

Львівський державний університет внутрішніх справ

# Нормотворча діяльність

*Навчальний посібник*

Львів  
2024

УДК 340.134  
Н 83

Рекомендовано до друку та розміщення в електронних сервісах ЛьвДУВС  
Вченою радою Львівського державного університету внутрішніх справ  
(*протокол від 28 лютого 2024 року № 9*)

Рецензенти:

**Андрій Саміло** – кандидат юридичних наук, доцент  
(Львівський державний  
університет безпеки життєдіяльності);

**Віталій Кучер** – кандидат юридичних наук, доцент  
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

**Нормотворча діяльність** : навчальний посібник /  
Н 83 кол. авторів ; за ред. В. В. Шишка. Львів : Львівський  
державний університет внутрішніх справ, 2024. 400 с.

ISBN 978-617-511-396-7

Розроблено відповідно до програми навчальної дисципліни «Нормотворча діяльність». Розкрито суть, основні стандарти та принципи нормотворчості. Проаналізовано інституційні та конвенційні механізми нормотворчої діяльності. Висвітлено особливості створення нормативно-правових актів різними державними органами. Придлено увагу питанням експертизи нормативно-правових актів та нормотворчої юридичної техніки.

Для здобувачів вищої освіти, які навчаються за спеціальністю «Право», а також викладачів, практичних працівників і всіх, хто цікавиться питаннями теорії права.

The manual is developed in accordance with the program of the study discipline «Normal-making activity». The essence, main standards and principles of rule-making are revealed, institutional and conventional mechanisms of rule-making activity are analyzed, special attention is paid to the creation of normative legal acts by various state bodies. Attention is paid to the issues of examination of normative legal acts and normative legal technique.

The manual is designed for higher education students studying Law, as well as teachers, practical workers, and anyone interested in the issues of legal theory.

**УДК 340.134**

**ISBN 978-617-511-396-7**

© Львівський державний університет  
внутрішніх справ, 2024

# Зміст

<b>ПЕРЕДМОВА.....</b>	<b>7</b>
<b>Тема 1. ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....</b>	<b>9</b>
1.1. Види соціального регулювання первісного суспільства.....	11
1.2. Нормотворчість як діяльність.....	20
1.3. Структура нормотворчості як діяльності.....	26
1.4. Рівні нормотворчості.....	31
Контрольні питання.....	39
Рекомендована література.....	39
<b>Тема 2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН І НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ.....</b>	<b>41</b>
2.1. Поняття мети, меж, предмета, методу, способу і типу правового регулювання суспільних відносин.....	41
2.2. Поняття механізму та структури правового регулювання суспільних відносин.....	48
2.3. Ефективність механізму правового регулювання суспільних відносин.....	51
2.4. Юридична колізія: поняття, види, причини виникнення, способи подолання, колізійні норми.....	58
2.5. Нормотворча діяльність у правовому регулюванні суспільних відносин.....	71
Контрольні питання.....	75
Рекомендована література.....	76
<b>Тема 3. ПРАВОВА НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ЮРИДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....</b>	<b>78</b>
3.1. Поняття нормотворчої діяльності (нормотворчості).....	78
3.2. Співвідношення понять «нормотворчість», «правотворчість» та «законотворчість». Відмінність нормотворчості від нормоутворення.....	79
3.3. Суб'єкти нормотворчої діяльності. Нормотворча компетенція.....	83
3.4. Результат нормотворчої діяльності. Форма (джерело) права як спосіб зовнішнього прояву юридичних норм.....	85

3.5. Принципи нормотворчості.....	89
3.6. Систематизація законодавства: поняття, форми, види.....	93
3.7. Нормотворчий процес. Стадії нормотворчого процесу.....	97
3.8. Види нормотворчої діяльності.....	103
3.9. Планування нормотворчої діяльності, його види.....	105
3.10. Правове регулювання нормотворчої діяльності.....	107
Контрольні питання.....	108
Рекомендована література.....	109
Тема 4. <b>НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ ЯК ОСНОВНА ФОРМА (ДЖЕРЕЛО) ПРАВА.....</b>	<b>110</b>
4.1. Поняття і види форм (джерел) права.....	111
4.2. Загальна характеристика та класифікація нормативно-правових актів.....	117
4.3. Закон і підзаконний нормативно-правовий акт: загальний аналіз.....	125
4.4. Дія нормативно-правових актів у часі, просторі та щодо кола осіб.....	131
4.5. Нормативно-правові акти правоохоронних органів.....	141
Контрольні питання.....	148
Рекомендована література.....	149
Тема 5. <b>ТЛУМАЧЕННЯ НОРМ ПРАВА ЯК ФОРМА НОРМОТВОРЧОСТІ.....</b>	<b>151</b>
5.1. Прикладні методи тлумачення норм права у нормотворчості.....	151
5.2. Проблеми тлумачення правових норм як теоретико-прикладна основа нормотворчості.....	160
5.3. Нормотворення як додаткова функція реалізації права.....	171
5.4. Нормотворення у контексті правової дійсності.....	174
5.5. Тлумачення норм права у судочинстві як спосіб нормотворення.....	179
Контрольні питання.....	186
Рекомендована література.....	186
Тема 6. <b>НОРМОТВОРЧА ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА.....</b>	<b>188</b>
6.1. Загальнотеоретична характеристика юридичного письма.....	188
6.2. Поняття, види та значення юридичної техніки.....	198

6.3. Нормотворчість: теоретико-правовий аспект.....	210
6.4. Загальна характеристика нормотворчої техніки.....	215
6.5. Юридичні помилки в нормотворчій діяльності.....	223
Контрольні питання.....	227
Рекомендована література.....	227
<b>Тема 7. ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ.....</b>	<b>229</b>
7.1. Поняття, ознаки та предмет експертизи проектів нормативно-правових актів.....	229
7.2. Функції, принципи і предмет правової експертизи нормативно-правових актів.....	233
7.3. Підстави та стадії проведення експертизи нормативно-правових актів.....	239
7.4. Основні види експертизи нормативно-правових актів.....	241
7.4.1. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів.....	245
7.4.2. Експертиза нормативно-правових актів та їх проектів на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини.....	247
7.4.3. Гендерно-правова експертиза нормативно-правових актів.....	250
7.4.4. Наукова і науково-технічна експертиза нормативно-правових актів.....	254
7.5. Висновок експертизи нормативно-правового акта.....	259
Контрольні питання.....	261
Рекомендована література.....	261
<b>Тема 8. ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ.....</b>	<b>263</b>
8.1. Поняття та зміст законодавчого процесу.....	263
8.2. Конституційно-правові засади законодавчого процесу в Україні.....	267
8.3. Суб'єкти права законодавчої ініціативи.....	273
8.4. Підготовка законопроектів.....	277
8.5. Розгