупційного бюро України оформлюються у вигляді наказів³⁴⁴.

Закон України «Про правотворчу діяльність» відмежовує накази міністерств від нормативно-правових актів інших державних органів. Вочевидь, маються на увазі не тільки центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, а й інші державні органи, які не є частиною системи органів виконавчої влади (Вища рада правосуддя, Генеральний прокурор України та ін.).

Наступну ланку нормативно-правових актів складають постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, які приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, Конституції Автономної Республіки Крим, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, мають на території Автономної Республіки Крим вищу юридичну силу, ніж норматив-

³⁴⁴ 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. 39.

но-правові акти, передбачені пунктом 10 частини другої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність», і є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим³⁴⁵.

Відповідно до статті 135 Конституції України нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим повинні відповідати Конституції і законам України. Вони приймаються згідно з Конституцією України, законами України, актами Президента та Кабінету Міністрів України, а також на їх виконання.

Згідно зі статтею 136 Конституції України Верховна Рада Автономної Республіки Крим приймає рішення та постанови в межах своїх повноважень, які є обов'язковими для виконання на території Автономної Республіки Крим. З питань, які мають нормативно-правовий характер, Верховна Рада Автономної Республіки Крим приймає постанови, з питань організаційно-розпорядчого характеру – рішення.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим має право в межах своїх повноважень скасовувати акти міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, а також інших підвідомчих органів. Вона також може скасовувати акти місцевих державних адміністрацій з питань виконання державних функцій і повноважень, якщо ці акти прийняті з порушенням Конституції України, законів України, актів Президента або постанов Кабінету Міністрів України³⁴⁶.

З наведених законодавчих положень можна дійти кількох висновків. По-перше, акти органів влади Автономної Республіки Крим мають нижчий юридичний статус порівняно з актами парламенту, глави держави та уряду України. По-друге, нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та уряду Автономної Республіки Крим видаються у формі постанов. По-третє, акти міністерств Автономної Республіки Крим мають нижчу юридичну силу відносно актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Наступну ланку складають нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій. Статус і систему місцевих державних адміністрацій закріплює стаття 118 Конституції України.

³⁴⁵ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

³⁴⁶ Забокрянський І. Проблеми правового статусу міжнародних договорів України у системі джерел конституційного права України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 8 (25). С. 73.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначає, що місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади, який входить до системи органів виконавчої влади і в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані відповідною радою. Місцеві державні адміністрації відіграють особливу роль, оскільки саме вони реалізують принцип поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, що є основою територіального устрою України.

Сучасні вимоги дотримання принципу децентралізації полягають у використанні поділу за основними видами публічних послуг, які надаються на такому рівні, де вони найбільш наближені до споживачів цих послуг. Вимоги дотримання цього принципу одержали закріплення в пунктах 9–12 частини другої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Йдеться про нормативно-правові акти:

- обласних державних адміністрацій, які приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів. Ці нормативно-правові акти мають на території відповідної області вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти відповідних районних державних адміністрацій, і є обов'язковими до виконання на території відповідної області;
- міністерств Автономної Республіки Крим, що приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, Конституції Автономної Республіки Крим, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим і є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим;
- Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, які приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних до-

говорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів і є обов'язковими до виконання на території відповідно міста Києва та міста Севастополя;

- районних державних адміністрацій, які приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, актів голів обласних державних адміністрацій, а акти районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим – також на основі Конституції Автономної Республіки Крим, рішень та постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятих у межах їх повноважень, і є обов'язковими до виконання на території відповідного району³⁴⁷.

Завершують ієрархію нормативно-правових актів акти органів місцевого самоврядування, які згідно з пунктом 13 частини другої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність» приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України і є обов'язковими до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади)³⁴⁸.

Стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що рада в межах своїх повноважень ухвалює нормативні та інші акти у формі рішень; виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (якщо вона створена) ради приймає рішення в межах своїх повноважень; сільський, селищний, міський голова, а також голова районної у місті, районної чи обласної ради видає розпорядження у межах своїх повноважень. Крім того, в цій статті зазначено, що акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено інший термін їх введення в дію.

³⁴⁷ Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

³⁴⁸ Там само.

В юридичній науці підкреслюється, що місцеве самоврядування є системною організацією з чітким внутрішнім підпорядкуванням, яка включає територіальну громаду, сільські, селищні, міські ради, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, а також районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст та органів самоорганізації населення. Водночас кожне село, селище та місто мають власну систему місцевого самоврядування, яка характеризується єдністю, диференціацією та певною субординацією.

Така організаційна структура безпосередньо впливає на систему актів місцевого самоврядування. Муніципальні правові акти приймаються з питань місцевого значення безпосередньо населенням (територіальною громадою) та/або органами й посадовими особами місцевого самоврядування. До таких правових актів належать акти органів місцевого самоврядування (як представницьких, так і виконавчих), рішення, прийняті на референдумах, зборах, сходах громадян, а також в інших формах та іншими органами, передбаченими законодавством про місцеве самоврядування³⁴⁹.

Діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування має підзаконний характер, однак це не означає їх підпорядкованості вертикалі органів виконавчої влади. Таким чином, акти місцевого самоврядування утворюють окрему підсистему нормативно-правових актів в Україні.

Лише Конституція та закони України мають вищу юридичну силу щодо актів органів місцевого самоврядування. У той же час підзаконні акти парламенту, уряду та глави держави не мають автоматично вищої ієрархічної позиції. Такий підхід обґрунтовується посиленням на статтю 19 Конституції України (яка визначає, що органи місцевого самоврядування діють на підставі, в межах повноважень і в порядку, передбаченому Конституцією та законами України), а також статтю 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» (яка зазначає, що акти органів місцевого самоврядування можуть бути визнані незаконними в судовому порядку, якщо вони не відповідають Конституції або законам України). Це підкреслює автономність актів органів місцевого самоврядування як підсистеми законодавства.

³⁴⁹ Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 226 с.

Розділ 8

Норма права – первинний елемент системи права та законодавства

Оскільки у цьому розділі буде досліджуватися норма права як первинний елемент системи права та законодавства, то доцільно, передусім, визначити розуміння системи права та законодавства. Отже, «... система права – це об’єктивно зумовлена внутрішня організація права певного суспільства, що полягає в єдності та узгодженості всіх норм права, їх розподілі (диференціації) за галузями, підгалузями та інститутами»³⁵⁰. А «... система законодавства – це система нормативно-правових актів, насамперед законів, що є зовнішньою формою існування правових норм, засобом надання їм об’єктивності, визначеності, загальності. Система права і система законодавства співвідносяться як зміст і форма. Це означає, що кожен елемент системи права знаходить своє відображення в системі законодавства»³⁵¹.

Викладене свідчить, що, по-перше, норма права дійсно є первинним елементом системи права та системи законодавства, по-друге, у системі права норма права відображає зміст поведінки, а у системі законодавства – форму його закріплення, зовнішнього виразу, і, по-третє, саме завдяки єдності існування змісту і форми норми права вона стає ефективним регулятором та охоронцем суспільних відносин.

Саме тому у сучасній вітчизняній юридичній науці часто стверджують, що «норма права – це обов’язкове, встановлене або санкціоноване правило поведінки, яке охороняється державою і виражає обумовлену матеріальними умовами життя суспільства волю і інтереси народу, активно впливає на суспільні відносини з метою їх впорядкування»³⁵². Також «норма права, юридична норма – формально-обов’язкове правило фізичної поведінки, яке має загальний характер і встановлюється або санкціонується державою з метою

³⁵⁰ Теорія держави та права: підручник / С. О. Гіда, С. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін.; за заг. ред. С. О. Гіди. Київ: ФОП О. С. Ліпкан, 2011. С. 221.

³⁵¹ Теорія держави і права: підручник / С. Л. Лисенков, А. М. Колодій, О. Д. Тихомиров, В. С. Ковальський; за ред. С. Л. Лисенкова. Київ: Юрінком Інтер, 2005. С. 205.

³⁵² Кельман М. С. Теорія права: навчальний посібник. Тернопіль: Поліграфіст, 1998. С. 61.

регулювання суспільних відносин та забезпечується відповідними державними гарантіями його реалізації»³⁵³.

Отже, узагальнюючи зазначені дефініції, є усі підстави стверджувати, що в абсолютній більшості випадків констатують, що норма права – це обов’язкове, формально визначене, цілісне, логічно завершене правило поведінки загального характеру, що відповідає визнаній у суспільстві мірі свободи, рівності та справедливості, встановлене чи санкціоноване державою або іншим уповноваженим суб’єктом правотворчості, що гарантується ними, передбачає можливість застосування примусу з метою регулювання та охорони суспільних відносин.

Виходячи із цього визначення, можна стверджувати, що істотні, сутнісні ознаки норми права можуть бути систематизовані наступним чином: є обов’язковою; формально визначеною; цілісною та логічно заведеною; є правилом поведінки загального характеру; відповідає визнаній у суспільстві мірі свободи, рівності та справедливості; встановлюється чи санкціонується державою або іншим уповноваженим суб’єктом правотворчості; гарантується державою або іншим уповноваженим суб’єктом правотворчості; передбачає можливість застосування примусу; існує з метою регулювання та охорони суспільних відносин.

Слід зауважити, що сучасне уявлення про норму права – результат тривалого та складного опрацювання останньої в загальній теорії права, а також у теоріях різних галузевих юридичних наук, однак вважати цей процес завершеним немає підстав, оскільки відсутня єдність у розумінні змісту поняття норми права, її структури, видів, функцій тощо. До того ж, відсутність єдності в поглядах правознавців на сутність норми права є цілком закономірним фактом і пояснюється тим, що юридична норма, будучи основною категорією права, досліджувалася в межах різних шкіл (теорій, концепцій) праворозуміння. Усі ці аспекти та процес оновлення методологічних засад національної юриспруденції, що досі триває, слід обов’язково враховувати під час осмислення норм права. У зв’язку з цим вбачається за доцільне проаналізувати основні підходи до визначення цієї категорії, попередньо взявши за критерій родове поняття, що лежить в основі тієї чи іншої дефініції норми права:

³⁵³ Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-е вид. переробл. і доповн. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. С. 552.

1. Визначення норми права як правила поведінки. У переважній більшості праць юридична норма розглядається через правило поведінки. Цей класичний підхід був домінуючим у дореволюційній і радянській юридичній науці, таким його статус, напевно, залишається й у сучасній загальній теорії права. Так, представники цього підходу стверджують, що норма права – це загальнообов’язкове, формально визначене, встановлене чи санкціоноване державою (народом, іншим уповноваженим суб’єктом) правило поведінки, що забезпечує регулятивний вплив держави на суспільство шляхом надання суб’єктам певних прав і покладення обов’язків, що охороняється та гарантується державою. у тому числі і можливістю примусового впливу³⁵⁴.

Цей підхід притаманний також щодо розкриття змісту понять галузевих норм права. Доречно зауважити, що в межах означеного підходу мають місце й інші дослідницькі погляди, суть яких зводиться до того, що норма права інтерпретується не через стійкий термінологічний вираз «правило поведінки», а лише за допомогою терміна «правило». Норма права визначається як правило загального характеру, загальнообов’язкове правило (веління), правило регулювання суспільних відносин, представницько-зобов’язувальне правило³⁵⁵.

2. Дефініювання норми права як припис. Представники цього підходу трактують норму права як вихідний від держави та такий, що нею охороняється, загальнообов’язковий, формально-визначений припис, виражений у вигляді правила поведінки або відправного устанавлення, що є державним регулятором суспільних відносин. Відповідно до їх позиції норма права – це встановлений державними органами або посадовими особами владний припис, що володіє такими властивостями, як нормативність, формальна визначеність та ясність³⁵⁶.

3. Визначення юридичної норми як веління. У контексті цього підходу норма права інтерпретується як загальнообов’язкове веління, що виражене у вигляді державно-владного припису та розраховане на регулювання і охорону суспільних відносин³⁵⁷.

³⁵⁴ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 4: Н–П. 2002. С. 189–190.

³⁵⁵ Теорія держави та права: навч. посіб. / В.П. Власенко та ін.; за заг. ред. С.Д. Гусарева. Київ: 7БЦ, 2022. С. 239.

³⁵⁶ Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 366.

³⁵⁷ Кельман М.С. Теорія права: навчальний посібник. Тернопіль: Поліграфіст, 1998. С. 76.

4. Дефініювання норми права як моделі. На думку прихильників цього підходу, норма права – це необхідна для існування держави та суспільства модель відносин, яку суб'єкти права з'ясовують і виконують з метою побудови, збереження, захисту належного порядку та забезпечення стабільного здійснення особистих справ.

5. Визначення юридичної норми одночасно через два або більше родових понять. Представники цього підходу стверджують, що норма права – це загальнообов'язкові, формально визначені приписи та вихідні нормативи, що встановлюють міру належної та можливої поведінки учасників суспільних відносин, які регулюються та виступають як критерії правомірності такої поведінки.

Проаналізований вище плюралізм поглядів на проблему дефініювання поняття норми права зумовив існування різних поглядів щодо ознак останньої. У наукових джерелах серед найбільш поширених рис юридичної норми виокремлюють такі: а) загальнообов'язковість; б) формальна визначеність; в) загальний характер; г) представницько-зобов'язувальний характер; ґ) встановлюється або санкціонується компетентними державними або іншими уповноваженими органами та інституціями; д) охороняється всіма заходами державного або іншого впливу, включаючи примус; е) загальнозначущість; є) системність; ж) елемент системи права; з) абстрактність; и) владний характер; і) функціональність; ї) ясність тощо.

Окремими правознавцями до переліку ознак норми права включається від двох і більше її характеристик. При цьому потрібно враховувати деякі вихідні положення з метою уникнення дублювань і неузгодженостей: по-перше, зміст однієї й тієї ж ознаки може бути представлений різними словесними формулюваннями; по-друге, певні ознаки юридичних норм можуть бути ускладненими, включаючи автоматично в себе інші, більш деталізовані риси; по-третє, система істотних ознак норми права повинна містити у своєму складі таку кількість останніх, щоб забезпечити оптимальну ідентифікацію юридичних норм серед інших явищ соціальної та правової сфери.

Структура норми права – це об'єктивно зумовлена, системна, внутрішня організація норми права, яка передбачає її поділ на елементи (гіпотезу, диспозицію і санкцію) та зв'язки між ними³⁵⁸.

³⁵⁸ Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф. акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. С. 233–239.

Гіпотеза – такий елемент норми права, який вказує на фактичні обставини, за наявності або відсутності яких реалізується правило поведінки, що передбачене у диспозиції. Залежно від кількості життєвих обставин гіпотези класифікують на: а) прості – передбачають одну фактичну обставину, за наявності або відсутності якої реалізується правило поведінки, що передбачене у диспозиції; б) складні – передбачають кілька фактичних обставин, за одночасної наявності або відсутності яких реалізується правило поведінки, що передбачене у диспозиції; в) альтернативні – передбачають кілька фактичних обставин, за наявності або відсутності хоча б однієї з них реалізується правило поведінки, що передбачене у диспозиції.

Диспозиція – центральний елемент норми права, який вказує на саме правило поведінки (права та обов'язки, яких набувають суб'єкти суспільних відносин). Залежно від способу викладення правила поведінки диспозиції класифікують на: а) проста – називає правило поведінки, але не деталізує його; б) описова – називає і описує істотні ознаки правила поведінки; в) відсылна – для знайомства із правилом поведінки та його ознаками відсилає до іншої норми цього ж нормативно-правового акта; г) бланкетна – для знайомства із правилом поведінки та його ознаками відсилає до норми права іншого нормативно-правового акту, інколи інших соціальних норм; д) змішана – поєднує в собі різні способи викладення правил поведінки, що характерні для інших диспозицій.

Санкція – такий елемент норми права, що містить вказівки стосовно юридичних наслідків порушення правила, зафіксованого в диспозиції, або умов, визначених у гіпотезі. Залежно від кількості несприятливих наслідків санкції поділяють на: а) прості – передбачають один неvigідний наслідок; б) складні – передбачають застосування кількох неvigідних наслідків одночасно; в) альтернативні – передбачають кілька неvigідних наслідків, один із яких може бути реалізованим³⁵⁹.

Відсутність однозначного вирішення характерна і для питання щодо структури норми права. Саме тому переважно більшість поглядів дослідників на проблему будови норми права доречно об'єднати за ознакою подібності у групи та розглядати в межах таких основних концепцій:

³⁵⁹ Коталейчук С.П. Теорія держави та права: навчальний посібник для підготовки до державних іспитів. Київ: КНТ, 2009. С. 124–130.

1. Трьохелементна (тричленна, триланкова) концепція структури норми права є класичною (традиційною) в юридичній науці, її підтримує переважна більшість правознавців. Основний зміст цієї концепції зводиться до такого: а) ідеальна логічна структура норми права складається з трьох елементів: гіпотези, диспозиції та санкції, що у своїй єдності акумулюють регулятивний потенціал (потрібний і достатній мінімум правової інформації), який повинен знаходитися в основі системи права; б) структурні елементи норми права в переважній більшості містяться в окремих статтях одного або навіть різних нормативно-правових актів. При цьому не слід ототожнювати норму права зі статтею нормативно-правового акта, оскільки структуру норми можна вивести шляхом її «логічного» конструювання зі статей одного й того ж або навіть різних актів; 3) будова норми права як «логічна взаємодія» гіпотези, диспозиції та санкції в загальному вигляді може бути відображена лінійною формулою: «якщо – то – інакше».

2. Двохелементна (двочленна, дволанкова, біномна) концепція структури правової норми об'єднала дещо меншу кількість прихильників у юридичній науці. Суть цієї концепції полягає в тому, що, по-перше, справжня логічна структура норми права складається з двох елементів (умова й юридичний наслідок); по-друге, двочленна структура залежить від різновиду норм права (критерій поділу – спеціалізація): регулятивні («первинні») складаються з гіпотези та диспозиції, охоронні («вторинні») – гіпотези та санкції; по-третє, диспозиція та санкція на відмінну від гіпотези не різнопорядкові, а однорідні явища; по-четверте, будова норми права може бути виражена логічною зв'язкою «якщо – то».

3. Компромісна (дуалістична) концепція будови норми права є логічним результатом генезису міркувань про структуру норми права та бажанням дослідників зблизити окреслені вище два підходи. Ця концепція охоплює погляди різних теоретиків права та має альтернативні варіанти вирішення. Головна ідея цієї концепції зводиться до того, що норму права слід розглядати у двох аспектах: логічна норма та норма-припис. Відповідно до цього інтерпретується структура норми права: логічна норма має у своєму складі три елементи (гіпотезу, диспозицію та санкцію), а норма-припис – два елементи (гіпотезу та диспозицію (санкцію)). Тільки за умови одночасної характеристики елементів логічної норми та складових

норми-припису забезпечується всебічний аналіз змісту правових норм. Цей підхід знайшов широку підтримку сучасного наукового співтовариства.

Окрім того, в межах цієї концепції варто виокремити й інші дослідницькі позиції, згідно з якими виділяють: потенційну та реальну структури норми права; логічну та реальну структури норми права; структуру норми права як загальну, одиничну й особливу категорію; внутрішню структуру (зовнішню форму) та зовнішню структуру (внутрішню форму) норми права; структуру норми права в широкому та вузькому розуміннях.

4. Концепція структури норми права з факультативними елементами. Її суть полягає в тому, що будова юридичної норми містить як обов'язкові, так і факультативні складові (загальна кількість елементів до уваги не береться).

При цьому, на думку однієї групи вчених, диспозиція визнається обов'язковим елементом, у свою чергу, гіпотеза та санкція – факультативними. Відповідно до поглядів інших правознавців статусом факультативного елемента наділена санкція. Дещо по-іншому цю проблему вирішують прихильники наступного підходу: іманентними (обов'язковими) елементами норми права є диспозиція та санкція. Окрім того, в межах цієї концепції потрібно виокремити «атрибутивний» напрям. Зокрема до атрибутів норми права відносять лише санкцію або гіпотезу та санкцію. Поглядам щодо зменшення структурних складових юридичної норми протистоїть бажання до їх збільшення за рахунок факультативних частин. Так, поряд з класичними трьома елементами виокремлюють четвертий, факультативний – заохочення, стимул тощо. Водночас, згідно з міркуваннями окремих правників структура норми права складається з п'яти елементів: диспозиції та санкції (обов'язкові), гіпотеза, вказівка на суб'єктний склад і на ціль (факультативні).

5. Широка (розширена) концепція структури правової норми має місце в доробках фахівців, які прагнуть виокремити більше ніж три традиційних елементи, кожен з яких є обов'язковим. Представники цієї концепції зазначають, що здебільшого всі норми права складаються з двох основних частин – диспозиції й санкції. Утім, наголошується також, що в кожній нормі права слід розрізняти: 1) суб'єкта права; 2) суб'єкта обов'язку; 3) об'єкта права; 4) об'єкта обов'язку; 5) посилання на «джерело права»;

б) додаткові умови: час, місце та спосіб дії; 7) адресата (десциндатора) правових дій.

Зокрема у межах цієї концепції стверджується, що в будь-якій правовій нормі для того, щоб вона була дійсно діючим регулятором суспільних відносин, обов'язково мають бути прямо або опосередковано визначені такі положення, які б знайшли своє місце у відповідних елементах норми права: а) сфера суспільних відносин (так звана «гіпотеза»); б) суб'єктний склад; в) зміст самого припису поведінки (диспозиція); г) наслідки порушення диспозиції (санкція).

6. Варіативна (модифікаційна) концепція структури норми права полягає у відмові від жорсткої, єдино можливої будови правової норми, яку, на переконання її прибічників, можуть утворювати різні за якісним складом і кількістю елементи залежно від конкретних умов і потреб правового регулювання. Представники цієї концепції здебільшого зазначають, що кількість елементів когнітивної правової норми залежить від її функціонального та ціннісного значення в механізмі дії права та відповідного способу її текстуального вираження.

7. Міждисциплінарна концепція структури норми права включає підходи вчених, які намагаються вирішити цю проблему за допомогою гносеологічного потенціалу, досягнень інших суспільних наук – логіки та соціології, тобто відстоюється теза про те, що правова норма в логічному відношенні – нормативно-правове судження, в якому мають місце суб'єкт, предикат і визначена логічна зв'язка. Інакше кажучи, логічно-семантичну структуру правової норми утворюють три елементи: адресат (суб'єкт правового спілкування), захід (форма) поведінки та відповідний спонукальний оператор³⁶⁰.

Досліджуючи класифікацію норм права на певні види, слід зазначити, що види норм права – це класифікація всієї сукупності або ж абсолютної більшості норм права на певні групи (види) відповідно до того чи іншого критерію розподілу. Принагідно є сенс зазначити, що класифікація (фр., англ. classification походить від лат. classis – клас і facio – роблю) – це: 1. Дія за значенням класифікувати. 2. Система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями. 3. Система роз-

³⁶⁰ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 333–338.

поділення об'єктів (процесів, явищ) за класами (групами тощо) відповідно до визначених ознак, а класифікувати – розподіляти предмети, явища або поняття на класи, групи, види тощо за спільними ознаками, властивостями; групувати³⁶¹.

Таким чином, можна стверджувати, що з метою більш повного з'ясування правової природи норм права слід здійснити їх класифікацію за відповідними критеріями на певні види. Адже лише логічно правильна, науково обґрунтована класифікація дає змогу відобразити закономірності розвитку об'єктів, що класифікуються, з'ясувати їх взаємозв'язки та є підставою для узагальнювальних висновків і пропозицій.

Оскільки будь-яка класифікація є не лише засобом систематизації, а й передумовою наукового аналізу об'єкта, що вивчається, то в її основу має бути покладено найбільш суттєві ознаки – критерії класифікації, які мають об'єктивний характер і сприяють упорядкуванню матеріалу відповідно до його внутрішнього зв'язку.

Отже, науково обґрунтована класифікація норм права сприятиме більш чіткому визначенню місця кожного виду норм права у правовій системі країни; об'єктивному з'ясуванню їх місця та ролі у механізмі правового регулювання; налагодженню системних зв'язків між їх видами, дійсному пізнанню їх сутності та соціального призначення з метою удосконалення процесу їх утворення та фактичного втілення у суспільні соціальні відносини.

Враховуючи усе вище викладене, можна стверджувати, що норми права поділяються на:

1. За юридичною силою:

а) викладені у законах, мають найвищу юридичну силу та загальнообов'язковість, регулюють та охороняють найбільш важливі суспільні відносини;

б) викладені у підзаконних нормативно-правових актах, приймаються на підставі норм, що викладені у законах, відповідно до них та для забезпечення їх реалізації.

2. За функціональною спрямованістю:

а) регулятивні, що передбачають права, обов'язки та заборони для суб'єктів права;

³⁶¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. С. 544.

б) охоронні, що передбачають засоби юридичної відповідальності за зловживання правами, невиконання обов'язків, порушення заборон, встановлених регулятивними нормами права;

в) спеціалізовані, які виконують у праві спеціалізовані функції, спрямовані, з одного боку, на субсидіарне (допоміжне) впорядкування суспільних відносин (зовнішній напрям дії), а з іншого – на забезпечення, підтримку єдності (інтегративності, цілісності) та одноманітності (уніфікованості) дії механізму правового регулювання (внутрішній напрям дії).

3. Регулятивні норми за способами правового регулювання (характером приписів):

а) дозвільні, передбачають можливість здійснювати діяння, наділяють суб'єктів певними правами;

б) зобов'язувальні, передбачають необхідність здійснювати певні діяння, наділяють суб'єктів обов'язками;

в) заборонні, вказують на необхідність утриматися від вчинення певних діянь, встановлюють для суб'єктів права заборони;

г) заохочувальні, які надають суб'єктам передбачені пільги й переваги у випадках вчинення ними певних діянь.

4. Охоронні норми, за характером санкцій, що містяться у них:

а) правовідновлювальні, тобто спрямовані на відновлення порушених суспільних відносин (статусу, стану), зокрема (відміна незаконного акту, визнання угоди недійсною, відшкодування збитку);

б) каральні, тобто спрямовані на позбавлення правопорушника певних благ, покладання особливих обов'язків, владне засудження його протиправної поведінки, зокрема позбавлення волі, штраф.

5. За предметом правового регулювання (за галузями права):

а) норми конституційного права;

б) норми адміністративного права;

в) норми цивільного права;

г) норми кримінального права;

д) норми трудового права;

е) норми екологічного та інших галузей права.

6. За способом виникнення та закріплення:

а) звичаєві – виникають та закріплюються поступово, у зв'язку із набуттям соціальної значущості та усвідомленням того, що вони здатні регулювати та охороняти суспільні відносини. Стають пра-

вовими після їх санкціонування уповноваженим суб'єктом та існують у формі правових звичаїв;

б) владно-вольові – виникають і закріплюються у результаті владно-вольової діяльності уповноважених суб'єктів (референдумів, державних органів, органів місцевого самоврядування тощо). Стають правовими після їх оприлюднення, в установленому порядку та існують у формі нормативно-правових актів;

в) договірні – виникають і закріплюються у результаті домовленості між самими суб'єктами правовідносин, на яких вони розповсюджують свою дію, узгодження їх інтересів. Стають правовими після їх підписання, реєстрації, надання згоди на обов'язковість та існують у формі колективних, міжнародних та інших договорів.

7. За суб'єктами правотворення:

а) що утворюються державою (законодавчою, виконавчою, судовою гілками державної влади, главою держави, контрольно-наглядовими, правоохоронними та іншими органами);

б) що утворюються громадянським суспільством (загальними зборами, місцевим референдумом).

8. За суб'єктом правотворчості:

а) всенародного референдуму;

б) міжнародних та регіональних органів, організацій та об'єднань;

в) органів державної влади;

г) місцевих референдумів;

д) органів місцевого самоврядування;

е) підприємств, установ, господарських товариств.

9. За способом викладення бажаної поведінки суб'єктів:

а) імперативні, що приписують чітко визначені дії, однозначно закріплюють вичерпний перелік та зміст прав, обов'язків та заборон суб'єктів і не допускають від них ніяких відхилень;

б) диспозитивні, які встановлюють певні права та обов'язки суб'єктів, але за їх згодою допускають їх доповнення, зміну, конкретизацію;

в) рекомендаційні, що встановлюють варіанти бажаної, але не обов'язкової поведінки;

г) заохочувальні, які встановлюють засоби заохочування на здійснення бажаних або корисних для держави і суспільства діянь.

10. За місцем і роллю у механізмі правового регулювання:

а) матеріальні, що встановлюють правило поведінки, тобто права, обов'язки та заборони суб'єктів права;

б) процесуальні, що регламентують порядок, процедуру, механізми, форми й методи реалізації прав, обов'язків та заборон, встановлених у матеріальних нормах права.

11. За структурою права:

а) публічно-правові – це норми права, які регулюють та охороняють суспільні відносини у сфері державних справ, їх влаштування, саму діяльність держави як публічної влади усіх публічних інститутів, статус та функціонування апарату держави, адміністративних відносин, державної служби, кримінального переслідування і відповідальності, тощо (кримінально-правові, адміністративно-правові норми);

б) приватно-правові – це норми права, які регулюють та охороняють суспільні відносини у сфері приватних справ, тобто регламентації правового статусу людини і громадянина, приватної власності, вільних договірних відносин, спадкування тощо (цивільно-правові, сімейно-правові норми).

12. За дією у механізмі правового регулювання:

а) норми регулюючої дії – це такі, які передбачають нові самостійні правила поведінки суб'єктів права, що безпосередньо спрямовані на регулювання та охорону суспільних відносин;

б) норми допоміжної дії – це такі, які передбачають відміну норм, що діяли раніше, їх зміну, доповнення, розповсюдження, проголошення чинності.

13. За дією у часі:

а) постійні – не визначені у часі їх дії на суспільні відносини;

б) тимчасові – визначені у часі їх дії на суспільні відносини.

14. За сферою територіальної дії:

а) загальнодержавні – регулюють та охороняють суспільні відносини на усій території держави;

б) місцеві (локальні) – регулюють та охороняють суспільні відносини на території окремої національно-політичної або адміністративно-територіальної одиниці.

15. За ступенем конкретизації:

а) основні, передбачають найбільш загальні вихідні положення регулювання та охорони певних сфер суспільних відносин;

б) конкретизуючі, розвивають вихідні положення основних норм права, регламентують більш конкретно та детально сфери суспільних відносин на підставі і згідно із основними нормами права.

16. За дією на коло суб'єктів:

а) загальні, передбачені найбільш загальними нормативно-правовими актами (міжнародними договорами, конституціями), поширюють свою дію на усіх суб'єктів права, які потрапляють у сферу суспільних відносин, що ними регулюються та охороняються (фізичних осіб, юридичних осіб, соціальні спільності, громадські об'єднання);

б) спеціальні, передбачені базовими нормативно-правовими актами (законами, указами, постановами), поширюють свою дію на певну групу (вид) суб'єктів права, які потрапляють у сферу суспільних відносин, що ними регулюються та охороняються (біженців, суддів, державних службовців, пенсіонерів);

в) виключні – ці норми у передбачених нормативно-правовими актами випадках виключають, анулюють дію інших норм права стосовно певних суб'єктів, їх груп (президента, народних депутатів, суддів).

17. За ступенем визначеності викладення структурних елементів норми права у статтях нормативно-правового акту:

а) абсолютно визначені – норми права, які абсолютно чітко та точно визначають умови їх реалізації, права, обов'язки та заборони, що покладаються на суб'єктів правовідносин, які виникають на їх підставі, можливі заходи юридичної відповідальності у разі їх порушення;

б) відносно визначені – норми права, які не містять чіткого та точного переліку умов їх реалізації, прав, обов'язків та заборон, що покладаються на суб'єктів правовідносин, які виникають на їх підставі, можливих заходів юридичної відповідальності у разі їх порушення і надають суб'єктам, що їх реалізують, самим вирішувати справу із урахуванням конкретних обставин;

в) альтернативні – норми права, які передбачають кілька варіантів умов їх реалізації, прав, обов'язків та заборон, що покладаються на суб'єктів правовідносин, які виникають на їх підставі, можливих заходів юридичної відповідальності у разі їх порушення³⁶².

Уже зазначалося, що за функціональною спрямованістю норми права класифікуються на: а) регулятивні; б) охоронні; в) спеціалізова-

³⁶² Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 333–338; Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави і права: підручник. Київ, 2006. С. 225–228.

ні. Спеціалізовані норми права («норми спеціальної дії», «спеціальні норми права», «норми про норми») – обов’язкові, формально визначені, цілісні, логічно завершені правила поведінки підвищеного рівня загальності, що відповідають визнаній у суспільстві мірі свободи, рівності та справедливості, встановлені, санкціоновані та гарантовані державою або іншим уповноваженим суб’єктом правотворчості з метою субсидіарного впорядкування суспільних відносин і забезпечення єдності та одноманітності правового регулювання³⁶³.

Аналізуючи зазначене визначення, можна стверджувати, що до загальних ознак, тобто таких, які властиві спеціалізованим нормам права, загалом потрібно віднести наступні:

- є вольовими правилами поведінки. У зв’язку з цим потрібно вести мову про те, що кожна норма права є правилом поведінки, котре виражає волю суб’єктів правотворчості, серед яких суспільство, народ, держава в особі органів державної влади. Причому воля як психологічно-соціальна категорія є фундаментальною проблемою правознавства, оскільки саме вона як предметний, дієвий вид свідомості є «творцем» права. В ідеальному вигляді спеціалізовані норми права повинні акумулювати в собі суспільну, групову й індивідуальну волю громадян у їх гармонійному поєднанні. При цьому воля суб’єктів правотворчості, завдяки вираженню в нормах права, зокрема спеціалізованих, є вагомим важелем їх творчої, прогресивної дії на суспільні відносини;
- відповідають визнаній у суспільстві мірі свободи, рівності та справедливості. У цьому відношенні сутнісною, глибинною для осмислення спеціалізованих норм права є та обставина (вимога, критерій), що останні обов’язково повинні ґрунтуватися на досягнутому суспільством рівні моралі, який характеризує їх духовно-ціннісний вимір. Звідси, справжня правова природа спеціалізованих норм права визначається ступенем втілення в їх змісті «вічних» цінностей – ідеалів свободи, рівності та справедливості;
- встановлюються (формулюються) чи санкціонуються державою або іншим уповноваженим суб’єктом правотворчості

³⁶³ Кривицький Ю.В. Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ, 2010. С. 4.

- (народом, територіальною громадою, органами місцевого самоврядування) у чітко визначеному порядку. У демократичному суспільстві юридична норма приймається легітимним суб'єктом правотворчості в межах його компетенції, в повній відповідності зі спеціальною процедурою. Створюючи спеціалізовану норму, правотворчий орган повинен ґрунтуватися на глибокому осмисленні правової дійсності, тобто правових аспектах буття різних соціальних процесів;
- мають обов'язковий характер, тобто незаперечність, безсумнівність щодо їхньої реалізації з боку всіх суб'єктів права, незалежно від їх суб'єктивного ставлення; передбачають необхідність узгодження власної поведінки зі змістом спеціалізованих юридичних норм, відсутність винятків, які дають змогу не дотримуватися останніх. Спеціалізовані норми права, будучи об'єктивними, адресовані кожному, «будь-якому члену союзу незалежно від його згоди». Один з аспектів обов'язковості спеціалізованих норм права полягає в потенційній можливості кваліфікувати поведінку окремих суб'єктів права незаконною та несправедливою, якщо вона суперечить цим нормам. Обов'язковий характер як ознака спеціалізованих норм права закладає підвалини режиму законності та правопорядку в державі – інституції, що забезпечує та гарантує ефективну дію права;
 - є формально визначеними. Формально визначений характер спеціалізованих норм права полягає у наступному: а) однозначності сприйняття суб'єктами права їхнього змісту, що досягається точністю й ясністю певної мовної форми; б) текстуальному закріпленні в нормативно-правових актах або інших джерелах права (закріпленні конкретної юридичної сили та сфери дії в часі, у просторі та за колом осіб);
 - вони гарантуються, тобто вимагають: створення системи умов і заходів із метою їх належної реалізації; забезпечення належних умов для їх добровільного виконання, а також застосування примусу до суб'єктів, які порушують спеціалізовані норми;
 - є юридично цілісними та логічно завершеними, тобто кожна з них становить собою логічно завершене та внутрішньо погоджене цілісне правило поведінки (положення), струк-

турні елементи якого об'єднані загальним смислом утворюють єдність, цілісність. Спеціалізовані правові норми як первинний елемент системи права не включають в себе інші підсистеми, а лише структурні частини. Усі складові цілого логічно пов'язані між собою, а винесення окремої частини за межі внутрішньої будови, розчленування норми права призводить до знищення її цілісності, втрати регулятивно-охоронного потенціалу³⁶⁴.

До переліку специфічних ознак спеціалізованих норм права, тобто таких, які притаманні винятково цьому виду норм права або найбільш рельєфно виражені в ньому, у порівнянні із регулятивними та охоронними, слід віднести такі:

- вони є функціонально спрямованими, з одного боку, на субсидіарне (допоміжне) впорядкування суспільних відносин (зовнішній напрям дії), а з іншого – на забезпечення, підтримку єдності (інтегративності, цілісності) та одноманітності (уніфікованості) дії механізму правового регулювання (внутрішній напрям дії). Виходячи з цього, можна стверджувати, що цей різновид норм права не володіє безпосередніми регулятивно-охоронними властивостями, а бере участь у правовому впорядкуванні опосередковано, утворюючи в поєднанні з основними видами норм (регулятивними та охоронними) єдиний регулятор, тобто спеціалізовані юридичні норми є субсидіарними правилами. У той же час важливо зауважити, що термін «субсидіарний» не можна інтерпретувати винятково з позиції другорядності або нетиповості. Річ у тім, що допоміжні норми права також необхідні, як і основні, більше того, реалізація багатьох основних юридичних норм без субсидіарних просто неможлива. Водночас, спеціалізовані норми права зорієнтовані на інтеграцію й уніфікацію юридичних засобів правового регулювання, що становить інший аспект їх функціональної природи. Окрім того, в узагальненій формі необхідно відмітити, що спеціалізовані юридичні норми посилюють нормативні властивості об'єктивного права додатковими відтінками, імпульсами; надають йому композиційну завершеність, універсальність, гнучкість і динамізм;

³⁶⁴ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. С. 288–291.

- характеризуються підвищеним ступенем загальності, порівнюючи з іншими юридичними нормами. Найбільш високий рівень нормативності як ознака спеціалізованих юридичних норм зводиться до такого: а) неконкретність адресата (неперсоніфікованість); б) поширеність на невизначену кількість випадків (неоднократність, невичерпність); в) спрямованість на впорядкування гранично широкого кола, спектра суспільних відносин; г) наскрізний діапазон дії, тобто вони в абстрактній, найбільш концентрованій формі визначають зміст усіх інших юридичних норм; г) їх правові положення отримують свій подальший логічний розвиток в основних нормах права;
- реалізуються опосередковано, тобто через функціональні зв'язки з основними (регулятивними та охоронними) правовими нормами. При цьому слід наголосити, що в окремих (виняткових) випадках спеціалізовані юридичні норми можуть бути реалізовані й у безпосередній формі;
- вони є вираженням нормативних узагальнень у праві, котрі надають системі нову якість, є показником рівня її інтелектуального, «конструктивного» змісту. Звідси, важливим юридико-технічним правилом повинна стати така вимога: в переважній більшості спеціалізовані норми права мають знаходити свою зовнішню (формальну) об'єктивацію на початку нормативно-правового акта, а за умови, що це кодифікований акт, який має загальну й особливу частину, то в його загальній частині. Очевидно, що спеціалізовані норми права становлять меншу частину загального обсягу системи права та відповідно конкретного нормативно-правового акта. Це обумовлено тим, що згідно з загальносистемним законом «необхідного різноманіття» для існування системи завжди потрібна невелика кількість елементів, котрі відрізняються від більшості. У системі права саме спеціалізовані юридичні норми становлять це незначне, однак необхідне та важливе для системи різноманіття³⁶⁵.

Для спеціалізованих норм права характерна двохелементна структура. Кожна норма права складається з двох елементів, у тому

³⁶⁵ Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. С. 285–287.

числі спеціалізована, а саме: гіпотези та диспозиції, адже будь-які, навіть найбільш спеціалізовані нормативно-правові приписи так чи інакше містять вказівку на умови, при яких вони функціонують, і відповідні наслідки. У цілому гіпотеза (від лат. hypothesis – підкладка, основа; думка, тема; припущення) спеціалізованої норми права визначає, по-перше, категорію суб'єктів права, яким адресована ця норма, по-друге, обставини (ситуацію або умови), за яких вона реалізується, діє. При цьому потрібно відмітити, що цей елемент будови спеціалізованої норми права може бути текстуально відсутнім. У такому випадку мається на увазі те, що спеціалізована юридична норма адресована всім суб'єктам права за певних умов, які логічно слідує із контексту (наприклад, «завжди», «у випадках передбачених законом»). У диспозиції (від лат. dispositio – розміщення, розташування) спеціалізованої норми права знаходить своє безпосереднє вираження вказівка на: а) конкретне нормативне положення; б) певний стан або становище. У тексті нормативно-правового акта диспозиція спеціалізованої юридичної норми розпочинається та формулюється у прескриптивних судженнях, за допомогою таких логічних зв'язок, як «забороняється», «допускається» тощо, а в дескриптивних – завдяки таким, як «є», «складає» та ін.

Для повноцінного розуміння сутності спеціалізованих норм права важливо також зазначити, що одним із проявів спеціалізації окремих явищ у правовій системі суспільства є спеціалізація норм права, яка дає змогу розширити пізнавальні можливості теорії правових норм, зокрема виділити спеціалізовані норми права як самостійний вид юридичних норм. Звідси, сутність виокремлення спеціалізованих норм права полягає в тому, що в праві відбувається й має тенденцію до посилення те, що умовно може бути названо розподілом праці між нормами, в результаті якого ті чи інші норми та їх комплекси все більше зосереджені на виконанні певних визначених операцій.

Спеціалізацію необхідно розглядати як одну з особливостей норм права, поряд з їх системністю, адже системність знаходить вираз у тому, що правові норми існують у комплексах, асоціаціях, у складі правових інститутів і галузей права і саме у зв'язку з системністю юридичних норм існує й така їх особливість, як спеціалізація – своєрідний функціональний поділ норм права. Спеціалізація

норм права – це багатогранне, складне явище, яке виступає важливим засобом підвищення ефективності дії права, механізму правового регулювання у різних сферах суспільного життя та є великим потенційним резервом зміцнення законності та правопорядку.

Отже, спеціалізацію норм права можна інтерпретувати, з одного боку, як наслідок особливої, а точніше функціональної диференціації норм права поряд з іншими її видами, зокрема галузевою, а з іншого – як результат функціональної концентрації, тобто зосередженості на виконанні окремих функцій тим чи іншим різновидом юридичних норм. Спеціалізація норм права – це об'єктивний напрям розвитку системи права, що відображає рівнозначний інтенсивний процес у різних соціальних сферах, який спрямований на врахування особливостей, специфіки та багатогранності суспільних відносин, упорядкування яких здійснюється функціонально визначеним видом юридичних норм. Сучасна спеціалізація норм права досягла високого рівня розвитку і дозволяє охопити правовим регулюванням широкий спектр різних суспільних відносин, урахувати їх специфіку, зробити більш впорядкованими.

При цьому обов'язково треба врахувати, що спеціалізовані норми права на відміну від регулятивних та охоронних мають допоміжний характер. Вони не виступають як самостійна нормативна основа для виникнення правовідносин. Під час регламентування суспільних відносин спеціалізовані норми права немов приєднуються до регулятивних і охоронних норм, утворюючи з ними єдиний регулятивно-охоронний механізм. Однак якщо розглядати спеціалізовані норми з позиції структури права, то їх функції у правовій системі виявляються більш важливими. Ці юридичні норми не тільки результат глибокої функціональної спеціалізації права, але і засіб, за допомогою якого виражається високорозвинутий характер правової системи, «підтримується» її функціонування на цьому рівні.

Ураховуючи це, можна стверджувати, що функції спеціалізованих норм права – це відносно відокремлені напрями дії спеціалізованих норм права на суспільні відносини та системні властивості правового регулювання, потреба в реалізації яких обумовлює необхідність існування спеціалізованих норм права. До системи функцій спеціалізованих норм права необхідно відносити: інформаційну, виховну, трансляційну, субсидіарно-регулятивну, субсиді-

арно-охоронну, інтеграційну, уніфікаційну та інші функції. Беззаперечно, що окремі види спеціалізованих норм права реалізують конкретні функції.

У зв'язку з тим, що у вітчизняному правознавстві відсутня єдина, загальноприйнятна думка щодо видів спеціалізованих норм права, найбільш доцільним є комплексний (широкий) підхід до інтерпретації останніх. Саме комплексний (широкий) підхід дає змогу стверджувати, що у сучасних юридичних джерелах розрізняють наступні різновиди спеціалізованих норм права: 1) загальні норми (загальнозакріплювальні, норми-начала (норми-засади), статутні); 2) дефінітивні норми (норми-дефініції, норми-визначення, норми-поняття); 3) норми-принципи (декларативні, установчі); 4) норми-цілі (прогностичні, визначально-установчі, норми-завдання); 5) норми-оголошення (декларативні); 6) норми-презумпції; 7) норми-фікції; 8) норми-преюдиції; 9) норми-строки (темпоральні); 10) оперативні норми (норми-інструменти); 11) колізійні норми (норми-арбітри); 12) норми-конструкції (нормативні узагальнення)³⁶⁶.

Для спеціалізованих норм права здебільшого є властивою опосередкована форма реалізації, яка характеризується певними відмінностями залежно від конкретного виду цих юридичних норм. У правовій системі України спеціалізовані норми права відіграють системоутворювальну, системоспрямовуючу та системозберігаючу роль, адже протидіють його розбалансованості, деструктивності, дозволяючи функціонувати як єдине, погоджене та консолідоване ціле³⁶⁷.

Норми права у статтях, їх частинах, пунктах, підпунктах нормативно-правових актів викладаються у вигляді нормативно-правових приписів. Нормативно-правовий припис – це нормативне, регулятивне, обов'язкове, прийняте уповноваженим суб'єктом, елементарне, логічно завершене, мінімальне правило поведінки, що безпосередньо виражене в тексті нормативно-правового акта, відображає єдність змісту права та форми його вираження.

³⁶⁶ Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф. акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. С. 239–242.

³⁶⁷ Кривницький Ю. В. Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ, 2010. 260 с.

Ознаками нормативно-правового припису є:

- нормативність, тобто загальність і можливість реалізації стосовно невизначеного кола суб'єктів, їх кількості та поведінки, її повторюваності та суспільних відносин, які виникають при цьому;
- регулятивність, тобто спрямованість на впорядкування суспільних відносин шляхом закріплення (відтворення у статті нормативно-правового акту) дозволів, зобов'язань та заборон;
- обов'язковість, тобто сприйняття нормативно-правового припису як безумовної провідної вказівки до дії, що виходить від уповноваженого суб'єкта і поки є чинним, до тих пір має визнаватися таким, який не підлягає обговоренню або оцінці з погляду його доцільності або раціональності, а також передбачення відповідальності за його порушення;
- прийняття уповноваженим суб'єктом, тобто таким, який уповноважений на прийняття нормативно-правового припису, в межах його компетенції, у повній відповідності з встановленою процедурою та дотриманням порядку розроблення, обговорення, прийняття, набуття чинності, зміни та відміни дії нормативно-правового припису;
- елементарність означає, що нормативно-правовий припис – це завжди найбільш просте правило поведінки, таке, яке не передбачає у своєму складі елементів інших правил поведінки;
- логічна завершеність виявляється у встановленні логічно завершені моделі поведінки, яка є зрозумілою, достатньо обґрунтованою, об'єктивно можливою або необхідною;
- мінімальність правила поведінки відтворюється у тому, що нормативно-правовим приписом можна назвати лише одичне (одноваріантне) нормативне правило, а мінімальною текстовою одиницею вираження нормативно-правового припису слугує окреме речення нормативного акта, в тому числі частина складного речення;
- безпосереднє вираження в тексті нормативно-правового акта означає, що нормативно-правовий припис обов'язково закріплюється у статті нормативно-правового акту;
- відображення єдності змісту права та форми його вираження, тобто нормативно-правовий припис є відображенням

норми права (змісту права), але викладається він у статтях, пунктах, підпунктах нормативно-правових актів (форми права)³⁶⁸.

Системне поширення вчення про нормативно-правовий припис відбулося у межах так званої компромісної (дуалістичної) концепції будови норми права, про яку йшлося попередньо, з приводу якої слід нагадати, що головна ідея цієї концепції зводиться до того, що норму права слід розглядати у двох аспектах: логічна норма та норма-припис. Відповідно до цього інтерпретується структура норми права: логічна норма має у своєму складі три елементи (гіпотезу, диспозицію та санкцію), а норма-припис – два елементи (гіпотезу та диспозицію або гіпотезу та санкцію). Тільки за умови одночасної характеристики елементів логічної норми та складових норми-припису забезпечується всебічний аналіз змісту правових норм. Цей підхід знайшов широку підтримку серед сучасного наукового співтовариства.

У свою чергу, виникнення компромісної (дуалістичної) концепції будови норми права було зумовлене, у тому числі і тим, що класична (трьохелементна, традиційна) теорія норм права постала перед необхідністю модернізації для вирішення проблеми невідповідності структури норми права структурним частинам статті нормативно-правового акту. З огляду на це прихильниками класичної теорії норм права було введено в категоріальний апарат юриспруденції поняття «нормативно-правовий припис».

Під час розвитку теоретичних уявлень про нормативно-правовий припис сформувалися дві основні концепції розуміння цього поняття. При цьому в основі дискусії знаходиться питання про те, чи слід вважати нормативно-правовий припис структурною частиною тексту нормативно-правового акта чи мінімальним правовим велінням (установленням). Прибічники першої концепції розглядають нормативно-правовий припис як початковий елемент системи нормативно-правових актів, тобто форми права. Прихильники іншої стверджують, що нормативно-правовий припис є первинною ланкою системи права, тобто його юридичного змісту.

Загалом, якщо узагальнити наявний, інколи суперечливий та непослідовний, спектр поглядів, які мають місце у доктринальних

³⁶⁸ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 130–131.

джерелах з цього питання, можна дійти висновку, що, незважаючи на значний плюралізм думок (нормативно-правовий припис інтерпретується як основа системи нормативно-правових актів в цілому, її частини, нормативно-правового акта, системи права, однієї з підструктур системи права, систем права та системи нормативно-правових актів одночасно), більшість учених висловила одну спільну ідею: нормативно-правовий припис не можна ототожнювати тільки зі змістом або лише з формою права.

Важливо також врахувати, що віднесення прихильниками «модернізованої» класичної концепції норм права нормативно-правового припису до системи нормативно-правових актів й одночасний розгляд ними норми права як абстрактне правило поведінки, що знаходить своє вираження в конкретних нормативно-правових приписах, розв'язало лише частково означені проблеми. Адже за таких умов відтворення норми права залишається суб'єктивним – повністю залежним від довільних міркувань суб'єктів права, які можуть трактувати її і в один і в інший спосіб. Тобто юридична норма відходить на «другий план», поступаючись місцем нормативно-правовому приписові.

Очевидно, складність віднесення нормативно-правового припису до змісту або форми права свідчить тільки про одне – останній і є юридичною нормою, єдністю змісту права та форми його вираження; неподільним мінімальним елементом об'єктивного права, про що також йшлося на початку цього розділу. Треба визнати, що нормативно-правовий припис є первинним елементом системи права та зовнішнім виразом норми права, тобто має подвійну природу. Із цих причин варто визнати за істинний концептуальний підхід, відповідно до якого мінімальне нормативне правило (припис, веління, положення) нормативно-правового акта або іншого формально-юридичного джерела права, що здатне регулювати суспільні відносини, потрібно кваліфікувати як норму права. Цей підхід відповідає позиції тих учених, які стверджують, що поняття нормативно-правового припису не варто протиставляти поняттю правової норми, оскільки нормативно-правовий припис (норма-припис) і є «жива» юридична норма розвинутої правової системи, яка відрізняється високим рівнем спеціалізації.

У цьому контексті науковому співтовариству необхідно погодитися з тим, що норма права повинна асоціюватися винятково з так

званою нормою-приписом (нормативно-правовим приписом), а основою самостійного положення нормативно-правового припису є викладений зміст, тобто норма права; в той же час ці два елементи є нероздільними. Саме у цьому проявляється вся специфічна цілісність співвідношення як змісту та форми норми права і нормативно-правового припису, зокрема, та системи права і системи нормативно-правових актів, взагалі.

Ураховуючи викладене, ще раз слід акцентувати увагу на тому, що, по-перше, кожна окрема стаття (пункт, підпункт) нормативно-правового акта, як правило, містять одну або кілька норм права, але останні в переважній більшості не можуть бути розподілені між різними статтями або пунктами нормативного акта; по-друге, мінімальною текстовою одиницею вираження правової норми слугує окреме речення нормативного акта, в тому числі частина складного речення; по-третє, ключовою ознакою для виокремлення норми права є можливість самостійного застосування правового установлення, що виражене в реченні, його окремій частині або групі речень нормативно-правового акта, для регулювання дій суб'єктів права.

Необхідно також зазначити, що особливо інтенсивний розвиток вчення про нормативно-правові приписи у сучасній юридичній науці отримало у зв'язку із доктриною про спеціалізовані норми права, зокрема про нормативно-правові приписи певних видів або типів, нетипові (нестандартні) нормативно-правові приписи. Саме ті правознавці, які відносять нормативно-правовий припис до форми права, тобто вважають його початковим елементом системи нормативно-правових актів, стверджують, що такі правові явища, як дефініції, принципи та низка інших, мають трактуватися через категорію нормативно-правового припису в межах системи нормативно-правових актів. Однак стосовно їхньої природи та видів позиції правників відрізняються.

Так, одна група науковців виокремлюють регулятивні нормативно-правові приписи, які поділяють на загальні (приписи-принципи, приписи-дефініції, приписи-цілі та завдання) і спеціалізовані нормативно-правові приписи (приписи про затвердження; приписи про створення організацій, підприємств, установ; приписи-роз'яснення; приписи-доручення; приписи про введення в дію нормативно-правових актів; приписи, що визначають строки; приписи, що встановлюють коло суб'єктів, їх компетенцію).

До того ж, аналізуються такі нормативно-правові приписи, які утворюють механізм самозбереження законодавства: презумпції, фікції, преюдиції, приписи, що дозволяють застосування аналогії, колізійні нормативно-правові приписи. Стверджується, що на підставі цих приписів у системі нормативно-правових актів відбуваються процеси саморегуляції, самоуправління, забезпечується функціонування та взаємодія нормативно-правових приписів. Звідси, до основних нормативно-правових приписів ця група учених відносить: приписи-принципи, приписи-дефініції, приписи-гіпотези, приписи-диспозиції, приписи-санкції, оперативні приписи, відсильні приписи, бланкетні приписи, диспозитивні приписи й імперативні приписи, державно-владні приписи.

Інша група дослідників спеціалізованих норм права стверджує, що в системі права поряд з нормами існують нетипові нормативно-правові приписи або інші нормативні узагальнення. Вони є приписами «нестандартного» характеру, оскільки в них відсутні властивості, ознаки, моменти, що об'єктивно притаманні класичній моделі норми права. Нетиповість виражається здебільшого в тому, що зазначені приписи позбавлені традиційної логічності норми права, не містять або майже не містять деяких її природних елементів. У зв'язку з цим вони виглядають композиційно недосконалими. Нетипові нормативно-правові приписи стосовно норм права та змісту всього права мають субсидіарний характер, відіграють роль обставин, що доповнюють усю композицію права та пов'язують усі його елементи в єдину цілісність. У своїй сукупності нетипові нормативно-правові приписи, також як і норми права, виконують регулятивне призначення: з одного боку, вони зумовлюються потребами оптимізації юридичної практики, необхідністю підвищення ефективності правового регулювання, а з іншого – забезпечують свого роду надійність у «стиківці» норм права між собою.

Зважаючи на те, що нетипові нормативно-правові приписи надзвичайно численні за природою та змістом і різноманітні за своїм призначенням, ця група учених пропонує їх поділити на три групи. До першої групи належать нетипові приписи, що відрізняються високим рівнем нормативності, а саме планові завдання, рекомендації, строки та преюдиції. Друга група включає нормативні узагальнення, яким притаманний певний ступінь припущення: презумпції

та фікції. Третя група охоплює нормативні приписи, що виконують функції свого роду трафарету: дефініції й юридичні конструкції.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що первинним елементом системи нормативно-правових актів є не стаття нормативно-правового акта, а нормативно-правовий припис. Однак нормативно-правові приписи викладаються у статтях нормативно-правових актів по-різному: наприклад, в одній статті нормативно-правового акту викладається один нормативно-правовий припис, що є свідченням того, що норма права, відображенням якої є нормативно-правовий припис, та стаття нормативно-правового акта збігаються. Але законодавець або ж нормотворець може викласти їх і в інший спосіб, зокрема виклавши в одній статті нормативно-правового акта кілька нормативно-правових приписів.

Прикладом, коли в одній статті нормативно-правового акта викладається один нормативно-правовий припис, є частина перша статті 5 Конституції України, в якій стверджується, що «Україна є республікою». І зовсім інша конструкція реалізована у частині першій статті 1 Конституції України, в якій регламентовано, що «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава», адже у цій статті вміщено п'ять нормативно-правових приписів, а саме: «Україна є суверенна держава», «Україна є незалежна держава», «Україна є демократична держава», «Україна є соціальна держава», «Україна є правова держава»³⁶⁹.

³⁶⁹ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 348–352.

Розділ 9

Законодавчі акти як юридична категорія та підстави їх прийняття

Набуття Україною повноправного членства у ЄС та НАТО є стратегічним завданням нашої держави, досягнення якого неможливе без належного забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу, конституційно закріпленого змінами до Основного Закону України³⁷⁰. Тож, безумовно, інтеграція України в ЄС – це не лише її зовнішньополітичний пріоритет, а передусім основний чинник розвитку держави³⁷¹. Процеси євроінтеграції та адаптації вітчизняного законодавства до норм міжнародного права вимагають якісного правового регулювання, досконалого законодавства, загалом ефективно функціонуючої правової системи³⁷².

В узагальненому вигляді правову систему розуміють як інституційну сукупність (структурну, елементну, функціональну тощо) взаємозв'язаних і узгоджених правових явищ, спрямованих на регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ, що виникають унаслідок такого регулювання (правові норми, правові принципи, правосвідомість, законодавство, правові відносини, юридичні установи, юридична техніка, правова культура, стан законності та його деформації, правопорядок тощо)³⁷³. Водночас правова система України, яка належить до романо-германської правової сім'ї, перебудовується, як відмічає А. А. Кудін, на цінності ЄС щодо панування принципу верховенства права, пріоритету законного приватного інтересу над публічним, на боротьбу з пережитками

³⁷⁰ Стецюк П. Забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України (конституційно-правові аспекти): Аналітична доповідь. 2023. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2023/07/12/2023-ПАКТ-JUNE.pdf>.

³⁷¹ Грін О. Місце і роль України у механізмі міжнародного співробітництва та вироблення моделей взаємодії із наднаціональними об'єднаннями та інститутами. *Конституційний та міжнародний правовий механізм передачі частини суверенних повноважень держави наднаціональним інститутам*: монографія / А. В. Андрушко та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. В. Савчина. Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2016. С. 61.

³⁷² Тарахонич Т. І. Якість правового регулювання в умовах протресивних 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.

³⁷³ Удовика Л. Г. Теоретико-правові засади трансформацій правової системи України в умовах глобалізації: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2014. С. 73.

минулого в публічному адмініструванні та наповнення її певними правовими інституціями справедливості англосаксонського права. Інакше кажучи, основними тенденціями розвитку правової системи України є визнання та панування принципу верховенства права у правотворчості, повага до нього у правозастосуванні, визнання примату прав людини, забезпечення провідної ролі законів у системі джерел права, поява нових галузей права для потреб суспільства, упровадження європейських правових стандартів у практику правотворчості та правозастосування, підвищення місця й ролі громадянського суспільства в правовому регулюванні³⁷⁴.

Законодавчі акти є невід’ємним компонентом правової системи України, крізь які трансформуються функції права на відповідному етапі суспільного розвитку. Адже «у загальному розумінні правова система – це право, узятє в цілісно-понятійному, розгорнутому й функціональному стані»³⁷⁵.

Постійний та динамічний процес закріплення функцій права на законодавчому рівні, відмічає Р. А. Іваничук, сприяє ефективному застосуванню та реалізації правових норм, встановленню чіткого механізму правового регулювання суспільних відносин, наслідком чого є формування у суспільстві високого рівня правової культури громадян, розуміння ними позитивної або негативної поведінки³⁷⁶.

Такий процес відбувається за певними напрямками і сферами правового впливу. Напрями впливу, зазначає В. С. Ковальський, – це найбільш суттєвий компонент функцій права, вони є свого роду відповіддю на потреби суспільного розвитку, наслідком законодавчої політики, що концентрує ці потреби і трансформує їх у позитивне право, публічні обов’язки³⁷⁷. Тому у функціональному аспекті законодавчі акти забезпечують розвиток правової системи відповідно до потреб суспільства, сприяють досягненню цілей правового регулювання та ефективності дії позитивного права.

³⁷⁴ Кудін А. А. Правова система України в парадигмі романо-германської та англосаксонської правових сімей: дис. ... доктора філософ., спеціальність 081 «Право». Київ, 2023. С. 71–72, 76.

³⁷⁵ Хаустова М. Г. Національна правова система за умов розбудови правової демократичної державності в Україні: монографія. Харків: Право, 2008. С. 6–7.

³⁷⁶ Іваничук Р. А. Динаміка функцій права та форм їх здійснення в умовах трансформації сучасної правової системи України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Івано-Франківськ, 2021. С. 101–102.

³⁷⁷ Ковальський В. С. Функції права: ціннісний та сутнісний виміри. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 58.

Понятійно-категоріальний аспект дослідження законодавчих актів відображає наукове уявлення про це правниче поняття, що відрізняється певними ознаками та відбиває його зв'язки з іншими правовими категоріями, загалом їхню сутність і місце у категоріальній мережі (системі) права.

Дослідження цієї юридичної категорії знаходимо в численних доробках вітчизняних учених, зокрема, С.В. Бобровник, М.М. Воронова, Н.Ю. Гунько, Г.І. Дутки, Є.П. Євграфової, О.А. Колодія, Н.М. Оніщенко, О.Я. Рогача, В.І. Риндюк, Ю.С. Шемшученка, О.І. Ющика та інших, наукові праці яких становлять визначальну теоретичну основу для подальших розвідок.

Термін «законодавчі акти» вважається усталеним правничим терміном, який широко використовується у правовій доктрині і практиці, правових актах, загалом у правовій матерії та юридичній діяльності. Разом із цим, попри його поширеність, Закон України «Про правотворчу діяльність» (далі – Закон) таким терміном не оперує, а використовує одно- й різнойменні терміни-відповідники, які вказують на конкретні види і форми законодавчих актів (закон, кодекс тощо). Аналогічний законодавчий підхід вбачається у Регламенті Верховної Ради України (далі – Регламент), де термін «законодавчі акти» розкривається через видову їх класифікацію: «закони, кодекси, основи законодавства тощо» (частина шоста статті 90 Регламенту³⁷⁸).

На науковому рівні зазначений термін також розуміється як збірне поняття, тобто таке, в якому кожен елемент його обсягу становить собою сукупність відносно самостійних предметів, яка мислиться як один предмет³⁷⁹. Цим поняттям об'єднані різні групи нормативно-правових актів, що мають юридичну силу закону. Тобто «закон» виступає смислоутворювальним центром в юридичній інтерпретації поняття «законодавчі акти».

Зауважимо, що і у мовознавчій термінології слово «закон» є «первинним», «твірною основою»³⁸⁰ для похідних слів «законодавчий», «законотворчий», «законодавство», «законопроект» тощо. Їх перша частина – «законо-» відповідає слову «закон» у його лек-

³⁷⁸ 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>.

³⁷⁹ Логіка: словник-довідник / авт. – уклад. М.Г. Тофтул. Київ: ВЦ «Академія», 2012. С. 214.

³⁸⁰ Плющ М.Я. Граматика української мови. Морфеміка. Словотвір. Морфологія: підручник. 2-е видання, доповнене. Київ: Видавничий Дім «Слово», 2010. С. 24.

сичному значенні як встановленого найвищим органом державної влади загальнообов'язкового правила, яке має найвищу юридичну силу. Певно, що лексична спорідненість наведених слів позначається і на смисловій ідентичності правничих термінів «закони», «законодавчі акти», «законодавство»³⁸¹, які є відносно еквівалентними. Так, якщо розуміти термін «законодавство» як систему усіх нормативно-правових актів, тоді ці терміни не будуть термінами-відповідниками через широкий зміст останнього.

Відповідно до такого розуміння терміну «законодавчі акти» в науковій літературі пропонуються й відповідні їх групи, які об'єднуються зазначеним поняттям. Так, як відмічає О.І. Ющик, закони держави (як акти верховної державної влади) фігурують у різних правових системах у різноманітних формах, які узагальнено можна звести до трьох таких видів: а) конституційні закони; б) ординарні (звичайні) закони; в) субститутні законодавчі акти (від англ. substitute – замітник, сурогат), або «квазі-закони». Учений констатує, що усі названі види законів держави становлять сукупність законодавчих актів³⁸².

Наведене групування законодавчих актів притаманне й для української правової системи, у тому числі в частині субститутного законодавства. Деякі акти такого законодавства є чинними на території сучасної України, але їхнє застосування має здійснюватися відповідно до конституційних та законодавчих застережень³⁸³. Зокрема, декрети Кабінету Міністрів України – законодавчі акти, видані у період реалізації делегованих йому Верховною Радою України повноважень у сфері законодавчого регулювання питань, передбачених законом і пов'язаних із здійсненням ринкової реформи в Україні, з метою тимчасового оперативного їх вирішення³⁸⁴.

³⁸¹ За умови застосуванні терміну «законодавство» як системи законів. Проте, як відмічено у науковій літературі, перехід до вузького розуміння поняття «законодавство» не тільки в теорії, а й у правотворчій та правозастосовчій практиці, можливий за умови внесення відповідних змін до Конституції України, які усунули б змістовну неоднозначність терміну «законодавство», яка має місце в ній (Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2003. С. 179).

³⁸² Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2004. С. 43.

³⁸³ Зокрема, відповідно до пункту 1 Перехідних положень Конституції України закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України.

³⁸⁴ Томкіна О.О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. С. 35–36.

Делеговані повноваження Уряду діяли у сфері законодавчого регулювання відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, митної і науково-технічної політики, бюджетної і кредитно-фінансової системи, оподаткування, оплати праці і ціноутворення, охорони навколишнього середовища, використання і відтворення природних ресурсів тощо³⁸⁵.

У науковій літературі минулих років відзначалося, що існування урядових декретів, хоча і можна визнати легітимним, виходячи із змісту пункту 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, але водночас необґрунтованим у контексті інших конституційних норм – щодо сфери регулювання суспільних відносин законами України. Відтак, ті питання, які регулюються декретами Кабінету Міністрів України, мають регламентуватися законами, тобто чинний масив урядових декретів потребує впорядкування шляхом прийняття нових законів чи включення до вже діючих їх положень відповідних норм декретів³⁸⁶. З огляду на це слід вітати прикінцеву норму Закону України «Про правотворчу діяльність» (пункт 1 Розділу XIII), згідно з якою декрети Кабінету Міністрів України, чинні на день набрання чинності цим Законом, мають статус закону до набрання чинності відповідними нормативно-правовими актами Верховної Ради України, прийнятими у формі, визначеній статтею 10 цього Закону.

Отже, основну групу законодавчих актів становлять закони.

Згідно з доктринальним визначенням закон – це нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, прийнятий відповідно до встановленої процедури парламентом або безпосередньо народом, який регулює найважливіші суспільні відносини³⁸⁷; встановлює стабільні відправні засади в різних сферах суспільних відносин, відповідає загально визнаним принципам права, становить основу правової системи України і має у ній вищу юридичну силу³⁸⁸; ха-

³⁸⁵ Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97–1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114–5 і 120 Конституції України: Закон України від 19 грудня 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 9. Ст. 60.

³⁸⁶ Томкіна О.О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. С. 39.

³⁸⁷ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 143.

³⁸⁸ Воронов М.М. Правові акти законодавчої влади: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 1997. С. 7.

рактизується авторитетом у системі нормативно-правових актів, є основним за своїм значенням у цій системі, виступає фундаментом для подальшої нормотворчості, є правовим за змістом³⁸⁹.

Правовий закон, як було відзначено у попередніх публікаціях, втілює ідеї свободи, рівності, гуманізму, справедливості та інші цінності природного права. Цілі правового закону визначені правами людини, які водночас виступають межами публічної влади та її розсуду. Ці межі не можуть бути подолані владою без ризику втрати своєї легітимності. Проте, щоб закон набув справжнього правового характеру, він має відповідати вимогам до його сутності, змісту і форми. Тобто правовий закон і є одним із реальних вимірів верховенства права. Такий закон зобов'язує державу не тільки визнавати природні права людини, а й дотримуватися та захищати їх. Отже правовий закон має виражати ідеї природного права, утверджувати і забезпечувати права і свободи людини, реалізовувати засади рівності і справедливості лише у конституційний спосіб та за умови передбачуваності застосування правових норм обмежувати права і свободи людини³⁹⁰.

Критерії класифікації законів різноманітні і здебільшого відображають доктринальні погляди науковців. Так, М.М. Воронов визначає наступні різновиди законів: Конституція (Основний Закон), конституційні, звичайні, надзвичайні закони, кодекси. Автор слушно зауважує, що видова належність правових актів законодавчої влади має не тільки теоретичне, але й практичне значення. Адже завдяки вирізненню ознак та властивостей кожного виду акту визначається сфера правового регулювання конкретних суспільних відносин, що не дозволяє довільно застосовувати один вид акту замість іншого³⁹¹.

Розгалужену наукову класифікацію законів дає Г.І. Дутка, яка пропонує виокремлювати, зокрема:

1) за обсягом регулювання – загальні (кодифіковані, поточні) та спеціальні;

³⁸⁹ Процюк І.В. Закон як основний нормативно-правовий акт. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. пр. / редкол.: Г.І. Чанишева (голов. ред.) та ін. Одеса: Гельветика, 2020. Вип. 88. С. 113.

³⁹⁰ Томкіна О.О. Правовий закон як смислотворюючий чинник діяльності держави в сучасних умовах. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 28 лютого 2023 року). Дніпро, 2023. С. 272–273.

³⁹¹ Воронов М.М. Правові акти законодавчої влади: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 1997. С. 15.

- 2) за терміном дії – постійні, тимчасові, надзвичайні;
- 3) за суб'єктами законотворчості – прийняті народом за результатами референдуму та прийняті законодавчим органом держави;
- 4) за структурною формою – кодифіковані та некодифіковані;
- 5) за галузевою ознакою – конституційно-правові, цивільно-правові, адміністративно-правові тощо;
- 6) за сферами суспільного життя – закони у сфері регулювання економіки, у сфері регулювання політики, у сфері регулювання соціальної сфери, у сфері регулювання військової сфери тощо;
- 7) за формою – основи законодавства, кодекс, модельний закон;
- 8) за механізмом правового регулювання – закони прямої дії (закони, що містять у тексті вказівку на механізм власної реалізації) та закони непрямої дії (закони, які для власної реалізації вимагають прийняття додаткових актів);
- 9) за юридичною силою – конституції, конституційні закони, органічні та звичайні закони³⁹².

Критеріальний підхід застосований й у Великій українській юридичній енциклопедії, де зазначається, що у системі нормативно-правових актів України існують такі види законів: 1) за юридичною силою: конституційні і звичайні; 2) за ступенем упорядкованості: кодифіковані й поточні; 3) за значенням у механізмі правового регулювання: первинні і вторинні; 4) за колом осіб: загальні і спеціальні; 5) за часом дії: постійні й тимчасові. Окремо виділяються модельні закони (акти типового характеру, які містять нормативні рекомендації, а також варіанти важливих правових рішень). Водночас відмічається, що Основним Законом є Конституція держави (від лат. *constitution* – заснову, встановлюю), яка має найвищу юридичну силу³⁹³.

Разом із цим, відомі спроби і законодавчої класифікації законів України, які були реалізовані, зокрема, в проектах законів України «Про закони та законодавчу діяльність» (реєстр. № 0894 від 06 листопада 1997 р.) та «Про нормативно-правові акти» (реєстр. № 1343–1 від 21 січня 2008 р.). Однак неприйняття цих законів

³⁹² Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2003. С. 78–80.

³⁹³ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 146–147.

не зняло з порядку денного законотворчої діяльності питання щодо законодавчого визначення системи нормативно-правових актів України. Важливим кроком у вирішенні цього питання стало прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність»³⁹⁴.

Вказаним Законом не тільки визначена дефініція поняття «закон», згідно з якою це нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою України та (або) на всеукраїнському референдумі в установленому Конституцією України та законом порядку, що регулює найбільш важливі суспільні відносини (стаття 10), а й встановлені види законів України.

Як показав аналіз цього Закону, в основу їхнього поділу покладені, зокрема, критерії суб'єкта прийняття, юридичної сили, типу, форми, предмету законодавчого регулювання.

Так, за суб'єктом прийняття закони можуть бути виокремлені в такі групи: а) закони, які прийняті (затверджені) Українським народом на всеукраїнському референдумі (наприклад, закони про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України (пункт 1 частини першої статті 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум»³⁹⁵); б) закони, прийняті Верховною Радою України.

Закони, прийняті (затверджені) Українським народом на всеукраїнському референдумі, є актами «законодавчої правотворчості Українського народу»³⁹⁶. Український народ є суб'єктом установчої влади, тому такі закони виступають правовими актами реалізації права на народне волевиявлення. З цього приводу В.Ф. Погорілко і В.Л. Федоренко зазначили, що рішення референдумів об'єктивізують волю Українського народу або територіальної громади, сприяють її вираженню та є важливими джерелами конституційного права³⁹⁷. Не випадково у Законі України «Про правотворчу діяльність» Український народ визначений першим у переліку суб'єктів правотворчої діяльності, чим підкреслюється вищість його правотворчого статусу. Отже, «...правотворчі повноваження Україн-

³⁹⁴ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

³⁹⁵ Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26 січня 2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#n1400>.

³⁹⁶ Колодій О.А. Конституційно-правовий статус Українського народу: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02, 081 Право. Київ, 2021. С. 41.

³⁹⁷ Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України: навч. посібник. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2006. С. 194–195.

ського народу є первинними, основоположними, засновницькими, невідчужуваними, а це означає, що реалізуючи їх, Український народ визначає головні закономірності правотворчих повноважень усіх інших суб'єктів»³⁹⁸.

Закони, прийняті Верховною Радою України, виступають продуктом реалізації законодавчої функції українського парламенту, яку ще іменують «титульною»³⁹⁹. І тим не менш вона є похідною від влади Українського народу, що знайшло своє відображення у Конституції України та згаданому Законі України «Про правотворчу діяльність». Як слушно наголосив професор Джефінер Сміт (Dalhousie University, Halifax, Canada), «функція законодавчих органів полягає просто у відображенні та виконанні волі людей» і що «законодавчі органи є лише зручною заміною народу»⁴⁰⁰. Тобто законодавча функція, також зауважили українські вчені В.В. Костицький і О.Г. Кобан, сама по собі не абсолютизується законодавством України як функція, де всевладдя парламенту діє безмежно. Попри те, що Верховну Раду України конституційовано як єдиний орган законодавчої влади, монопольного права на законотворчу діяльність Парламент не має⁴⁰¹.

Критерій юридичної сили у законодавчій площині системи нормативно-правових актів України відображає найвищий і вищий ступені цієї властивості актів права, тобто ступені юридичної сили закону.

Як передбачено у статті 9 Закону України «Про правотворчу діяльність», законодавство України структурується від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили з урахуванням: засад конституційного ладу в Україні; компетенції та територіальної юрисдикції суб'єкта правотворчої діяльності, визначеної Конституцією України та (або) законом; інших особливостей, визначених Конституцією України та (або) законом.

³⁹⁸ Колодій А.М., Тернавська В.М., Колодій О.А. Правотворчість Українського народу як форма реалізації конституційно-правової політики держави. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Т. 30. № 1. С. 74

³⁹⁹ Омельченко Н.Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2011. С. 32.

⁴⁰⁰ Дженіфер Сміт. Роль законодавчої влади в ліберально-демократичних суспільствах / пер. з англ. Р. Ткачук; гол. ред. і автор передм. Дж. Перлін; наук. ред. В. Куранін, М. Шаповаленко. Харків: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. С. 21.

⁴⁰¹ Костицький В.В., Кобан О.Г. Обмеження правом законодавчої та судової влади: монографія. Київ: Видавничий дім «АртЕк», 2017. С. 91.

Найвищу юридичну силу має Конституція України (стаття 8 Основного Закону України⁴⁰², стаття 19 Закону України «Про правотворчу діяльність»), що означає її беззаперечну першість серед законодавчих актів та загалом у системі нормативно-правових актів України. В юридичних позиціях Конституційного Суду України ця теза аргументована так: «...Верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес»⁴⁰³; «Принцип верховенства Конституції України поширюється на всю територію України», а «неухильне додержання органами державної влади та органами місцевого самоврядування Конституції та законів України є запорукою стабільності, підтримання громадського миру, злагоди в державі»⁴⁰⁴; «Пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо. Законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст. Закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються лише у частині, що не суперечить Конституції України»⁴⁰⁵.

Отже, Конституція України, на думку М.Г. Хаустової, вінчає собою все законодавство, виступає правоутворювальним ядром, є головним орієнтиром у справі організації правового регулювання в країні⁴⁰⁶. Як підкреслює В.Б. Ковальчук, конституція в правовій демократичній державі – це насамперед акт установчої влади народу, яка є первинною щодо так званих установлених влад, до яких з-поміж інших належить і законодавча влада⁴⁰⁷.

⁴⁰² Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

⁴⁰³ Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 р. № 7-зп у справі № 01/34–97 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України». URL: <https://ccu.gov.ua/docs/377>.

⁴⁰⁴ Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2014 р. № 3-рп/2014 у справі № 1–15/2014 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя». URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/3-рп/2014.pdf>.

⁴⁰⁵ Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016 у справі № 1–13/2016 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6-рп-2016.pdf>.

⁴⁰⁶ Хаустова М.Г. Національна правова система за умов розбудови правової демократичної державності в Україні: монографія. Харків: Право, 2008. С. 39.

⁴⁰⁷ Ковальчук В.Б. Установча влада та конституційна реформа в Україні. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5925/vnulpurn201685053.pdf>

Однаковий із Конституцією України ступінь юридичної сили (тобто найвищий) мають закони про внесення змін до Конституції України. Їх ще іменують «конституційними актами»⁴⁰⁸, «конституційними законами», оскільки після їх прийняття, як правильно відмічає В.І. Риндюк, вони стають частиною Конституції⁴⁰⁹. За національним законодавством України такі закони поділяються на: закони про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» та закони про внесення змін до інших розділів, окрім розділів I, III та XIII, Конституції України (наприклад, Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору від 07.02.2019 № 2680-VIII).

Слід відмітити, що у Законі України «Про правотворчу діяльність» окремо не передбачено у системі законодавства України закони про внесення змін до Конституції України (стаття 9). Мабуть, через законодавче застереження (стаття 1), що дія цього Закону не поширюється на діяльність суб'єктів правотворчої діяльності, пов'язану із підготовкою проєктів зазначених видів законів. Разом із цим, такі конституційні закони посідають однаково важливе місце у системі національного законодавства України, як і Основний Закон України. У зв'язку з цим заслуговує на увагу законодавця пропозиція відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України включити такий вид законів у статті 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» наступним після Конституції України пунктом⁴¹⁰.

Нижчий від Конституції України та конституційних законів України, але водночас вищий за усі інші нормативно-правові акти ступінь юридичної сили мають закони, що не входять до групи конституційних актів права. У правовій доктрині такі «інші закони» здобули назву «звичайні» (або «поточні») закони.

⁴⁰⁸ Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України: навч. посібник. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2006. С. 196.

⁴⁰⁹ Риндюк В.І. Нормотворча діяльність: навч. – метод. посіб. для самост. вивч. дисц. Київ: КНЕУ, 2009. С. 38–39.

⁴¹⁰ Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про правотворчу діяльність» щодо удосконалення окремих положень (супровідний лист Інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАН України № 135 від 03 червня 2024 р.).

Закони цієї групи не вирізняються між собою ступенем юридичної сили, адже, як слушно відмітив О.С. Простибоженко, «національне законодавство не передбачає існування різної юридичної сили у різних законів»⁴¹¹. Водночас, за наявності між ними колізій закони застосовуються відповідно до колізійних принципів і правил. Зокрема, відповідно до статті 66 Закону України «Про правотворчу діяльність» у разі виявлення колізії між нормативно-правовими актами рівної юридичної сили пріоритет у застосуванні мають: 1) норми, що містяться в нормативно-правових актах спеціального законодавства України (крім випадку, визначеного частиною другою цієї статті)⁴¹²; 2) норми, що містяться у нормативно-правових актах, що вступили в дію пізніше.

У Законі України «Про правотворчу діяльність» залежно від форми виокремлюються наступні види законів: кодекс, первинний закон, закон про внесення змін, закон про міжнародний договір, закон про затвердження, закон про схвалення (стаття 10).

В юридичній літературі кодекс справедливо вважають найпоширенішим видом кодифікаційних актів, які діють в основних сферах суспільного життя, що потребують правової упорядкованості⁴¹³. Кодифікований закон, як правильно зазначає А.Є. Ярмола, є найбільш витребуваною формою кодифікованого акту в сучасних умовах. Кодекс дозволяє узагальнити та уніфікувати значну кількість нормативно-правових приписів, створити засади та охопити основні параметри галузі, інституту чи іншого системного утворення⁴¹⁴. І хоча, з погляду юридичної сили, кодекс не відрізняється від інших законів, підкреслює Н.С. Кузнецова, не можна ігнорувати того, що в системі законодавства кодифіковані нормативні акти посідають особливе місце. Адже кодекс відіграє роль стрижневого елемента у системі галузевого законодавства, в якому віддзеркалю-

⁴¹¹ Простибоженко О.С. Юридична сила та ієрархія нормативно-правових актів. *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. 25.

⁴¹² У цій частині закріплено, що у разі виявлення колізії між кодексом і первинним законом пріоритет у застосуванні має норма права, що міститься у кодексі, якщо інше не передбачено таким кодексом.

⁴¹³ Іваничук Р.А. Динаміка функцій права та форм їх здійснення в умовах трансформації сучасної правової системи України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Івано-Франківськ, 2021. С. 17.

⁴¹⁴ Ярмола А.Є. Кодекси України: загальнотеоретичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2014. С. 67.

ється і система відповідної галузі права. Таким чином, такий кодифікований акт можна розглядати як додатковий «ідентифікатор» (поряд із предметом і методом) самостійності галузі права⁴¹⁵.

Кодекс визначений у Законі України «Про правотворчу діяльність» як закон, який створений шляхом систематизації норм права, містить загальні засади, на підставі яких комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи стабільність правового регулювання (стаття 11). У цій дефініції загалом правильно відображено, що кодекс є результатом систематизації (особливо за змістом і формою процесу правотворчості). Але з уваги на те, що систематизація, як відомо, може відбуватися у різних формах та різними способами, доцільно уточнити наведену дефініцію вказівкою на конкретну форму систематизації, якою в цьому випадку є кодифікація. До речі цим терміном та суміжними з ним (рекодифікація, декодифікація) законодавець оперує в тексті самого Закону (пункт 4 Розділу XIV «Прикінцеві положення»). Було б доцільно визначити ці правничі поняття в окремі «термінологічній» статті, якої поки що в Законі немає.

Слід відмітити, що об'єктом кодифікації також виступають Основи законодавства, які належать до кодифікованих законодавчих актів. На цей час чинними є Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування та Основи законодавства України про охорону здоров'я. Разом із цим Закон України «Про правотворчу діяльність» не виокремлює на майбутнє такий вид актів серед законів України, натомість, аналогічно урядовим декретам закріплює перехідну норму про їх тимчасову чинність (до прийняття відповідних законів). Можливим поясненням причини відмови законодавця від такої форми кодифікованого акту, як Основи, є те, що, як зазначається в літературі, такі акти «використовують федеративні держави з метою забезпечити спільне для федерації та її суб'єктів правове регулювання»⁴¹⁶, що неприйнятно для України як унітарної держави.

Категорія «первинний закон» не нова для юридичної науки. У глосарії із законопроектування первинний закон визначається

⁴¹⁵ Кузнєцова Н. С. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *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. 15–16.

⁴¹⁶ Ярмола А. С. Кодекси України: загальнотеоретичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2014. С. 34.

як закон, який вперше врегулює певну сферу правових відносин⁴¹⁷. М.І. Легенький пропонує розуміти під первинними законами базові первинні акти органу законодавчої влади, що врегулюють основні суспільні відносини, мають вищу юридичну силу та нормативний характер і до яких у разі необхідності можуть вноситись зміни⁴¹⁸. Разом із цим вирізняє такий закон від інших швидше не форма, хоча вона має свої особливості (частина четверта статті 32 Закону України «Про правотворчу діяльність»), а його правотворча роль і значення. Так, як зазначається в юридичній енциклопедії, поділ законів на первинні та вторинні здійснюється за критерієм не форми, а «значення у механізмі правового регулювання». Первинні закони містять у первинній редакції текст правових норм і здійснюють первинне правове регулювання суспільних відносин, а вторинні закони вносять зміни і доповнення до первинних законів, затверджують, ратифікують, зупиняють, скасовують інші акти⁴¹⁹.

Первинне регулювання суспільних відносин, що означає формулювання (встановлення) нових правових норм, як правило, відносять до основних функцій правотворчості⁴²⁰ або видів правотворчої діяльності⁴²¹.

Так, В.І. Риндюк досліджувала первинне регулювання як новелізацію і дійшла обґрунтованих висновків, що новелізація законодавства як вид правотворчої діяльності – це завжди змістовне оновлення законодавства (нововведення в законодавстві), що пов'язане або з встановленням абсолютно нових норм права (новел) або зі змістовним оновленням вже чинних норм права (внесення елементів новизни в їх зміст). Новелізація може відбуватися

⁴¹⁷ Глосарій із законопроекування. URL: <http://lawdrafting.org/glossary..>

⁴¹⁸ Легенький М.І. Первинний закон як юридична категорія. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. Випуск 78: частина 1. 2023. С. 39. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/08/7-1.pdf>.

⁴¹⁹ Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 147.

⁴²⁰ Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваїте, 2015. С. 193. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/f/283756.pdf>.

⁴²¹ Риндюк В.І. Упорядкування законодавства України: теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2021. С. 176. URL: http://idpnan.org.ua/files/2021/rindyuk-v.i.-uporyadkuvannya-zakonodavstva-ukrayini-teoretiko-metodologichni-ta-tehniko-yuridichni-aspekti_-d_.pdf.

як без зміни, так і зі зміною форми законодавства (абсолютно нові норми права отримують зовнішній вираз у законодавстві через абсолютно нову форму)⁴²².

Отже, первинний закон є об'єктивним результатом первинної правотворчості, виступає основним (головним, базовим) у відповідній сфері суспільних відносин та який вперше або по-новому їх регламентує. З огляду на це є сенс деталізувати визначення первинного закону, яке закріплене у Законі України «Про правотворчу діяльність». Чинна редакція його статті 12 визначає первинний закон як закон, що системно регулює окрему сферу суспільних відносин. Однак ознака «системності» є невід'ємною властивістю правового регулювання загалом і безперечно важлива у правотворчості. Законодавство як специфічна форма виразу певного нормативного масиву є однією із складових усього нормативного масиву правової системи та знаходиться у різноманітних взаємозв'язках з іншими складовими правової системи, правильно зазначає В.І. Риндюк⁴²³. Інакше кажучи, «системність – об'єктивна властивість національного законодавства»⁴²⁴. Таким чином, ця ознака, хоча й не віддільна, але не вирізняє закон як первинний за своїм характером, значенням і змістом. Тому, на наш погляд, точнішою вбачається дефініція, за якою первинним є базовий закон, що системно вперше або по-новому (інакше) регулює окрему сферу суспільних відносин. Пропоноване визначення повніше узгоджується з подальшими положеннями цієї статті, відповідно до яких первинний закон приймається Верховною Радою України, як правило, у разі: 1) виникнення нової сфери суспільних відносин; 2) суттєвої зміни суспільних відносин, врегульованих законом; 3) необхідності за результатами здійснення правового моніторингу; 4) упорядкування або систематизації інших первинних законів.

Первинний закон вирізняється і тим, що його розроблення потребує концептуального підходу. Адже, як закріплено у статті 27 Закону України «Про правотворчу діяльність», до первинного за-

⁴²² Там само. С. 177.

⁴²³ Риндюк В.І. Упорядкування законодавства України: теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2021. С. 101. URL: http://idpnan.org.ua/files/2021/rindyuk-v.i.-uporyadkuvannya-zakonodavstva-ukrayini-_teoretiko-metodologichni-ta-tehniko-yuridichni-aspekti_-_d_.pdf.

⁴²⁴ Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова, М. О Теплюк, Л.В. Гульченко, В.І. Риндюк; за заг. ред. О.І. Ющика. Київ: Парламентське видавництво, 2007. С. 3.

кону обов'язково розробляється концепція його проєкту. Концепція містить обраний підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акту, 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.

У концепції викладаються 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 регулювання відповідних суспільних відносин без прийняття (видання) нормативно-правового акту;

3) обґрунтування необхідності та підстав розроблення проєкту нормативно-правового акту;

4) визначення мети проєкту нормативно-правового акту, предмета правового регулювання, основних правових механізмів реалізації нормативно-правового акту 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 EC*), а також щодо приєднання до міжнародних організацій, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у тому числі, але не виключно, 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 проекту нормативно-правового акта, зміст його основних положень.

Отже, 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 держави.

Закони, які виступають результатом вторинної правотворчості, тобто «змінюють зміст існуючого правового регулювання певних суспільних відносин»⁴²⁵, вирішують інші завдання (але на основі вихідних законодавчих положень): приведення законодавчих актів у відповідність до вже прийнятих, зняття суперечностей між нормами права, усунення недоліків у текстах законах, виключення множинності юридичних норм з одних і тих же питань, осучаснення законодавчої термінології, її корекція тощо. Прийняттям законів про внесення змін реалізуються, зокрема, такі функції правотворчості, як: «модифікація правового регулювання шляхом внесення змін до існуючих правових норм, закріплених у нормативно-правових актах та нормативно-правових договорах» та «припинення правового регулювання певних суспільних відносин шляхом скасування відповідних правових норм»⁴²⁶.

Для вказівки на характер відповідних законодавчих змін, за правилами законодавчої техніки, використовуються такі слова та стійкі словосполучення: «замінити», «виключити», «доповнити», «викласти в такій редакції», «визнати таким, що втратив чинність». Особливістю логічної форми техніки внесення змін є спеціальна структура законодавчого акта про внесення змін⁴²⁷.

Так, згідно зі статтею 32 Закону України «Про правотворчу діяльність» структура закону про внесення змін складається з його назви, преамбули (за необхідності) та двох розділів: 1) розділ I, в якому розміщуються зміни, що вносяться до структурних елементів одного або кількох первинних законів, кодексів; 2) розділ II, в якому розміщуються: а) норма права про порядок набрання чин-

⁴²⁵ Риндюк В.І. Упорядкування законодавства України: теоретико-методологічний та техніко-юридичний аспекти: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2021. С. 44. URL: http://idpnan.org.ua/files/2021/rindyuk-v.i.-uporyadkuvannya-zakonodavstva-ukrayini-_teoretiko-metodologichni-ta-tehniko-yuridichni-aspekti_-_d_.pdf.

⁴²⁶ Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. С. 193.

⁴²⁷ Методичні рекомендації з розробки та прийняття законодавчих актів (законодавча техніка) / за заг. ред. академіка НАН України Ю.С. Шемшученка, д.ю.н. О.І. Ющика. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. С. 81.

ності законом про внесення змін; б) доручення Кабінету Міністрів України іншому державному органу, пов'язані з набранням чинності законом про внесення змін. У розділі II закону про внесення змін не можуть розміщуватися: 1) зміни до структурних елементів кодексу, первинного закону, закону про внесення змін, закону (норм права) про визнання іншого первинного закону, кодексу, їх окремого структурного елемента такими, що втратили чинність; 2) перехідні положення, пов'язані з впровадженням змін, розміщених у розділі I закону про внесення змін.

Окрему групу законодавчих актів становлять так звані в юридичній літературі «забезпечувальні» («допоміжні») закони. Спираючись на різновиди законів, що закріплені в Законі України «Про правотворчу діяльність», до цієї групи відносимо: закон про міжнародний договір, закон про затвердження та закон про схвалення. Зокрема, аналіз положень Закону України «Про правотворчу діяльність», «Про Регламент Верховної Ради України», Закону України «Про міжнародні договори» дає змогу зазначити, що законами про міжнародні договори виступають: а) закони, якими Верховною Радою України надається згода на обов'язковість міжнародних договорів України (про ратифікацію, затвердження, прийняття, приєднання); б) закони, якими здійснюється денонсація міжнародних договорів України.

У самостійний вид законодавчих актів, як правило, виокремлюються «надзвичайні» закони. А.О. Барчук наводить наступну їх дефініцію: це різновид законів, які регулюють суспільні відносини в умовах введення в державі чи на окремій її території особливого правового режиму з метою забезпечення непорушності прав і свобод людини; конституційного ладу і правопорядку; мають вищу юридичну силу; приймаються в особливому порядку; мають імперативний характер, можуть бути обмеженими у просторовому та часовому аспектах дії. Науковець додає, що такі закони мають комплексний характер, можуть припиняти та відмінити дію інших законів, засновуються на положеннях Конституції та нормах міжнародного права, можуть обмежувати правовий статус осіб для забезпечення їх безпеки та мають самостійне значення в системі законодавства⁴²⁸.

⁴²⁸ Барчук А.О. Надзвичайні закони в системі законодавства: теоретико-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2019. С. 220.

Закон України «Про правотворчу діяльність», однак, не виділяє в окрему групу надзвичайні закони, хоча і регламентує особливості прийняття нормативно-правових актів під час дії воєнного або надзвичайного стану. Особливості прийняття таких надзвичайних актів полягають у тому, що їх прийняття здійснюється без планування, розроблення концепції проєкту, здійснення оцінки впливу на суспільні відносини, оцінки відповідності проєкту зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву *acquis* ЄС; організаційно-технічного забезпечення підготовки проєкту акта, проведення публічних консультацій. На закони, що прийняті у зазначений період, не поширюються і вимоги правового моніторингу (стаття 7).

Разом із цим, наведені винятки, хоч і тимчасові, підвищують ризик правотворчих порушень при прийнятті таких законів. Як засвідчує серія аналітичних досліджень законодавчих актів, прийнятих за роки воєнного стану в Україні⁴²⁹, закони воєнного часу (а це надзвичайні закони) густо рясніють такими порушеннями. Прикладом може бути Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 р. № 2259–ІХ⁴³⁰. Цим Законом, зокрема, внесені зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389–VIII в частині утворення військових адміністрацій населених пунктів, структури і штатного розпису військових адміністрацій, строку їх повноважень, особливостей здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, кадрового забезпечення в таких умовах роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, припинення повноважень державних органів. За результатами аналізу законодавчих змін було, серед іншого, особливо відмічене, що нова процедура вступу на посади державної служби та посади в органах місцевого самоврядування в період дії воєнного стану зазнала невиправданого спрощення (зокрема, скасована спеціальна перевірка). З одного боку, в умовах воєнного стану

⁴²⁹ Йдеться про аналітичні дослідження актів Верховної Ради України, здійснені науковцями Київського регіонального центру НАПрН України (НДІ правотворчості та науково-правових експертиз НАПрН України), з часу введення воєнного стану в Україні. URL: <https://lawmaking.academy/analitychne-doslidzhennya-aktiv-verhovnoyi-rady-ukrayiny/>.

⁴³⁰ Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 р. № 2259–ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.

запроваджені зміни наче є зрозумілими, оскільки спрямовані на забезпечення безперебійної роботи органів публічної влади України, сприяння оперативного прийняття управлінських рішень тощо. Водночас скасування на період дії воєнного стану спеціальної перевірки осіб та подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, видається сумнівним. Адже інститут спеціальної перевірки впроваджений не тільки для формування високопрофесійного корпусу, а й для недопущення до влади осіб, які за своїми моральними якостями не відповідають засадам публічної служби в Україні. Особливо це актуально в умовах воєнного стану, коли контроль за кадрами має посилюватися, а не послаблюватися (спрощуватися)⁴³¹.

Таким чином, надзвичайні закони, у тому числі законодавчі акти, прийняті під час дії воєнного стану в Україні, дійсно відзначаються особливою концентрацією і консолідацією зусиль держави і громадянського суспільства на мінімізації певних катастрофічних наслідків (у цьому випадку – російської агресії) для економіки, на підтриманні системи охорони здоров'я, зміцненні системи соціального захисту військовослужбовців, членів їх сімей, на спрощенні дозвільних, реєстраційних та інших адміністративних процедур, посиленні кримінальної відповідальності за відповідні правопорушення. З іншого боку, надзвичайні закони також мають свої правові межі.

Наприклад, згідно зі статтею 20 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах воєнного стану визначаються відповідно до Конституції України та цього Закону. В умовах воєнного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, зазначені у частині другій статті 64 Конституції України⁴³².

Тому не можна не погодитися з висновками П. О. Давиденка про те, що під час воєнного стану обмеження фундаментальних прав людини повинні відповідати принципу верховенства права та проходити тест на відповідність трьом критеріям (чи здійснено втру-

⁴³¹ Томкіна О. О. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 р. № 2259–ІХ. Закони воєнного часу (аналітичне дослідження) / упоряд.: О. О. Кот, А. Б. Гриняк, Л. В. Красицька. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 87. URL: https://lawmaking.academy/wp-content/uploads/Zakony-voennogo-chasu_Analit.-doslid.pdf.

⁴³² Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n173>.

чання «згідно із законом»; чи є законна (легітимна) мета; чи воно є «необхідним у демократичному суспільстві»). Справедливе та обґрунтоване введення воєнного стану вимагає чіткої регламентації всіх його елементів, включаючи порядок та форму введення, строк та територію дії, перелік обмежень та компетенції владних органів. Важливо забезпечувати легітимність втручання держави у приватну автономію індивіда для досягнення загального блага. Особливо актуальним стає чітке законодавче визначення прав та свобод, що тимчасово призупиняються чи обмежуються⁴³³.

Основоположною правовою основою прийняття законодавчих актів і у мирний час, і на період дії воєнного стану є Конституція України. Юридична формула «Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» (друге речення абзацу другого статті 8 Конституції України) виведена на усі випадки життя і застосовується в обов'язковій кореляції з принципом верховенства права. Правотворча діяльність має за будь-яких умов орієнтуватися на максимальну охорону і захист прав і свобод людини і громадянина, розумно балансує між вимушеними конституційними обмеженнями і правовими можливостями.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що законодавчі акти становлять собою багатовимірну юридичну категорію, яка об'єднує групи нормативно-правових актів різної форми (типу), найменування, значення у механізмі правового регулювання тощо, що мають юридичну силу закону (Конституція, первинний закон, кодекс тощо). Законодавчі акти уособлюють функціональний зріз національної правової системи. Тому їх умовно можна порівняти із електропровідниками, однак у правовому полі. Дослідження законодавчих актів як юридичної категорії так чи інакше занурює у дискурс про право і закон, в межах якого верховенство права як засадничий принцип спрямовує правотворчу діяльність на вироблення якісних та ефективних у дії законів держави. Закон як правовий стандарт спирається на засади доброчесності, які віддзеркалюють провідний гуманістичний концепт ХХІ століття: «людина – найвища цінність». У ньому відображені цінності справедливості, свободи, гідності, рівності, терпимості, солідарності, відповідальності, безпеки, що так важливо для України в умовах сьогодення.

⁴³³ Давиденко П. О. Механізм забезпечення конституційних прав людини в умовах воєнного стану: дис. ... доктора філософії: 081 Право. Харків, 2023. С. 71.

Розділ 10

Підзаконні нормативно-правові акти в системі чинного законодавства

Підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади посідають важливе місце серед великої кількості джерел права України. Реформування правової системи нашої держави перш за все потребує вдосконалення нормативно-правових актів у цілому та підзаконних актів зокрема. Конституція України визначає, що закони, які мають вищу юридичну силу, покликані внормувати більш значущі соціальні, правові, політичні, економічні відносини у державі, а також те, що у країні приймаються й інші нормативно-правові акти, які мають бути створені на основі та у повній відповідності до Конституції і законів України⁴³⁴.

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

Окремим питанням підзаконних нормативно-правових актів присвячена монографія В. Плавич, С. Плавич «Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології» (2013 р.)⁴³⁵; монографія Ю. Загуменної, В. Лазарева, А. Сидоренко «Відомча нормотворчість в Україні: досвід комплексного аналізу» (2021 р.)⁴³⁶; збірник наукових праць за загальною редакцією О. Кота, А. Гриняка, Н. Міловської «Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання» (2022 р.)⁴³⁷.

⁴³⁴ Гетьман Є. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 2 (77). С. 92.

⁴³⁵ Плавич В.П., Плавич С.В. Сучасна правотворчість: проблеми теорії і методології / за ред. академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. Одеса: Астропринт, 2013. 276 с.

⁴³⁶ Загуменна Ю.О., Лазарев В.В., Сидоренко А.Ю. Відомча нормотворчість в Україні: досвід комплексного аналізу: монографія. Харків: Планета-Прінт, 2021. 228 с.

⁴³⁷ Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 226 с.

Серед дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук необхідно відзначити такі дослідження, як: Л. Горбунової «Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності»⁴³⁸ (2005 р.); І. Куценко «Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права»⁴³⁹ (2013 р.); Я. Романова «Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика»⁴⁴⁰ (2015 р.); Ю. Безусої «Систематизація підзаконних нормативно-правових актів в Україні (теоретико-правовий аспект)»⁴⁴¹ (2018 р.), О. Томкіної «Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації»⁴⁴² (2005 р.) та інші.

Однак, незважаючи на значні наукові доробки у цій сфері, потребують подальшого дослідження питання правотворчої діяльності в нашій державі. Прийняття 24 серпня 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність» № 3354-IX⁴⁴³ стало важливим кроком на шляху впорядкування правотворчого процесу в нашій державі, оскільки цей Закон визначає правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроєктування, 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. Незважаючи на те, що введення в дію Закону № 3354-IX відбудеться через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»⁴⁴⁴,

⁴³⁸ Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 21 с.

⁴³⁹ Куценко І. В. Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2013. 16 с.

⁴⁴⁰ Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с.

⁴⁴¹ Безуса Ю. О. Систематизація підзаконних нормативно-правових актів в Україні (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук (докт. філософії): 12.00.01; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 22 с.

⁴⁴² Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 203 с.

⁴⁴³ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

⁴⁴⁴ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.

прийняття цього Закону на сьогодні сприятиме вдосконаленню як нормотворчого процесу, так і правозастосовної практики в нашій державі.

Слушною є думка Л. Горбунової про те, що особливого значення в сучасних умовах набувають проблеми досягнення законності змісту підзаконних нормативно-правових актів, які видаються передусім органами виконавчої влади з метою реалізації законів, виконання ними державно-управлінських завдань⁴⁴⁵.

Поділяємо думку І. Шутак про те, що «потреба функціонування підзаконної правотворчості обумовлена особливостями законотворчості. Законодавець не має змоги в процесі правового регулювання досконало встановити правила поведінки суб'єктів для всіх правовідносин. Представницькі органи влади законодавчими актами намагаються врегулювати найбільш важливі суспільні відносини. Конкретизацію правил поведінки законодавець передає іншим суб'єктам правотворчості відповідно до їхньої компетенції»⁴⁴⁶.

Про об'єктивну потребу у підзаконній нормотворчості наголошує і Я. Романов, зауважуючи про те, що «виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень не може ефективно функціонувати; законодавець не здатен передбачити і регламентувати всю сукупність різноманітних суспільних відносин, які мають у цьому потребу; підзаконні акти можуть значно оперативніше, ніж закони реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання тощо»⁴⁴⁷.

Дослідження питань нормотворчої діяльності, що здійснювалися протягом останніх років, більше стосувалися шляхів реалізації конституційної ідеї зростання ваги закону в регулюванні суспільних відносин у державі, ніж проблем підзаконних нормативно-правових актів.

У той же час, підзаконні нормативно-правові акти посідають особливе місце в системі законодавства України через здатність забезпечувати комплексне правове впорядкування процесів у державі. Підзаконна правотворчість необхідна, перш за все, для забезпе-

⁴⁴⁵ Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 21 с.

⁴⁴⁶ Шутак І. Юридична техніка підзаконної правотворчості. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2021. № 1 (29). С. 81–82.

⁴⁴⁷ Романов Я.В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с.

чення застосування закону, оскільки законодавчі норми найчастіше мають загальний характер, і їх застосування потребує додаткової конкретизації норм підзаконної правотворчості.

Слушною є думка Є. Гетьмана і про те, що «від якості саме підзаконних нормативно-правових актів цілком і повністю залежить якість правового регулювання суспільних відносин у державі, захист інтересів, прав і свобод громадян, оскільки якими б доскональними законодавчими актами не було врегульовано ту чи іншу сферу суспільного життя, без належного впровадження законодавчих положень органами виконавчої влади правове регулювання ефективно здійснюватися не зможе»⁴⁴⁸.

Поняття і особливості підзаконних нормативно-правових актів. Поняття «підзаконний нормативно-правовий акт» досить широко використовується в юридичній літературі, однак єдиного підходу серед науковців щодо його тлумачення немає.

Так, І. Красюк вважає, що підзаконні нормативно-правові акти – це нормативні акти компетентних органів, що видаються на підставі закону, відповідно до закону й для його виконання⁴⁴⁹.

Л. Горбунова визначає підзаконні нормативно-правові акти різновидом нормативно-правових актів, що видаються повноважними органами публічного управління на основі та на виконання положень законів, згідно із ними для їх подальшої конкретизації та розвитку⁴⁵⁰.

Є. Гетьман дійшов висновку, що підзаконний нормативно-правовий акт становить собою офіційний письмовий документ уповноваженого органу виконавчої влади, створений на підставі та на виконання Конституції та законів України, який містить, змінює або скасовує норми права, створюється у встановленому законодавством порядку із застосуванням спеціальних засобів нормотворчої техніки⁴⁵¹.

⁴⁴⁸ Гетьман Є. А. Підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади України та іноземних держав: порівняльна характеристика. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 1 (9). С. 1–2.

⁴⁴⁹ Красюк І. А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 70. С. 131.

⁴⁵⁰ Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Київ. нац. екон. ун-т. Київ, 2005. 21 с.

⁴⁵¹ Гетьман Є. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 2 (77). С. 98.

Для Е. Шуберт підзаконний нормативно-правовий акт – це офіційно закріплений, регламентований державою документ, виданий органом публічної влади, створений для врегулювання окремої вузькоспеціалізованої сфери суспільних відносин відповідно до Конституції та інших законів України⁴⁵².

Під підзаконним нормативно-правовим актом І. Кудрявцев розуміє офіційний односторонній письмовий акт-документ, прийнятий (виданий) в установленому законом порядку і формі уповноваженим суб'єктом у рамках його компетенції з метою створення, зміни, припинення дії нормативно-правових приписів, розрахований на неодноразове застосування не персоніфікованим колом осіб, на основі, для виконання і згідно із законом та для оперативного і конкретного регулювання різних сфер суспільних відносин⁴⁵³.

Таким чином, у правовій літературі підзаконний нормативно-правовий акт визначається неоднозначно, проте несуперечливо на основі вузького чи широкого підходу. Більш доцільним, вважає І. Кудрявцев, є широке трактування підзаконного нормативно-правового акта, в якому повинні бути відображені сутнісні ознаки НПА, а саме: 1) офіційний характер прийнятого (виданого) НПА; 2) його прийняття уповноваженим органом у межах компетенції; 3) в установленому законом порядку і формі; 4) відповідно, на підставі та на виконання закону; 5) його неодноразова дія; 6) поширення на не персоніфіковане коло осіб; 7) з метою оперативного та конкретного регулювання різних сфер суспільних відносин⁴⁵⁴.

Варто зазначити, що на законодавчому рівні у Законі України «Про правотворчу діяльність»⁴⁵⁵ у статті 17 визначається поняття підзаконного нормативно-правового акту. Так, «підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію».

⁴⁵² Шуберт Е.С. Функції підзаконних нормативно-правових актів в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (4). С. 214.

⁴⁵³ Кудрявцев І.О. Поняття та ознаки підзаконних нормативно-правових актів. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 21.

⁴⁵⁴ Кудрявцев І.О. Поняття та ознаки підзаконних нормативно-правових актів. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 20–21.

⁴⁵⁵ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

Статтею 17 Закону України «Про правотворчу діяльність» також визначено, що підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою. Окрім того, підзаконний нормативно-правовий акт приймається (видається) у визначеній Конституцією України та (або) законом формі. Визначення Конституцією України та (або) законом форми підзаконного нормативно-правового акта не є делегуванням законодавчих повноважень щодо кола суспільних відносин, що може регулюватися винятково законом.

У дисертаційному дослідженні Л. Горбунова дійшла висновку, що основними відмінностями підзаконних нормативно-правових актів від законів є наступні:

1) підзаконні нормативно-правові акти в системі механізму діяльності органів державної влади видаються головним чином органами виконавчої влади, які не формуються народом України безпосередньо, тоді як закони – винятково представницьким органом державної влади (парламентом);

2) закони є основними проявами реалізації компетенції законодавчої влади, а підзаконні нормативно-правові акти – виконавчих функцій держави, завдань виконавчої гілки влади;

3) підзаконні нормативно-правові акти, на відміну від законів, можуть бути більш оперативно змінені, доповнені або скасовані;

4) підзаконними нормативно-правовими актами урегулюється все різноманіття суспільних відносин, що виникають між людьми і організаціями, органами влади, законами ж – тільки основні, коло яких окреслюється у ст. 92 Конституції України;

5) закони виступають основою для підзаконного правового регулювання. Підзаконні джерела права конкретизують, розвивають положення законів, визначають процедури їх реалізації;

6) підзаконні нормативно-правові акти мають меншу юридичну силу ніж закони;

7) підзаконні нормативно-правові акти, як правило, розраховуються на менш тривалий період чинності, є менш стабільними⁴⁵⁶.

⁴⁵⁶ Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Київ. нац. екон. ун-т. Київ, 2005. 21 с.

Слушною є думка І. Красюк про те, що підзаконні нормативно-правові акти містять норми, мають низку специфічних ознак, видаються лише уповноваженими органами державної влади у визначеній формі з метою конкретизації та на виконання законів. Окрім того, науковець зауважує, що «підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншої юридичної обов'язковості. Вони мають необхідну юридичну чинність. Проте їх юридична чинність не має такої ж загальності та верховенства, як це властиво законам. Вони посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин»⁴⁵⁷.

Узагальнюючи запропоновані провідними вченими позиції щодо співвідношення закону і підзаконного нормативно-правового акта, Д. Бараненко виділяє такі підстави співвідношення, за якими зазначені правові категорії відрізняються та набувають своїх особливих, притаманних лише конкретному виду нормативно-правового акта ознак. Так, на думку науковця, закон і підзаконний нормативно-правовий акт співвідносяться (мають певні спільні риси та такі, що їх відрізняють) за такими підставами: видом влади, яка видає нормативно-правовий акт як прояв конституційного принципу розподілу державної влади; органом видання; сферою суспільних відносин, що регулюються відповідним видом нормативно-правового акта; юридичною силою; місцем у системі нормативно-правових актів; порядком прийняття; змістом норм права; терміном дії; колом осіб, на котрих поширюється дія нормативно-правового акта⁴⁵⁸.

Зауважимо, що стаття 92 Конституції України чітко врегулює, які сфери суспільних відносин визначаються винятково законами України, а які підзаконними нормативно-правовими актами. Таким чином, можна дійти висновку про те, що закони України від підзаконних нормативно-правових актів відрізняються: юридичною силою, предметом регулювання та охорони, суб'єктами їх прийняття, а також територією їх чинності.

⁴⁵⁷ Красюк І. А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 70. С. 131.

⁴⁵⁸ Бараненко Д. Підзаконний нормативно-правовий акт як результат нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020 № 4 (32). С. 11.

Функції підзаконних нормативно-правових актів в Україні. У науковій літературі не існує єдиної думки щодо функцій підзаконних нормативно-правових актів.

На думку, Е. Шуберта функції підзаконних нормативно-правових актів в Україні – це форма виявлення виконання цілої низки специфічних завдань за допомогою офіційно закріпленого, регламентованого державою письмового документа в системі нормативно-правових актів і в механізмі правового регулювання окремої вузькоспеціалізованої сфери суспільних відносин відповідно до Конституції та інших законів України⁴⁵⁹.

Е. Шуберт виділяє п'ять основних груп функцій підзаконних нормативно-правових актів в Україні⁴⁶⁰.

1. Власне юридичні функції, що притаманні праву як загальнонотеретичному явищу, та інші функції, які притаманні підзаконним нормативно-правовим актам як соціально-правовому явищу. Юридичні функції підзаконних нормативних актів поділяються на: а) регулятивні функції підзаконного нормативного акта (статична і динамічна); б) охоронна функція підзаконного нормативного акта – як функція негативного регулювання.

Загальносоціальні функції підзаконних нормативних актів: а) економічна; б) політична; в) культурно-історична; г) виховна; д) інформаційно орієнтована й інші.

Будь-який підзаконний нормативно-правовий акт у більшій мірі виконує ту чи іншу юридичну функцію і менше інші соціальні функції, здійснюючи їх реалізацію опосередковано.

2. Підзаконний нормативно-правовий акт відноситься до нормативно-правових актів, що здійснює відповідні функції форми (джерела) права. У цій, другій виділеній групі, основними функціями можна назвати наступні: а) функція вираження офіційної державної волі суспільства; б) функція надання юридичної сили правовим нормам, які в них містяться; в) функція здійснення правової форми діяльності суб'єктів правотворчості; г) системоутворювальна функція підзаконних нормативних правових актів.

3. Функції, що забезпечують службову роль підзаконних нормативних актів по відношенню до закону: а) функція тимчасового

⁴⁵⁹ Шуберт Е. С. Функції підзаконних нормативно-правових актів в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (4). С. 215.

⁴⁶⁰ Там само. С. 214-215.

заміщення закону до моменту його прийняття; б) функція забезпечення реалізації законодавчих актів; в) функція конкретизації і деталізації закону; г) сигнальна функція.

4. Функції підзаконних нормативних актів, які здійснюються ними в рамках власної підсистеми законодавства по відношенню один до одного: а) функція субординації; б) генетична функція; в) прогностична функція.

5. Функції підзаконних нормативних актів у сфері правового регулювання системи державного управління: а) установча функція підзаконних нормативно-правових актів; б) компетенційна функція підзаконних нормативно-правових актів; в) координаційна функція; г) функція формування спільної волі кількох суб'єктів підзаконного регулювання; д) функція встановлення процесуальних нормативних приписів щодо здійснення державного управління.

Д. Бараненко зазначає про те, що підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади виконують, насамперед, регулятивну функцію, що розподіляється на функцію первинного (у разі первинного встановлення норм права підзаконними нормативно-правовими актами) та вторинного (у разі конкретизації, розвитку й удосконалення норм права, встановлених нормативно-правовими актами вищої юридичної сили) регулювання; управлінську (органи виконавчої влади, як з'ясовано, є органами управління, саме тому видані ними підзаконні нормативно-правові акти виконують управлінську функцію); роз'яснювальну та конкретизуючу (норми, які містяться у підзаконних нормативно-правових актах, конкретизують, роз'яснюють, удосконалюють, «розгортають» норми, встановлені нормативно-правовими актами вищої юридичної сили); правоустановчу (реалізується при введенні норм права підзаконними нормативно-правовими актами); правореалізаційну функцію (норми підзаконних нормативно-правових актів закріплюють певні порядки, положення тощо, реалізація яких практично відтворює норми, встановлені Конституцією, кодексами та законами України)⁴⁶¹.

Класифікація підзаконних нормативно-правових актів. Варто зауважити, що науковцями підзаконні нормативно-правові акти класифікувалися за різними критеріями.

⁴⁶¹ Бараненко Д. Підзаконний нормативно-правовий акт як результат нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 4 (32). С. 12.

Так, О. Дзюбенко за юридичною силою підзаконні нормативно-правові акти поділяє на загальні, відомчі, місцеві і локальні. При цьому, загальні акти – це підзаконні акти, що видаються органами загальної компетенції та поширюють свою дію на всю територію держави. Відомчими актами є підзаконні акти, які видаються центральними органами виконавчої влади для врегулювання суспільних відносин у певній галузі діяльності держави. Місцевими актами є підзаконні нормативні акти, які поширюють свою дію на певну адміністративно-територіальну одиницю держави, видаються уповноваженими органами цієї території та поширюють свій вплив на осіб у межах цієї території. Локальними актами є підзаконні акти, які видаються керівниками підприємств, установ, організацій для вирішення внутрішніх питань та поширюються на їх працівників⁴⁶².

Л. Горбунова виокремлює такі основні групи підзаконних нормативно-правових актів суб'єктів державного управління: 1) нормативно-правові акти Президента України; 2) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; 3) нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 4) нормативно-правові акти органів влади Автономної Республіки Крим; 5) нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій; 6) нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування. При цьому, науковець у своєму дисертаційному дослідженні розкриває внутрішні особливості кожної з названих груп підзаконних нормативно-правових актів, виділяючи в їх межах певні підвиди відповідних джерел права⁴⁶³.

На думку Л. Горбунової, вітчизняна практика підзаконного правового регулювання дає змогу класифікувати нормативно-правові акти за такими критеріями: 1) суб'єкт прийняття; 2) сфера суспільних відносин, що урегульовується; 3) юридична сила; 4) порядок (процедура) прийняття (колегіальні та такі, що приймаються одноосібно); 5) територіальний масштаб дій (чинні на всій території держави або тільки окремих адміністративно-територіальних одиниць); 6) юридичні засоби їх правового регулювання (право-

⁴⁶² Дзюбенко О.Л. Ознаки та види відомчих підзаконних актів як результат застосування юридичної техніки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 19.

⁴⁶³ Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Київ. нац. екон. ун-т. Київ, 2005. 21 с.

охоронні та регулятивні); 7) термін дії (тимчасові і такі, що розраховані на необмежений період дії); 8) функціональне призначення (матеріально-правові та процесуальні)⁴⁶⁴.

Узагальнюючи представлені в юридичній науці підходи до класифікації підзаконних правових актів, Я. Романовим запропоновано їх поділ за такими критеріями як: 1) за суб'єктами прийняття – акти президента, уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування та ін.; 2) за зовнішньою формою акта – укази, постанови, накази, розпорядження, рішення, статuti, правила та ін.; 3) за сферою дії акта – загальні, міжвідомчі, відомчі, місцеві акти; 4) за характером нормотворчої компетенції – прийняті в межах власної нормотворчої компетенції і прийняті в порядку реалізації делегованих нормотворчих повноважень; 5) за порядком прийняття – акти, прийняті одноособово і колегіально; 6) за кількістю суб'єктів нормотворчості – акти, прийняті одним суб'єктом владних повноважень і спільно двома або більше суб'єктами; 7) за характером відомостей, що містяться у нормативному акті, – акти з відкритим доступом і акти з обмеженим доступом; 8) такі, що мають регуляторний характер, і ті, що такого характеру не мають; 9) за характером повноважень – видані на основі постійних повноважень й на основі тимчасових; 10) за нормотворчим призначенням – нормовстановлювальні та нормативно-допоміжні; 11) за функціональним призначенням – програмно-цільові, регламентаційні, статутні, правонаділяючі тощо; 12) за предметом правового регулювання; 13) за юридичними властивостями – суто нормативні й змішані та ін.⁴⁶⁵.

І. Кудрявцев, аналізуючи наукову літературу з проблематики класифікації нормативно-правових актів (далі – НПА), зазначає про відсутність суперечностей у науковців щодо поділу НПА за такими критеріями, як: 1) суб'єкти правотворчості; 2) юридична сила НПА; 3) метод правового регулювання НПА; 4) предмет регулювання НПА; 5) час дії НПА; 6) обсяг дії НПА; 7) дія НПА за ко-

⁴⁶⁴ Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Київ. нац. екон. ун-т. К., 2005. 21 с.

⁴⁶⁵ Романов Я.В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с.

лом осіб. Більшістю авторів визначаються локальні (за сферою дії) та колізійні (у складі спеціалізованих) НПА⁴⁶⁶.

Варто зазначити, що різні підходи до класифікації підзаконних нормативно-правових актів є свідченням значного наукового інтересу учених до їх правозастосування. Водночас, необхідною є подальша уніфікація класифікаційних критеріїв, чітке визначення у правовій науці того, за яким критерієм класифікація яких норм повинна здійснюватися.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁴⁶⁷ підзаконні нормативно-правові акти є частиною законодавства України і класифікуються на:

- а) постанови Верховної Ради України, що містять норми права;
- б) укази Президента України, що містять норми права;
- в) постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права;
- г) накази міністерств, що містять норми права;
- 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;
- є) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права.

Постанови Верховної Ради України, що містять норми права (далі – постанови Верховної Ради України). Підзаконні нормативно-правові акти Верховної Ради України як структурні елементи системи джерел права становлять собою правові форми реалізації компетенції законодавчого органу.

Стаття 46 Регламенту Верховної Ради України⁴⁶⁸ визначає види рішень Верховної Ради. Зокрема, рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться

⁴⁶⁶ Кудрявцев І. О. Класифікація підзаконних нормативно-правових актів. *Правова держава*. 2017. № 25. С. 12.

⁴⁶⁷ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

⁴⁶⁸ 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>.

ся до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. Актами Верховної Ради є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви.

Розглядаючи підзаконні нормативно-правові акти Верховної Ради України слід відзначити, що вони в переважній більшості приймаються у вигляді постанов, які слід розуміти як нормативно-правові акти, що приймаються на виконання та на підставі Конституції і законів України і можуть бути як нормативними, так і індивідуально-владними. Постанови є підзаконними правовими актами. Окрім того, за допомогою постанов Верховна Рада України вирішує низку важливих питань внутрішньо-організаційного характеру.

Пункт 5 статті 138 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»⁴⁶⁹ закріплює, що постанови, прийняті Верховною Радою, які містять положення нормативного характеру, набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше. Пункт 2 цієї ж статті вказує, що постанови Верховної Ради України приймаються з конкретних питань з метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій. Такі постанови Верховної Ради набувають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою. Таким чином, Регламент Верховної Ради України розмежовує постанови на нормативно-правові та індивідуально правові. Окрім того, Регламентом Верховної Ради України визначено, що постанови Верховна Рада України приймає більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, крім випадків, визначених Конституцією України. Постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою України, підписує та оприлюднює Голова Верховної Ради України.

Укази Президента України, що містять норми права (далі – укази Президента України). Розкриваючи сутність актів Президента України О. Скакун зауважує, що Указ Президента України – це підзаконний акт-документ, що ухвалюється на підставі та на виконання закону з найважливіших питань життя суспільства та держави з метою сприяння ефективній реалізації закону. При цьому, вчена серед найважливіших ознак наведеного нормативно-правового акта підзаконного характеру виокремлює те, що він: характеризується багатоаспектністю й обсягом регулювання суспільних відносин залежно від масштабності функцій і повноважень Президен-

⁴⁶⁹ Там само.

та; посідає пріоритетне місце в ієрархії підзаконних нормативних актів; відповідає Конституції та іншим законам держави; сполучає одноособовий порядок ухвалення з колегіальністю підготовки, попереднього розгляду, посвідчення та відповідальності за виконання; є загальнообов'язковим на всій території країни⁴⁷⁰.

Відповідно до статті 106 Конституції України⁴⁷¹ Президент України видає укази й розпорядження. Важлива роль приділяється указам, багато в чому завдяки їм глава держави реалізує повноваження та елементи свого правового статусу. На сучасному етапі сфера правового регулювання, охоплена указами, є дуже широкою. Як правило, вони видаються у випадку прогалин у праві. Розпорядження – це другі за значенням підзаконні акти глави держави. Вони приймаються з поточних чи процедурних питань. Акти Президента України публікуються в офіційних виданнях⁴⁷².

Постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права (далі – постанови Кабінету Міністрів України). Наступну сходинку в ієрархії підзаконних нормативно-правових актів займають постанови Кабінету Міністрів України.

Відповідно до частини першої статті 113 Конституції України⁴⁷³ Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Стаття 117 Конституції України⁴⁷⁴ визначає, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

При цьому, частиною другою і третьою статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»⁴⁷⁵ визначено, що акти норма-

⁴⁷⁰ Скаун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків: Еспада, 2009. С. 480.

⁴⁷¹ Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4690>.

⁴⁷² Красюк І.А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 70. С. 131.

⁴⁷³ Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4690>.

⁴⁷⁴ Там само.

⁴⁷⁵ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

тивного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України⁴⁷⁶. Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування⁴⁷⁷.

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

Накази міністерств, що містять норми права (далі – накази міністерств). Відповідно до статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»⁴⁷⁸ міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Окрім того, якщо наказ має нормативно-правовий зміст, то він підлягає державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

⁴⁷⁶ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>, ст. 51.

⁴⁷⁷ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>, ст. 52.

⁴⁷⁸ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n201>.

Акти інших державних органів, що містять норми права (далі – нормативно-правові акти інших державних органів). Відповідно до статті 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»⁴⁷⁹ центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії, бюро.

Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання⁴⁸⁰. Накази центрального органу виконавчої влади підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»⁴⁸¹.

При цьому, центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку⁴⁸².

На думку науковців, нормотворення органів виконавчої влади має свої особливі ознаки, такі як: підзаконний характер – видання на основі і з метою реалізації Конституції і законів України; спеціальна компетенція – видається органами, що наділені спеціальною компетенцією, видання з метою реалізації і конкретизації актів вищих органів; як уточнення і подальший розвиток першої ознаки – менша юридична сила порівняно з актами вищих органів держави; вирішення питань, які мають переважно внутрішнє значення для певного органу виконавчої влади; в переважній більшості є похід-

⁴⁷⁹ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n201>.

⁴⁸⁰ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n201>. Ст. 23.

⁴⁸¹ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/#Text>.

⁴⁸² Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n201>. Ст. 24.

ними нормами права, тобто нормами, які не містять нових юридичних правил⁴⁸³.

Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права (далі – нормативно-правові акти органів влади Автономної Республіки Крим). Відповідно до частини другої статті 135 Конституції України⁴⁸⁴ нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання. Згідно з частиною третьою статті 136 Конституції України⁴⁸⁵ Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, які є обов'язковими до виконання в Автономній Республіці Крим.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права (далі – акти місцевих державних адміністрацій). Відповідно до статті 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁴⁸⁶ на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

⁴⁸³ Панасюк В. М., Бальцій Ю. Ю., Синицин П. М. Нормотворчість органів виконавчої влади: проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. 2023. Випуск 80. Частина 2. С. 359.

⁴⁸⁴ Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4690>.

⁴⁸⁵ Там само.

⁴⁸⁶ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

Науковці зауважують про те, що «зі змісту статті 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» слідує, що нормативно-правовий характер можуть мати лише акти місцевої державної адміністрації, тобто саме розпорядження її голови. Натомість структурні підрозділи адміністрації, керівники яких видають накази, такими повноваженнями не наділені⁴⁸⁷. Також на увагу заслуговують положення статті 43 цього Закону, які передбачають право скасовувати акти місцевих державних адміністрацій головою державної адміністрації вищого рівня або ж Президентом України. Примітно, що Кабінету Міністрів України немає серед органів, які мають таке право, хоча уряд і займає найвищий рівень у вертикалі органів виконавчої влади».

Акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права (далі – нормативно-правові акти місцевого самоврядування). Сучасну систему нормативно-правових актів не можна уявити без актів місцевого самоврядування. Їх питома вага зростає у зв'язку з підвищенням ролі місцевого самоврядування в суспільному житті.

Правові акти місцевого самоврядування належать до єдиної системи правових актів в Україні. Вони мають багато спільних рис, які споріднюють їх з актами інших органів держави, та водночас характеризуються низкою притаманних лише їм особливостей, що відрізняють їх від інших юридичних актів. Ці особливості зумовлені специфікою завдань місцевої нормотворчості, характером взаємодії органів місцевого самоврядування з системою органів державного управління та місцем і роллю органів місцевого самоврядування у механізмі державного управління. Власне, саме вони дають змогу провести класифікацію актів місцевого самоврядування, тобто зробити розподіл їх на певні види та групи⁴⁸⁸.

Слушним є зауваження К. Наумової про те, що в кожному муніципальному утворенні складається своя система правових актів. Це обумовлено тією обставиною, що місцеве самоврядування діє на правовій основі, яку становлять не лише загальнодержавні закони та підзаконні акти вищих органів державної влади, але і власні правові акти місцевого самоврядування⁴⁸⁹.

⁴⁸⁷ 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. 44.

⁴⁸⁸ Калиновська Т. Класифікація правових актів місцевого самоврядування. *Право України*. 2009. № 10. С. 219.

⁴⁸⁹ Наумова К. І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Сер.: Право. 2014. Вип. 26. С. 65.

На думку М. Петришиної, муніципальний нормативно-правовий акт можна визначити як офіційний юридичний документ постійного або тимчасового характеру, прийнятий територіальною громадою, органом чи посадовою особою місцевого самоврядування в межах їх власних чи делегованих повноважень, у визначених Конституцією, законами України, статутом територіальної громади, регламентом місцевої ради порядку і формі, спрямований на встановлення, зміну, доповнення (перегляд) або скасування розрахованих на багаторазове застосування правових приписів, які мають обов'язкову юридичну силу на відповідній території. Інші види правових документів, що застосовуються у нормотворчій діяльності населення і органів місцевого самоврядування, належать до ненормативних правових актів і документів⁴⁹⁰.

Т. Калиновська, аналізуючи поняття нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, дійшла наступних висновків:

1) самостійне вирішення територіальною громадою питань місцевого значення неможливе без прийняття відповідних нормативно-правових актів;

2) нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування належать до єдиної системи нормативно-правових актів в Україні;

3) за своєю юридичною природою це підзаконні нормативно-правові акти, тому їм, по-перше, притаманні всі характерні загальні риси останніх, по-друге, – властиві специфічні ознаки, зумовлені конституційною природою місцевого самоврядування;

4) юридичною наукою досі не вироблено єдиного та безумовного підходу до визначення такої правової категорії, як нормативний акт органів місцевого самоврядування;

5) розробка єдиного загального визначення нормативних актів місцевого самоврядування, вивчення їх юридичних властивостей сприятиме активізації місцевої нормотворчості, що, в свою чергу, не лише забезпечить правову автономію місцевого самоврядування, а й підніме його авторитет в Україні⁴⁹¹.

⁴⁹⁰ Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості. *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 1. С. 75.

⁴⁹¹ Калиновська Т. О. Поняття нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх юридична природа та ознаки. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 173.

Стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴⁹², яка присвячена актам органів та посадових осіб місцевого самоврядування, передбачає, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень; виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення; сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. При цьому, у вказаній статті містяться положення, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк уведення цих актів у дію.

Структура підзаконного нормативно-правового акта. Варто зазначити, що Законом України «Про правотворчу діяльність»⁴⁹³ визначається структура підзаконного нормативно-правового акта, який повинен складатися з таких елементів: 1) назва; 2) преамбула (за необхідності); 3) розділи, підрозділи, параграфи (об'єднують пункти підзаконного нормативно-правового акта залежно від його обсягу і змісту); 4) статті (для Указу Президента України); 5) пункти, що можуть складатися з підпунктів; абзаци пунктів та підпунктів; примітки; 6) додатки (за необхідності).

Особливості планування правотворчої діяльності з розроблення проєктів підзаконних нормативно-правових актів. Заслуговує на увагу стаття 26 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁴⁹⁴, яка присвячена особливостям планування правотворчої діяльності з розроблення проєктів підзаконних нормативно-правових актів. Так, з метою забезпечення одночасного набрання чинності законами та необхідними для їх реалізації підзаконними нормативно-правовими актами планування розроблення підзаконних нормативно-правових актів здійснюється з урахуванням плану законопроектної роботи Верховної Ради України на відповідний рік. Особливості планування правотворчої діяльності з розроблення

⁴⁹² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n925>.

⁴⁹³ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>. Ст. 32.

⁴⁹⁴ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>. Ст. 26.

проектів підзаконних нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, представницьких органів місцевого самоврядування визначаються прийнятими відповідно до Конституції України та (або) закону (в Автономній Республіці Крим – також Конституції Автономної Республіки Крим) регламентами зазначених суб'єктів правотворчої діяльності.

Порядок розгляду проекту і прийняття (видання) підзаконного нормативно-правового акта. Щодо самого порядку розгляду проекту і прийняття (видання) підзаконного нормативно-правового акта, то окремі процедури розгляду проектів підзаконних нормативно-правових актів можуть визначатися підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до закону⁴⁹⁵.

Особливості державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів. Особливостям державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів присвячений окремих розділ VIII у Законі України «Про правотворчу діяльність»⁴⁹⁶, що містить дві статті і визначає засади державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів (стаття 53) та порядок проведення державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів (стаття 54).

Державна реєстрація підзаконного нормативно-правового акта (далі – державна реєстрація) полягає у проведенні його юридичної (правової) експертизи на предмет відповідності:

- 1) Конституції та законам України;
- 2) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЕС);
- 3) практиці Європейського суду з прав людини;
- 4) правилам техніки нормопроєктування.

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

⁴⁹⁵ Там само. Ст. 46.

⁴⁹⁶ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/sh.ow/3354-20#n59>.

2) необхідність державної реєстрації яких передбачена законом.

Детально визначений і сам порядок проведення державної реєстрації підзаконних нормативно-правових актів у статті 54 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁴⁹⁷. Зокрема, суб'єкт правотворчої діяльності, що прийняв (видав) підзаконний нормативно-правовий акт, передбачений частиною другою статті 53 цього Закону, зобов'язаний протягом трьох робочих днів з дня його прийняття подати такий акт до міністерства, що забезпечує формування державної правової політики, для проведення його державної реєстрації.

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

У разі відповідності підзаконного нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію, вимогам, передбаченим частиною першою статті 53 цього Закону, міністерство, що забезпечує формування державної правової політики, приймає рішення про його державну реєстрацію в межах строку, визначеного частиною другою цієї статті, та включає його до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (стаття 56 Закону України «Про правотворчу діяльність»).

У разі невідповідності підзаконного нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію, вимогам, передбаченим частиною першою статті 53 Закону України «Про правотворчу діяльність», міністерство, що забезпечує формування державної правової політики, в межах строку, визначеного частиною другою цієї статті, приймає рішення про відмову в державній реєстрації та по-

⁴⁹⁷ Там само. Ст. 54.

вертає його суб'єкту правотворчої діяльності на доопрацювання із зазначенням вичерпного переліку підстав для відмови.

Суб'єкт правотворчої діяльності подає доопрацьований нормативно-правовий акт на державну реєстрацію в порядку, визначеному частиною першою цієї статті.

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

Підзаконні нормативно-правові акти, передбачені частиною другою статті 53 Закону України «Про правотворчу діяльність», не включені до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, є нечинними і не підлягають офіційному оприлюдненню⁴⁹⁸.

Щодо скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента, статтею 62 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁴⁹⁹ визначено, що у випадках, передбачених Конституцією України та (або) законом, підзаконний нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент може бути скасований:

- 1) Президентом України – нормативно-правовий акт:
 - а) Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
 - б) голови місцевої державної адміністрації;
- 2) Кабінетом Міністрів України – нормативно-правовий акт міністерства;
- 3) головою місцевої державної адміністрації вищого рівня – розпорядження голови місцевої державної адміністрації нижчого рівня;
- 4) іншим суб'єктом правотворчої діяльності – у випадках і порядку, визначених Конституцією України.

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

Підставою для скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента є:

⁴⁹⁸ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>. Ст. 54.

⁴⁹⁹ Там само. Ст. 62.

- 1) невідповідність нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента Конституції України та (або) закону;
- 2) невідповідність нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу;
- 3) інші підстави, визначені Конституцією України та (або) законом.

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

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

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

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

Закріплення на законодавчому рівні інституту правового моніторингу, на думку А. Гриняка, «дає змогу сформуванню правові підвалини для систематичної, комплексної роботи суб'єктів правотворчої діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз та оцінку законодавства під час його реалізації з метою вдосконалення та прогнозування розвитку»⁵⁰⁰.

Поділяємо думку І. Оніщук, що «за допомогою правового моніторингу можна вирішити головне завдання, яке полягає в оцінюванні якості та ефективності нормативно-правових актів, прогнозуванні правового регулювання суспільних відносин, визначенні конкретних правових, організаційних, інституційних та інших заходів для його забезпечення»⁵⁰¹.

⁵⁰⁰ Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання: збірник наукових праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 220–221.

⁵⁰¹ Оніщук І.І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. С. 1.

Стаття 67 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁵⁰² визначає, що правовий моніторинг щодо підзаконних нормативно-правових актів здійснюється відповідно до закону в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Практика правового регулювання суспільних відносин сьогодні гостро ставить питання не тільки про місце підзаконних актів у системі законодавства, але й про співвідношення підзаконних актів з іншими первинними джерелами права. Підзаконні акти є ієрархічно підпорядкованими загальним принципам права, міжнародним нормативним договорам, рішенням Європейського суду з прав людини, правовим позиціям Верховного суду України. Співвідношення із внутрішньодержавними нормативно-правовими договорами знаходить прояв у наданні пріоритету останнім у межах врегульованих ними відносин, що не позбавляє підзаконні акти регулятивного впливу в аналогічних відносинах за участю суб'єктів, які не є адресатом нормативно-правового договору⁵⁰³.

Зауважимо, що Закон України «Про правотворчу діяльність»⁵⁰⁴ визначає *ієрархічну систему нормативно-правових актів* згідно з їх юридичною силою (стаття 19). При цьому, юридичною силою визначено властивість нормативно-правових актів та встановлених ними норм права, що є основою для визначення співвідношення їх взаємної ієрархічної підпорядкованості у системі нормативно-правових актів, зумовленого сукупністю ознак, що впливають із:

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

З урахуванням зазначених вимог в Україні встановлюється така ієрархія нормативно-правових актів:

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

⁵⁰² Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

⁵⁰³ Богачова Л.Л. Ієрархія підзаконних нормативно-правових актів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 25.

⁵⁰⁴ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

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

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

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

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

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

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

8) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, Конституції Автономної Республіки Крим, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, мають на території Автономної Республіки Крим вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктом 10 цієї частини, і є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим;

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

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

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

12) акти районних державних адміністрацій приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних між-

народних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, актів голів обласних державних адміністрацій, а акти районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим – також на основі Конституції Автономної Республіки Крим, рішень та постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятих у межах їх повноважень, і є обов’язковими до виконання на території відповідного району;

13) акти органів місцевого самоврядування приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України і є обов’язковими до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади)⁵⁰⁵.

Як слушно зазначає Л. Богачова, підзаконна нормотворчість є надійним інструментом деталізації законодавчих норм шляхом регулювання суспільних відносин (не врегульованих законом), конкретизації, закріплення статусу органів (посадових осіб) державної влади, встановлення порядку (процедури) певного виду діяльності. Підзаконна нормотворчість сприймається як допоміжний засіб правового регулювання, тому їй відводиться другорядна роль у створенні нормативної основи механізму правового регулювання. Фактичне ж значення підзаконної нормотворчості пов’язане з оцінкою ефективності правового регулювання. Закон працює не на повну силу, якщо до нього не додається підзаконний акт високої якості, який наповнює його конкретним змістом⁵⁰⁶.

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

Правова обумовленість впливає з природи нормативно-правових актів вищої юридичної сили. Оскільки суспільні відносини

⁵⁰⁵ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.

⁵⁰⁶ Богачова Л. Л. Функції підзаконної нормотворчості у механізмі правового регулювання. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 5. С. 25.

регулюються в них досить узагальненими нормами, в підсумку виходять правові абстракції, які не завжди можна реалізувати в практичній діяльності без їх додаткового нормативного роз'яснення.

У змісті підзаконних нормативно-правових актів враховуються конкретні умови регулювання певних суспільних відносин, які розкриваються завдяки використанню різних форм розвитку та конкретизації положень закону. Передбачається відсутність будь-яких розбіжностей і суперечностей з нормами законів, оскільки позбавлена суперечностей система нормативно-правових актів може бути ефективним регулятором суспільних відносин⁵⁰⁷.

Вважаємо, що чинне законодавство України потребує подальшого вдосконалення в умовах євроінтеграційних процесів, зокрема, отримання статусу кандидата на членство в Європейському Союзі, гармонізації національного законодавства з нормами права Європейського Союзу, а також його адаптації до ключових вимог побудови спільного Європейського правового простору.

У зв'язку із цим особливої актуальності набувають дослідження проблемних аспектів правотворчої діяльності як в цілому, так і підзаконної правотворчості зокрема. На сьогодні юридичною наукою і практикою визнається важлива роль підзаконного регулювання у створенні та функціонуванні внутрішньо узгодженої правової системи нашої держави. Оскільки підзаконні нормативно-правові акти є актами, прийнятими (виданими) суб'єктами правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію. Окрім того, підзаконні нормативно-правові акти містять норми, що мають низку специфічних ознак, видаються лише уповноваженими органами державної влади у визначеній формі з метою конкретизації та на виконання законів. Отже, підзаконні нормативно-правові акти посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин.

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

⁵⁰⁷ Шутак І. Юридична техніка підзаконної правотворчості. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2021. № 1 (29). С. 85.

Розділ 11

Вплив міжнародних договорів на національне законодавство України

Цивілізований рівень міжнародних договірних відносин полягає у здатності не тільки врегульовувати свої відносини завдяки такому інструменту, як міжнародний договір, але й коли такий договір спричиняє вплив на відносини між державами, внаслідок чого можуть наставати позитивні та негативні наслідки. По суті, тут можемо попередньо припустити тезу про те, що «правове регулювання» передбачає «вплив», адже у випадку відсутності правового регулювання питання про вплив права на відносини можливо і не піднімати.

Водночас, очевидно, що йдеться не тільки про взаємини суб'єктів міжнародного права, але й про «взаємини» систем права та правопорядків, у яких повинен спричинятися певний наслідок для правових режимів.

У міжнародному праві зазначається, що право міжнародних договорів – це сукупність міжнародно-правових норм, що визначають порядок укладення, умови дійсності, дії та припинення міжнародних договорів суб'єктами міжнародного права. А сам міжнародний договір є одним із найбільш поширених у міжнародному праві засобів закріплення його суб'єктами їхніх взаємних прав та обов'язків⁵⁰⁸.

Є.О. Зверев зазначає, що міжнародний договір як джерело національного права має ознаки звичайного приватноправового договору і статус, який співмірний, а в багатьох державах і вищий за статус закону. На думку дослідника, це важливе джерело права, оскільки дає змогу державам не стояти осторонь міжнародного життя, стимулюючи їх до вдосконалення власних систем права з метою їх відповідності міжнародним стандартам. Міжнародні договори повинні працювати. Для цього їх мусять застосовувати державні органи, розуміти і застосовувати громадяни⁵⁰⁹. Те, що міжнародний договір

⁵⁰⁸ Міжнародне публічне право: підручник. У 2 т. / В.В. Мицик, В.М. Буроменський, М.М. Гнатовський та ін.; за ред. В.В. Мицика. 2-ге вид., змін. Харків: Право, 2020. Т. 2: Основні галузі. 2020. С. 20.

⁵⁰⁹ Зверев Є.О. Міжнародний договір як джерело національного права. *Наукові записки НАУКМА*. Юридичні науки. 2010. Том 103. С. 43. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/da9c2ee3-b905-438e-be71-9d9f4d29c45a/content>.

у правовій доктрині ідентифікують за певними ознаками, вказує на те, що ці ознаки як ідентифікуючі кореляти можуть характеризуватись як такі, що будуть активними, або ж, навпаки – пасивними та відігравати методологічну роль у юридичній конструкції міжнародного договору. Інакше кажучи, за аналогією із договором у цивільному праві це саме ті певні чинники, які складають у договорі предмет правового регулювання договірних відносин.

У більшості держав існує спеціальне законодавство, яке визначає повноваження органів держави та посадових осіб щодо укладення, виконання та припинення міжнародних договорів. Так, в Україні ухвалено закони України «Про міжнародні договори України» (2004 р.), «Про правонаступництво України» (1991 р.)⁵¹⁰. Доречно звернути увагу і на конституційну норму, яка визначає основи правового регулювання міжнародних договорів.

Так, у статті 9 Основного Закону закріплено положення про те, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, а укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до неї»⁵¹¹. У коментованому виданні Конституції України (2021 р.), сформованого на коментарях із витягів з рішень Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення статей, коментар до статті 9 Конституції України відсутній⁵¹². Згодом, у виданні за 2024 р. також не міститься до статті 9 Конституції України коментаря доповненнями у формі витягів рішень Конституційного Суду України⁵¹³.

У Законі України «Про міжнародні договори України» в статті 1 визначено перелік основних понять, посеред яких законодавець визначив: «міжнародний договір України», «укладення міжнародного договору України», «повноваження», «підписання», «ратифікація,

⁵¹⁰ Міжнародне публічне право: підручник. У 2 т. / В.В. Мицик, В.М. Буроменський, М.М. Гнатюкський та ін.; за ред. В.В. Мицика. 2-ге вид., змін. Харків: Право, 2020. Т. 2: Основні галузі. 2020. С. 22.

⁵¹¹ 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>.

⁵¹² Конституція України: подарункове видання / упоряд.: Л.І. Бірюк, Н.І. Адамчук, Є.Г. Кудай та ін. Харків: ФОП Панов А.М., 2021. С. 14.

⁵¹³ Конституція України в практиці Конституційного Суду: офіційне тлумачення та юридичні позиції. 1997–2023 / вступ. слово С.П. Головатого; упоряд.: С.П. Головатий, В.І. Бесчастний, Л.І. Бірюк, Н.І. Адамчук, Ю.М. Михеєнко. Київ: ВАІТЕ, 2024. С. 37.

затвердження, прийняття, приєднання», «заява», «застереження», «міжнародна організація», «сторона», «депозитарій», «припинення дії», «зупинення дії»⁵¹⁴. Проте поняття «вплив», «правовий вплив» не визначено ні в сучасних юридичних енциклопедіях, ні в законодавстві та судовій практиці. Попри це, дослідники у сфері права це поняття широко використовують в ході доктринальних доробок, оперуючи ним відносно певних обставин та фактів. Це означає, що доволі вільне та різновекторне використання терміна «вплив» стосовно по суті одного напрямку «законодавства» не дає чіткого уявлення для застосування в ході дослідження міжнародних договорів.

За таких обставин вважаємо за доцільне ретельніше проаналізувати саме семантичний зміст цього поняття, а також окреслити його використання та розуміння вченими-правниками у правовій доктрині. Вирішення цього питання дасть змогу оперувати стійким уявленням для визначення інструментів впливу, сфер впливу, об'єктів впливу та наслідків міжнародних договорів на національне законодавство України.

Так, на думку В.С. Шилінгова, «правовий вплив» – це дія права на широке коло суспільних відносин, свідомість і поведінку людей, що полягає: а) в усвідомленні і подальшому відображенні в уявленнях, поглядах та ідеях необхідності впорядкування зазначених відносин і подальшому моделюванні на їх основі зразків належної (бажаної або допустимої) поведінки учасників цих відносин; б) у конкретних вчинках суб'єктів, спрямованих на реалізацію їх інтересів та задоволення їх потреб. З цього слідує, що право чинить на суспільні відносини не лише вплив юридичного характеру, а й одночасно діє на них як психологічний, ідеологічний, інформаційний, ціннісно орієнтаційний та мотиваційний фактори⁵¹⁵. Аналізуючи поняття «правовий вплив», запропоноване цим дослідником, на перший погляд, привертає увагу такий елемент, як «дія права». Вважаємо, що включення цього елемента є цілком виправданим, адже якщо йдеться про те, що вплив здійснюється на щось, тобто на певний об'єкт, а у нашому випадку таким об'єктом виступає чинне законодавство України (широкий підхід), то слід вказати на наступне.

⁵¹⁴ Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.

⁵¹⁵ Шилінгов В.С. Правовий вплив: теоретико-правове дослідження. *Ірпінський юридичний часопис: науковий журнал*. 2023. Вип. 3 (12). С. 61. URL: <https://ojs.dpu.edu.ua/index.php/irplegchr/article/view/153/152>.

Так, у словнику української мови слово «дія» визначене як «... робота, діяльність, здійснення чого-небудь...», або ж як «...сукупність чинників чого небудь...»; або ж як «...вплив на когось, на що небудь...», «...сукупність і розвиток подій...», чи то як «...виконання якого небудь обряду...»⁵¹⁶. Таким чином, слово «дія» розуміється як «вплив».

Натомість слово «вплив» у словнику української мови визначається як «дія, яку певна особа чи предмет або явище виявляє стосовно іншої особи чи предмета». Також це слово використовується для позначення «сили влади чи авторитета»⁵¹⁷. Отже, очевидно, що слово «дія» та «вплив» можуть співвідноситись як синоніми і по своїй суті характеризують свою діяльність як авторитетну, як таку, що має силу влади, і що особливо предметно, то це те, що ці процеси націлені на конкретний предмет чи предмети. У питанні, що розглядається, впливом на предмет є вплив одного джерела права (міжнародного договору) на інший предмет (об'єкт) – закон, законодавство, нормативно-правові акти та все те, що охоплює його діяльність як певний наслідок, тобто правопорядок, правовий режим тощо.

Відтак, предметно слід доповнити ці зв'язки слів «дія» та «вплив» із законодавством та правом (правовим регулюванням).

Н.М. Оніщенко, досліджуючи фактор забезпечення мети правового регулювання суспільних відносин з погляду «дії права», зазначає, що «дія права» – це визначений зріз «права», у деякому розумінні функціональна правова система. Вона відображає буття права на різних рівнях: застосовується до окремої особи, соціальних груп, суспільства загалом. А фіксує своїм змістом всі ті явища, які детермінують процеси експансії права в суспільну практику, категорія «дія права» включає в себе методологічні можливості⁵¹⁸.

Інші дослідники зазначають, що юридичною передумовою дії джерел права є їх чинність, яка означає наявність у них юридичної сили, нормативності та загальнообов'язкового значення до виконання. А набуття джерелом права чинності зобов'язує державні

⁵¹⁶ Словник української мови. Том четвертий. Д – Ж. Національна академія наук України. Київ, 2013. С. 283.

⁵¹⁷ Словник української мови. Том третій. Відставання – Гураляня. Національна академія наук України. Київ, 2012. С. 313, 312.

⁵¹⁸ Дія права: інтегративний аспект: монографія / кол.авторів; відп. ред. Н.М. Оніщенко. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2010. С. 7.

органи та інших суб'єктів вжити заходів, необхідних для забезпечення їх належної дії. Наприклад, у науковій літературі наводиться такий аспект погляду на «дію права», а саме: привести у відповідність із законом, що набрав чинності, зміст інших нормативно-правових актів; довести зміст цього закону до відома населення⁵¹⁹.

Б.В. Малишев та О.В. Москалюк справедливо звертають увагу на момент набрання чинності нормативно-правовими актами. Так, будучи солідарними із деякими дослідниками, вчені зазначають, що якщо у більшості випадків дату набрання чинності нормативно-правовими актами визначити не складно, то питання встановлення того, на які саме відносини поширюється той чи інший нормативно-правовий акт складніше, оскільки в багатьох нормативно-правових актах не міститься такої вказівки⁵²⁰. На думку дослідників, при відповіді на питання стосовно того, на які юридичні факти та відносини поширюють свою дію нормативно-правові акти, слід виходити з того, що перехід від однієї форми регулювання суспільних відносин до іншої може здійснюватися в одній з трьох форм: 1) шляхом зворотної дії (ретроактивна форма); 2) негайно; 3) шляхом перехідного періоду⁵²¹. Із цим підходом слід погодитись в силу того, що він відображає ази методології застосування норм права. Також цей підхід дає підстави аплікувати (генерувати) випадки форм дії міжнародних договорів за схожим алгоритмом.

Водночас, панує слухна думка деяких дослідників у тому, що дія – фактичне виконання приписів джерела права, що приводить до виникнення, зміни та припинення правовідносин. Зрештою, вважається, що чинність джерела права без його дії не зумовлює виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, передбачених у ньому. Більше того, у теорії права та юридичній практиці розрізняють кілька аспектів – напрямів дії джерел права, а саме: у часі, у просторі та за колом осіб; з другого боку – різні джерела права⁵²². Тут предметно слід вказати на те, що, наприклад, «дія нормативно-правових актів в часі» – це, насампе-

⁵¹⁹ Дія права: інтегративний аспект: монографія / кол.авторів; відп. ред. Н.М. Оніщенко. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2010. С. 177.

⁵²⁰ Малишев Б.В., Москалюк О.В. Застосування норм права (теорія і практика): навч. посібник / за заг. ред. Б.В. Малишева. Київ: Реферат, 2010. С. 52.

⁵²¹ Там само.

⁵²² Дія права: інтегративний аспект: монографія / кол.авторів; відп. ред. Н.М. Оніщенко. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2010. С. 177.

ред, здатність акта створювати юридичні наслідки в певних часових межах⁵²³; «дія нормативно-правового акта за колом осіб» передбачає також настання певних юридичних наслідків, але для тих чи інших суб'єктів права. Коло таких осіб визначається обсягом і специфікою правового статусу суб'єктів⁵²⁴. Тобто у всіх цих випадках йдеться про наслідки впливу дії права, яке зумовлене характеристикою джерела права, власне – законодавством, в тому числі і міжнародним договором як частиною національного законодавства.

Під терміном «законодавство України» розуміють сукупність законів як нормативних актів вищої сили (після Конституції), прийнятих у встановленому порядку Верховною Радою України. До національного законодавства України також належать міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надає Верховна Рада України шляхом їхньої ратифікації. Разом з тим, воно має свою внутрішню класифікацію. Зокрема розрізняють класичні галузі цивільного, кримінального і адміністративного законодавства, комплексні галузі законодавства – екологічне, господарське, соціальне тощо⁵²⁵.

Щодо останнього, слід враховувати додаткову диференціацію національного законодавства за галузевою належністю, яка вказує на те, що у соціальному праві використовується на певному підсистемному рівні такі терміни, як «законодавство про страхування на випадок безробіття», а також «адаптація соціального законодавства України до законодавства ЄС» чи «адаптація соціально-забезпечувального законодавства до законодавства Європейського Союзу»⁵²⁶. Наприклад, специфіка «адаптації соціального законодавства України до законодавства ЄС» полягає у тому, що наша держава взяла на себе обов'язок вживати заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поетапно було наближене, а згодом приведене у відповідність до законодавства Співтовариства⁵²⁷. Натомість «адаптація соціально-забезпечувального законодавства до законодавства Євро-

⁵²³ 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. 109.

⁵²⁴ Там само. С. 112.

⁵²⁵ Законодавство / Ю.С. Шемшученко. Енциклопедія Сучасної України / редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2010. URL: <https://esu.com.ua/article-14672>.

⁵²⁶ Велика українська енциклопедія. Київ: «Видавництво Людмила», 2020: Право соціального забезпечення / редкол.: М.І. Іншин (голова), О.М. Ярошенко (заступник голови), Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишенва, Н.М. Вапнярчук. Київ, 2020. С. 8, 9.

⁵²⁷ Там само. С. 8.

пейського Союзу» як процес, на відмінну від регіональної політики, повинен враховувати низку міжнародних документів⁵²⁸.

Договори та угоди є правозастосовними актами, як прийнятті в офіційно визнаній (документальній) формі акти суб'єктів права, що мають юридичне значення. Натомість у теорії права виокремлюються ще такі різновиди правових актів, як нормативно-правові акти (спрямовані на встановлення, зміну або відміну норм права) та правоінтерпретаційні акти (спрямовані на роз'яснення норм права)⁵²⁹. Це означає, що питання правового впливу таких правових актів, як міжнародних договорів, мати додатковий вплив на іншу видову групу правових актів: а) нормативно-правові акти; б) правозастосовні акти; в) правоінтерпретаційні акти.

Варто враховувати і те, що співвідношення між правовими актами у теорії права полягає у тому, що саме «нормативно-правові акти служать основою для всіх інших актів»⁵³⁰. Це означає, що встановлення, зміна та відмова від норм права спричинятиме особливий характер та потребуватиме передбачення додаткових правових механізмів узгодження, використання, створення умов для виконання міжнародних договорів.

Повертаючись до дослідження В.С. Шилінгова, варто вказати на те, що він, будучи солідарний з іншими дослідниками, зазначає, що «правовий вплив – це насамперед вплив права на свідомість людей шляхом встановлення прав та обов'язків. Коли зміст права проходить через свідомість людей, він стає правосвідомістю. Тобто виробляється певний стандарт поведінки, формується загальна нормативна культура як безпосередні передумови законо-слухняності громадян...»⁵³¹.

Зрештою, В.С. Шилінгов стосовно «механізму правового впливу» ходить висновку, «... що це складне соціально правове явище, яке охоплює як правові (зокрема, юридичні), так і не правові

⁵²⁸ Велика українська енциклопедія. Київ: «Видавництво Людмила», 2020: Право соціального забезпечення / редкол.: М.І. Іншин (голова), О.М. Ярошенко (заступник голови), Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишенва, Н.М. Вапнярчук. Київ, 2020. С. 10.

⁵²⁹ Оборотов Ю.М., Крестовська Н.М., Крижанівський А.Ф., Матвєєва Л.Г. Теорія держави і права. Державний іспит. Харків: Одісей, 2010. С. 236, 237.

⁵³⁰ Там само. С. 237.

⁵³¹ Шилінгов В.С. Правовий вплив: теоретико-правове дослідження. *Ірпінський юридичний часопис*. 2023. Вип. 3 (12). С. 61. URL: <https://ojs.dpu.edu.ua/index.php/irplegchr/article/view/153/152>; Кельман М.С., Стратонов В.М. Загальна теорія права: підручник. Херсон: Видавництво ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. С. 543.

(моральні, ідеологічні, психологічні, інформаційні та ін.) засоби, сукупність яких спрямована на свідомість і поведінку як окремих індивідів, так і суспільства в цілому з метою формування у них відповідних уявлень, поглядів, переконань, стереотипів бажаної або допустимої поведінки. Його функціонування проявляється у взаємодії правової та іншої нормативної інформації (зокрема, моральних принципів, уявлень про свободу, справедливість, розумність та ін.) у свідомості як індивідуальних, так і колективних суб'єктів суспільних (не обов'язково правових) відносин для забезпечення стійкого, прогнозованого та справедливого суспільного порядку... правовому впливі не завжди є точна юридична міра, тоді як для правового регулювання вона обов'язкова...»⁵³².

Т.В. Череватова зазначає, що «... правовий вплив, за допомогою юридичних та неюридичних засобів впливає на свідомість індивідів та формує певні ціннісні орієнтири, що безпосередньо мають позитивний вплив на поведінку людини в соціумі ...»⁵³³.

Водночас, відповідно до частини другої статті 9 Закону України «Про міжнародні договори України» визначено, що «... ратифікації підлягають міжнародні договори України:

- політичні (про дружбу, взаємну допомогу і співробітництво, нейтралітет), територіальні і такі, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України, мирні;
- що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;
- загальноекономічні (про економічне та науково-технічне співробітництво), з загальних фінансових питань, з питань надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України;

⁵³² Шилінгов В.С. Правовий вплив: теоретико-правове дослідження. *Ірпінський юридичний часопис*: науковий журнал. 2023. Вип. 3 (12). С. 62. URL: <https://ojs.dpu.edu.ua/index.php/irplegchr/article/view/153/152>.

⁵³³ Череватова Т.В. Правовий вплив як спосіб формування позитивної правової поведінки. *Правове забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, безпековий, інтелектуальний простір*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. Донецький національний університет імені Василя Стуса. Донецьк, 2019. С. 408.

- про участь України у міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки;
- про військову допомогу та направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав чи допуску підрозділів збройних сил іноземних держав на територію України, умови тимчасового перебування в Україні іноземних військових формувань;
- що стосуються питань передачі історичних та культурних цінностей Українського народу, а також об'єктів права державної власності України;
- виконання яких зумовлює зміну законів України або прийняття нових законів України;
- інші міжнародні договори, ратифікація яких передбачена міжнародним договором або законом України»⁵³⁴.

Такий перелік, що визначений частиною другою статті 9 Закону № 1906-IV від 29 червня 2004 р., на нашу думку, дає підстави виокремлювати (диференціювати) напрями правового впливу за сферами економіки, галузями права тощо. Така ідея пояснюється правовими підставами ратифікації міжнародних договорів України, що визначається повноваженнями сторін міжнародного договору, участь у якому бере Україна.

Натомість, проблеми «впливу» в юридичному розумінні можливо визначати з іншої сторони, поєднуючи із питаннями наслідків у праві.

Так, на національному рівні, зокрема в цивільному праві, проблемами «правових наслідків» стосовно договору в контексті рекодифікації цивільного законодавства переймався І.Є. Якубівський⁵³⁵.

Вітчизняними вченими-цивілістами було також проведено дослідження договору у порівняльно-правовій площині, зокрема, це праця П.А. Меденцевої⁵³⁶. Так, вчена у дисертаційному дослі-

⁵³⁴ Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.

⁵³⁵ Якубівський І.Є. Правові наслідки недійсності правочину з позиції рекодифікації цивільного законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 12. С. 131–134. URL: http://lsej.org.ua/12_2023/30.pdf.

⁵³⁶ Меденцева П.А. Правові наслідки порушення договору в цивільному праві України, російської федерації, ФРН, Англії та США (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 19 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/b61f9fb2-7fd9-4da1-891d-3f50750fb61b/content>.

дження доходить одного із таких висновків, зазначаючи, що «.. оскільки на території ФРН і Англії, крім національного права, діють правові акти ЄС, то безумовно договірне право обох країн знає певного впливу в процесі так званої «європеїзації» приватного права, хоча найважливіші положення, що визначають особливості права цих країн як таких, що відносяться до різних правових сімей, на даний час поки що не зазнали принципових змін... »⁵³⁷.

У кримінальному праві проблемами правових наслідків переймалися В.І. Борисов та В.С. Батиргарєєва⁵³⁸, а також деякі інші дослідники (П. Берзін). Зокрема, В.І. Борисов та В.С. Батиргарєєва розглядали проблему через поняття «інші кримінально-правові наслідки».

У міжнародному праві співвідносним до наслідків є інститут «застереження». Положення договору, яких стосується застереження, не діють у відносинах між державою, що зробила застереження, та іншими частинами договору. Однак, у правовій доктрині зазначається, що інші учасники договору протягом дванадцяти місяців можуть заперечити застереження. Це матиме наслідком або прийняття автором застереження до відома такого заперечення, або відмову автора заперечення вважати договір чинним між собою і автором застереження⁵³⁹.

Таким чином, від загальноусталених питань впливу міжнародних договорів на національний правопорядок важливо звернути увагу і на те, за умови збройного конфлікту, дія міжнародних договорів матиме особливий характер, який може призупиняти, припиняти, деформувати дію міжнародних договорів, відповідно спричинятимуться певні негативні наслідки такого впливу.

Міжнародні договори набувають чинності в порядку і в строк, передбачені самим договором. Вважається, що це одне із найважливіших процедурних питань, від якого залежить момент, з якого

⁵³⁷ Меденцева П.А. Правові наслідки порушення договору в цивільному праві України, російської федерації, ФРН, Англії та США (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 19 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/b61f9fb2-7fd9-4da1-891d-3f50750fb61b/content>.

⁵³⁸ Борисов В.І., Батиргарєєва В.С. Інші кримінально-правові наслідки вчинення суспільно небезпечного діяння. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2013. № 1. С. 228–251.

⁵³⁹ Міжнародне публічне право: підручник. У 2 т. / В.В. Мищик, В.М. Буроменський, М.М. Гнатівський та ін.; за ред. В.В. Мищика. 2-ге вид., змін. Харків: Право, 2020. Т. 2: Основні галузі. 2020. С. 41–42.

в учасників договору виникають права і обов'язки. Чинним же є міжнародний договір, що набув та зберігає юридичну силу відповідно до визначених у ньому умов⁵⁴⁰. Саме в цьому слід вважати особливості дії міжнародних договорів. Водночас, у наукових дослідженнях особливостей дії договорів зазначається, що характер договору визначає межі його дії, а це територія певної держави або територія кількох держав (міжнародний договір, федеративний договір). Дія нормативно-правового договору поширюється на суб'єктів його прийняття, а також інших суб'єктів, що передбачено умовами договору⁵⁴¹.

Посилаючись на статтю 14 Віденської конвенції стосовно того, що ратифікація як традиційний спосіб надання згоди на обов'язковість договору є обов'язковою лише тоді, коли вона передбачена державами, які підписали договір, деякі науковці (В. Тимошенко, С. Дрьомов, А. Тимошенко) зазначають, що не існує загальної презумпції на користь ратифікації. Адже все залежить від того, як визначаються держави-сторони договору. Відтак, на їх думку, міжнародний договір, укладений у спрощеній формі, має таку ж юридичну силу, як і договір, укладений у письмовій формі, тобто з наступною ратифікацією. Відтак, між ними немає жодної матеріальної різниці⁵⁴².

Тому очевидно, що питання «впливу» міжнародних договорів на національне законодавство України, як будь-яка процедура виникнення правовідносин, характеризується саме початком виникнення правовідносин як можливості до виконання умов договору, реалізації сторонами прав та обов'язків, взятих на себе зобов'язань тощо. Від набуття чинності синхронізуються процеси для реалізації інтересів суб'єктів договору.

Питання впливу – це завжди питання правового режиму, юридичних конструкцій та правової безпеки. Для юридичного (правового) визначення це питання має важливе значення, адже оформлює в юридичну площину будь-якого впливу у договірні відносини, що

⁵⁴⁰ Міжнародне публічне право: підручник: у 2 т. / В.В. Мицик, В.М. Буроменський, М.М. Гнатовський та ін.; за ред. В.В. Мицика. 2-ге вид., змін. Харків: Право, 2020. Т. 2: Основні галузі. 2020. С. 38.

⁵⁴¹ Дія права: інтегративний аспект: монографія / кол.авторів: відп. ред. Н.М. Оніщенко. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2010. С. 186.

⁵⁴² Тимошенко В., Дрьомов С., Тимошенко А. Будапештський меморандум: *pacta sunt servanda! Новий шлях до права*. Колективна монографія / кер. авт. колективу А.О. Селіванов. Київ: Логос, 2021. С. 185–186.

виникли. Це означає, що завдяки цьому оцінити позитивний чи негативний відбувається вплив, законний чи незаконний, трансформуючий чи доповнюючий, обмежуючий чи розвиваючий вплив на відносини між державами-сторонами договору. Відтак, на нашу думку, доречно взяти до уваги наступне.

Так, І.О. Соколова зазначає, що правовий режим характеризується не лише засобами правового регулювання (формальна ознака), а й певною спрямованістю, ступенем його сприятливості або несприятливості для інтересів різних суб'єктів права (матеріальна ознака). Тому, на думку дослідниці, він виражає передусім ступінь жорсткості регулювання суспільних відносин, наявність певних обмежень і пільг, доступний рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності⁵⁴³. Цікавим є і те, що І.О. Соколова, будучи солідарною із іншими дослідниками, відносить до структури правового режиму у широкому сенсі, крім засобів правового регулювання, й інші явища, зокрема правосуб'єктність, яке закріплює правове положення суб'єкта, юридичну відповідальність, гарантії, пільги і привілеї⁵⁴⁴.

Як приклад, стосовно «зобов'язань» можемо звернути увагу на позицію В. Тимошенко, С. Дрьомова та А. Тимошенко, які, досліджуючи проблеми Будапештського меморандуму, доходять думки, що зобов'язання, а тим паче підтверджені зобов'язання передбачають також гарантії, які щодо зобов'язань є одним із способів їх виконання⁵⁴⁵.

Питання юридичних конструкцій у міжнародних договорах полягає у тому, що, будучи ідеальною моделлю правового явища, вона відбиває його структурні елементи та суттєві, необхідні взаємозв'язки між ними⁵⁴⁶. Вона (юридична конструкція) виступає і певним юридичним засобом відображення суспільних відносин (їх сторін, елементів), регульованих правом⁵⁴⁷.

⁵⁴³ Соколова І.О. Правовий режим як категорія правової науки: монографія. Харків: Право, 2014. С. 129.

⁵⁴⁴ Там само.

⁵⁴⁵ Тимошенко В., Дрьомов С., Тимошенко А. Будапештський меморандум: *pacta sunt servanda! Новий шлях до права*. Колективна монографія / кер. авт. колективу А.О. Селіванов. Київ: Логос, 2021. С. 187.

⁵⁴⁶ 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. 869.

⁵⁴⁷ 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. 870.

Натомість, відповідно до енциклопедичної довідки «юридичний засіб» є інструментом, що використовується для ефективного правового регулювання та за допомогою якого задовольняються інтереси суб'єктів права і забезпечується досягнення соціально значущих результатів, корисних цілей⁵⁴⁸.

По суті, якщо «правовий вплив» – це певний процес, то юридичні засоби є тими інструментами в юридичних конструкціях міжнародних договорів, які спроможні забезпечити досягнення «соціально значущих результатів, корисних цілей». Це і є, на нашу думку, мірилом для оцінки впливу міжнародних договорів на національне законодавство України. Слід бути свідомим і того, що як в таких інструментах, так і в настанні результату – «соціально значущих наслідків» – відображається аксіологія встановлення договірних відносин між державами-сторонами договору.

К.А. Рагуліна, досліджуючи проблеми впливу міжнародних договорів на законодавство України, доходить висновку стосовно того, що міжнародні договори і національне законодавство України взаємодіють у двох форматах: 1) міжнародні договори впливають на створення і зміст нормативних актів України; 2) засновані нашою державою міжнародні договори мають здатність прямої дії, можуть безпосередньо застосовуватись у відповідних внутрішньодержавних відносинах. Відтак, у цьому сенсі, підкреслює дослідниця, формули Конституції України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України⁵⁴⁹. Також К.А. Рагуліна зазначає, що від рівня зближення законодавства України з нормами міжнародних договорів у значній мірі залежить ефективність України із зарубіжними державами та міжнародними організаціями, імідж держави, дієвість та ефективність її правової системи, можливість забезпечення прав і свобод людини. Необхідною умовою при цьому має бути беззаперечне додержання і виконання Україною зобов'язань за підписаними нею міжнародними договорами⁵⁵⁰.

⁵⁴⁸ Там само. С. 906.

⁵⁴⁹ Рагуліна К.А. Вплив міжнародних договорів на національне законодавство України: загальнотеоретичний аспект. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2018. № 35. Том. 1. С. 36. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/648295.pdf>.

⁵⁵⁰ Рагуліна К.А. Вплив міжнародних договорів на національне законодавство України: загальнотеоретичний аспект. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2018. № 35. Том. 1. С. 36. URL.: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/648295.pdf>.

Виходячи із таких аспектів, вплив міжнародних договорів доречно розглянути на прикладі певної сфери законодавства, зокрема трудового права.

Так, О.Я. Мельник слушно зазначає, що міжнародні договори як важлива складова системи джерел права соціального забезпечення, виступають основоположною, політико-правовою формою взаємодії України з міжнародними інституціями, іншими державами з цілого комплексу соціальних питань, визнання та гарантування соціальних прав, у тому числі соціальних прав громадян нашої держави, які працюють за кордоном. Адже становлення України як демократичної, соціальної та правової держави передбачає організацію та проведення комплексної соціальної реформи, у першу чергу, через призму удосконалення правового регулювання відносин соціального забезпечення з урахуванням національного та міжнародного досвіду⁵⁵¹. Цим самим О.Я. Мельник чітко зазначає характер та сутність впливу міжнародних договорів на національне законодавство України з погляду соціального законодавства.

Водночас, слід дослухатись і до висновків О.М. Рим щодо того, що централізовані норми трудового права ЄС діють безпосередньо або ж визначають механізм та способи, згідно з якими держави-члени вибудовують власні правові норми, що регулюють трудові відносини. Водночас, зазначає вчена, правове забезпечення індивідуальних трудових відносин на рівні ЄС накладається на уже сформовані національні системи трудового права держав-членів. При цьому з огляду на автономію держав-членів не існує жодних перешкод щодо використання будь яких форм зайнятості⁵⁵². Отже, в цьому випадку спостерігається вплив у правовий спосіб завдяки міжнародним документам на систему правового регулювання трудового законодавства України міжнародними документами.

Доволі схожий аспект впливу можемо відмітити із погляду соціального захисту.

Так, Л.Ю. Малуґа у підручнику з міжнародно-правового соціального захисту зазначає, що «... міжнародно-правовий захист безробітних осіб, як діяльність і процес, що мають юридичне зна-

⁵⁵¹ Мельник О.Я. Міжнародні договори у системі джерел права соціального забезпечення України: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2020. С. 1.

⁵⁵² Рим О.М. Трудове право Європейського Союзу: монографія. Львів: ГАЛИЧ-ПРЕС, 2020. С. 480.

чення, ґрунтується на всеосяжній міжнародно-правовій базі, котра створюється завдяки діям держав, міжнародних організацій та інших заінтересованих суб'єктів (включаючи також представників громадянського суспільства). Ці нормативні рамки соціального захисту виражаються в наборі юридично визнаних норм, які містять обов'язкові до виконання вимоги здійснення заходів соціального захисту безробітних на національному (міжнародному) рівні й забезпечують основу для майбутнього розвитку цього міжнародно-правового режиму, демонструючи прихильність міжнародного співробітництва ідеї необхідності забезпечення соціальної безпеки безробітних й можливостей для них якомога швидше повернутися до трудової діяльності... «⁵⁵³.

У цьому ключі Л.Ю. Малюга аналізує ряд універсальних та регіональних міжнародно-правових актів, які зобов'язують держав до певної діяльності, а по суті здійснюють правовий вплив. Зокрема, серед деяких із проаналізованих вченою можна звернути увагу на такі: 1) Конвенція Міжнародної організації праці № 2 1919 року, яка встановлює для держав зобов'язання щодо соціального захисту безробітних за рахунок створення державних служб зайнятості для надання допомоги безробітним у пошуку роботи; заохочення роботодавців надавати можливості працевлаштування та перешкоджати необґрунтованому використанню короткострокових контрактів; здійснення кроків до поліпшення економічних і соціальних умов існування працівників, особливо безробітних, з метою зниження ризику безробіття тощо⁵⁵⁴; 2) Конвенція Міжнародної організації праці № 122 1964 року, яка є важливим міжнародно-правовим актом, що суттєво вплинула на соціальне забезпечення безробітних, будучи прийнятою у відповідь на зростаючі потреби працездатних осіб та зростаюче значення соціального забезпечення в сучасному світі⁵⁵⁵. Зрештою, дослідниця вбачає наявність правового впливу на соціальне забезпечення безробітних в європейських державах завдяки такому документу, як Європейська соціальна хартія (переглянута). Адже, на думку дослідниці, з цього документа випли-

⁵⁵³ Малюга Л.Ю. Міжнародно-правовий соціальний захист: підручник. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 211.

⁵⁵⁴ Малюга Л.Ю. Міжнародно-правовий соціальний захист: підручник. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 213.

⁵⁵⁵ Малюга Л.Ю. Міжнародно-правовий соціальний захист: підручник. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 215.

ває, що держави повинні сприяти захисту працездатних осіб від безробіття, надавати адекватні (для підтримки розумного рівня життя) пільги, допомоги по безробіттю, без дискримінації безробітних. За таких обставин, зазначає Л. Ю. Малюга, Європейська соціальна хартія (переглянута) допомогла створити правову базу для захисту безробітних і забезпечила чіткий набір прав і обов'язків щодо безробітних для держав, які її ратифікували. Зрештою, цей документ підвищив міру соціального захисту безробітних, а також сприяв скороченню бідності та нерівності серед безробітних⁵⁵⁶.

Проте, слід взяти до уваги дослідження О. Ю. Білоус, яка, переймаючись дослідженням Конвенції Міжнародної організації праці як джерела трудового права України, зазначає, що ратифіковані конвенції Міжнародної організації праці є складовою системи джерел трудового права України і мають пріоритет перед актами національного трудового законодавства, крім Конституції України⁵⁵⁷.

Стосовно регіональних міжнародно-правових актів, у підручнику О. Л. Малюги зазначено, що їх важливість обумовлена такими аспектами, серед яких «можливості» та «впливи», а саме: 1) можливість враховувати специфічні для регіону культурні, соціальні, економічні та політичні умови, щоб більш ефективно гарантувати соціальний захист безробітних; 2) можливість таким чином ефективніше здійснювати контроль за дотриманням державами конкретного регіону міжнародно-правових стандартів соціального забезпечення безробітних, а також притягувати до відповідальності держави, які ігнорують зобов'язання щодо соціального захисту безробітних; 3) наявність потенціалу для більшого впливу на поліпшення рівня соціальної безпеки безробітних в регіоні, особливо для найбільш вразливих категорій безробітних (насамперед, жінки, молодь, особи передпенсійного віку, особи з інвалідністю)⁵⁵⁸.

Натомість А. М. Островерх, переймаючись безпосередніми проблемами впливу конвенцій Міжнародної організації праці на трудове право України в сучасний період доводить, що трудове законодавство в період пандемії COVID-19 зазнало досить ґрунтовної

⁵⁵⁶ Малюга Л. Ю. Міжнародно-правовий соціальний захист: підручник. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 219.

⁵⁵⁷ Білоус О. Ю. Конвенції Міжнародної організації праці як джерела трудового права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Одеса, 2017. С. 4.

⁵⁵⁸ Малюга Л. Ю. Міжнародно-правовий соціальний захист: підручник. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. С. 215.

трансформації, трудові правовідносини однозначно не будуть такими, як раніше. Зокрема, з позиції вченої це стосувалося правового регулювання трудових відносин, яке зазнало досить принципових змін, що нині формують нову, сучасну систему функціонування ринку праці у світі і в нашій країні⁵⁵⁹. Таким чином, можливо сказати, що завдяки певним особливостям, зумовленим пандемічним режимом, відбувся вплив на міжнародне та національне законодавство і, що особливо важливо, саме завдяки прийняттю та впровадженню низки міжнародних та національних актів законодавства.

К.В. Смірнова за результатами дослідження проблем систем джерел права Євросоюзу в контексті порівняльного аналізу змін відповідно до Лісабонського договору доходить висновку, що Лісабонські договори фундаментально не змінили систему джерел права, натомість йдучи за практикою, систематизували нормативно-правові акти, поділяючи їх на категорії як законодавчих, так і не законодавчих. Тому саме за рахунок ліквідації правових актів, які приймалися в рамках «другої» та «третьої» опор, відбулося зникнення «трюхопорної» структури Євросоюзу⁵⁶⁰.

У правовій доктрині міжнародного права зазначається, що для багатьох міжнародно-правових норм і інститутів права міжнародних договорів їхня реалізація взагалі можлива винятково за наявності відповідних норм у національному праві⁵⁶¹.

О.М. Лисенко, досліджуючи проблеми європейського права та конституційного права, зазначає, що одним із ключових питань інтеграції України до Європейського Союзу є питання взаємодії та співвідношення національної правової системи з правовою системою ЄС. У цьому ключі вчена-дослідниця акцентує увагу на принципі примату (пріоритету) права ЄС. Зміст цього принципу полягає у тому, що правові норми ЄС у випадку колізії з нормами національного права країн-членів Європейського Союзу мають вищу

⁵⁵⁹ Островерх А.М. Вплив конвенцій Міжнародної організації праці на трудове право України в сучасний період. *Альманах міжнародного права*. 2021. Випуск 24. С. 49. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1208057.pdf>.

⁵⁶⁰ Смірнова К.В. Система джерел Євросоюзу: порівняльний аналіз змін до Лісабонського договору. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*: збірник наукових праць / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, М.Б. Бучка; упор. О.В. Кресів. Київ: Логос, 2010. С. 191.

⁵⁶¹ Міжнародне публічне право: підручник: у 2 т. / В.В. Мицик, В.М. Буроменський, М.М. Гнатівський та ін.; за ред. В.В. Мицика. 2-ге вид., змін. Харків: Право, 2020. Т. 2: Основні галузі. 2020. С. 22.

юридичну силу. І це положення стосується як установчих договорів, так і інших актів ЄС (регламентів, директив, постанов), і діє воно навіть у тому разі, коли відповідна країна проголосувала проти прийняття цього акту⁵⁶². Натомість, О.М. Лисенко труднощі, які пов'язані із застосуванням принципу примату права ЄС, пов'язує з тим, що цей принцип документально не встановлений в установчих договорах ЄС. Підписання Лісабонського договору, як зазначає вчена, не змінило ситуацію. Водночас, прийняття Декларації до заключного акту Міжурядової конференції 2007 р. про примат права ЄС (*Declaration concerning primacy*) звівся до наступного: «Конференція нагадує, що відповідно до установленної судової практики Суду Європейського Союзу Договори і право, що створюються Союзом на основі Договорів, мають примат над правом держав-членів на умовах, визначених згаданою судовою практикою»⁵⁶³.

Також О.М. Лисенко звертає увагу на те, що принцип примату права ЄС не закріплено в установчих договорах ЄС, що має свої позитивні сторони. На думку дослідниці, це дає змогу і Суду ЄС, і національним судовим установами діяти більш вільно, аналізуючи кожну конкретну ситуацію, оскільки це питання взаємодії національних правопорядків із правопорядком ЄС, яке знаходиться на стадії становлення, і вирішувати їх однозначно не слід⁵⁶⁴.

Зокрема В.Ф. Тенешев зазначає, що збройні конфлікти завжди впливають на міжнародні відносини, так і на сторони конфлікту, а також і на третіх осіб⁵⁶⁵. За результатами дослідження вчений доводить, що в міжнародному звичаєвому праві склався певний комплекс норм, що стосуються впливу збройних конфліктів на договори. Збройний конфлікт у сучасному міжнародному праві *ipso facto* не припиняє або не призупиняє дію існуючих договорів, незважаючи на те, що низка з них може припинитися або призупинитися з огляду на їх природу. У зв'язку з цим В.Ф. Тенешев констатує, що

⁵⁶² Лисенко О.М. Європейське право та конституційне право: питання взаємодії. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*: збірник наукових праць / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, М.Б. Бучка; упор. О.В. Кресів. Київ: Логос, 2010. С. 181.

⁵⁶³ Лисенко О.М. Європейське право та конституційне право: питання взаємодії. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*: збірник наукових праць / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, М.Б. Бучка; упор. О.В. Кресів. Київ: Логос, 2010. С. 181.

⁵⁶⁴ Там само. 182.

⁵⁶⁵ Тенешев В. Вплив збройних конфліктів на дію міжнародних договорів. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 396. URL: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.1.2020.78>.

регулювання дії договорів у разі збройного конфлікту націлене на максимально можливе збереження правових відносин між державами⁵⁶⁶.

Серед дослідників панує думка, до речі, цілком виправдана, що за допомогою правового регулювання збройних конфліктів і війн здійснюється вплив на воюючі держави, а також на всі категорії учасників збройних конфліктів і війн⁵⁶⁷. М. Сологуб цілком слушно переймається питанням і стосовно того, що необхідно створити певний пласт правового регулювання, яке застосовувалося б у разі збройних конфліктів і війн і становило собою сукупність правових принципів і норм. Адже в іншому випадку створюється певний сегмент небажаних наслідків⁵⁶⁸.

Я.М. Жукорська, досліджуючи проблеми впливу збройних конфліктів на міжнародні договори, доходить висновків стосовно того, що в сучасному міжнародному праві немає міжнародно-правового акту, що регулював би вплив збройних конфліктів на дію міжнародних договорів. Натомість Проект статей «Про вплив збройних конфліктів на договори», схвалений КМП у 2011 році, містить лише загальні засади дії міжнародних договорів під час збройного конфлікту і ґрунтується на загальноприйнятій практиці та потребах сучасних міжнародних правовідносин. Основним недоліком є відсутність обов'язкового характеру для норм, що регулюють дію договорів під час збройного конфлікту. На сьогоднішній день, вважає Я.М. Жукорська, початок збройного конфлікту автоматично не припиняє і не призупиняє дію міжнародного договору. Це означає, що все залежить від волі його сторін. Проект закріпив перелік договорів, що не припиняють і не призупиняють свою дію з початком збройного конфлікту. Кожна окремо взята ситуація, пов'язана з дією міжнародних договорів під час збройного конфлікту, має свої особливості і повинна розглядатися окремо⁵⁶⁹.

⁵⁶⁶ Тенешев В. Вплив збройних конфліктів на дію міжнародних договорів. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 398–399. URL: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.1.2020.78>.

⁵⁶⁷ Сологуб М. Вплив збройних конфліктів на міжнародні договори. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 11. С. 257. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/11/57.pdf>.

⁵⁶⁸ Там само.

⁵⁶⁹ Жукорська Я.М. Вплив збройних конфліктів на дію міжнародних договорів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Одеса, 2014. № 9. У 2-х. т. Т. 1. С. 238–240. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/24733/1/%d0%96%d1%83%d0%ba%d0%be%d1%80%d1%81%d1%8c%d0%ba%d0%b0%20_%d0%af.%d0%9c._%d1%81%d1%82%d0%b0%d1%82%d1%82%d1%8f.pdf.

На сьогодні діючими є низка договорів України з іншими країнами. Одні здійснюють формальний вплив на відносини правопорядку, інші –радикальний, адже зобов'язують до розвитку відносин, вдосконаленню чинного законодавства тощо. Проте є й інші договори чи окремі їх положення, які обтяжують, обмежують чинне вітчизняне законодавство, ускладнюють процес реалізації прав та обов'язків, виконання зобов'язань тощо.

Слід розглянути питання про наслідки правового впливу міжнародних договорів на національне законодавство України. Наприклад, звернемо увагу на соціальне законодавство.

Так, О.Я. Мельник, досліджуючи проблеми міжнародних договорів у системі джерел права соціального забезпечення України, доводить, що загальнодержавна програма імплементації міжнародних соціальних стандартів є комплексом взаємопов'язаних завдань з імплементації міжнародних соціальних стандартів, визначених відповідно до міжнародно-правових актів про права людини, у процесі розвитку системи актів законодавства, інших джерел права соціального забезпечення, спрямованих на реалізацію ефективної державної соціальної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи уповноважених органів державної влади, місцевого самоврядування разом з інститутами громадянського суспільства⁵⁷⁰.

За такого підходу стає очевидним, що тут, безумовно, простежуються певні позитивні наслідки для соціального законодавства України, які характеризуються встановленням єдиних підходів (стандартів) у національне соціальне законодавство, що базується на міжнародному досвіді. Внаслідок цього настають позитивні зміни у правовому регулюванні у суспільних відносинах держави та людини, громадянського суспільства, забезпечується стабільність, а по суті соціальна безпека держави.

Також як «наслідки впливу» із наукового доробку О.Я. Мельник постають положення про «напрями» імплементації європейських соціальних стандартів у національне законодавство. Адже вони включають обґрунтування доцільності прийняття проекту За-

⁵⁷⁰ Мельник О.Я. Міжнародні договори у системі джерел права соціального забезпечення України: автореф. дис. ... доктора юрид. наук; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2020. С. 3–4.

гальнодержавної програми імплементації міжнародних соціальних стандартів, а також визначення основних завдань та перспективи прийняття цієї програми на загальнодержавному рівні⁵⁷¹.

Отже, правовий вплив як активна діяльність щодо певного об'єкта та процесу може містити таку або бути позбавленою такої можливості за об'єктивних обставин.

Зокрема, ознаки безпосереднього правового впливу базуються на таких засадничих корелятах, якими є:

- встановлення (наявність) прав і обов'язків за результатами укладення міжнародного договору. Адже саме завдяки взятих на себе зобов'язань сторони договору юридично спроможні діяти у певний правовий спосіб, утримуватись від певної діяльності (поведінки); мають змогу діяти, нести певні незручності; здійснювати активну чи пасивну поведінку; ставити питання про відновлення порушеного права, яке визначено міжнародним договором; клопотати про застосування санкцій стосовно сторони, яка не виконала зобов'язання, тощо;
- формування законослухняної поведінки у певному аспекті предметної характеристики міжнародного договору;
- формування правопорядку та відповідного правового режиму виконання (дотримання) умов договору;
- наявність конкретних правових механізмів забезпечення та нормативно-правового регулювання національного правопорядку;
- настання правових наслідків – трансформація правопорядку та правовідносин, правосвідомості та правової культури у зовнішніх зносинах між суб'єктами державами – сторонами договору;
- настання впливу, який виражається у спосіб трансформації внутрішніх відносин між такими суб'єктами: «держава – громадянин», «держава – суспільство (громадянське суспільство)»;
- правовий вплив можливий завдяки певним правовим інструментам, якими є засоби та способи впливу на відносини між державами – сторонами договору;

⁵⁷¹ Мельник О.Я. Міжнародні договори у системі джерел права соціального забезпечення України: автореф. дис. ... доктора юрид. наук; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2020. С. 6.

- правовий вплив завжди зумовлений ієрархічністю одного правового акту над іншим;
- правовий вплив націлений на певний об'єкт, яким у випадку міжнародних договорів виступає чинне національне законодавство;
- правовий вплив, маючи змогу чинити дію на національне законодавство, має безпековий рівень, бо вносить свої корективи у правову, соціальну та національну сфери безпеки держави.

Ознака відсутності правового впливу пов'язана із перешкодами, які випливають із:

- Основного Закону – Конституції України у випадку, коли міжнародний договір їй суперечить;
- відсутності ратифікації міжнародного договору стороною договору;
- неефективний механізм виконання (реалізації) міжнародного договору;
- об'єктивні проблеми соціального, економічного, військового чи будь-якого іншого характеру, який спричиняє правові наслідки щодо правової спроможності виконати умови міжнародного договору тощо.

Під поняттям «правовий вплив міжнародних договорів на національне законодавство України» слід розуміти дію актів безпосередньої правореалізації на національне законодавство у певний правовий спосіб та завдяки певним юридичним інструментам, після чого настають юридично значущі правові наслідки для законодавства, правового режиму та правопорядку.

До сфер правового впливу міжнародних договорів на національне законодавство України слід віднести сектори національної безпеки та соціальної сфери, економіки, реалізації права тощо. При цьому інструментами правового впливу міжнародних договорів на національне законодавство України, який може здійснюватися на стадіях перехідного періоду, негайного впливу шляхом зворотної дії (ретроактивної форми), є умови договору у формі зобов'язань.

Наслідком правового впливу міжнародних договорів на національне законодавство України є створення позитивних змін у правовій системі України внаслідок трансформації національного законодавства відповідно до міжнародних стандартів, заснованого на кращих практиках та досвіді.

Авторський колектив

Атаманчук Наталія Іванівна, доктор юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України – розділ 10.

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 – розділи 5, 7.

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 – розділи 1 (у співавторстві з Котом О.О.), 8 (у співавторстві з Лапко А.Г.)

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, розділ 1 (у співавторстві з Колодієм А.М.).

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 – розділи 6, 8 (у співавторстві з Колодієм А.М.).

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 – розділи 3, 11.

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 – розділ 4.

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 – розділ 2.

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 – розділ 9.

Наукове видання

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Збірник наукових праць

Відповідальний за випуск
Комп'ютерна верстка
Обкладинка

О. В. Діордійчук
Д. М. Алексєєв
Д. М. Алексєєв

Підписано до друку 22.10.2024 р. Формат 60 x 84 ¹/₁₆.
Папір офсетний. Гарнітура «Times New Roman».
Друк офсетний. Умовн.-друк. арк. 14,42.

Видавництво «Алерта»

04210, м. Київ, а/с 112.

Тел.: (044) 223-15-25, (099) 607-97-62.

Е-mail: alerta.pravovaednist@gmail.com, веб-сайт: alerta.kiev.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 788 від 29.01.2002 р.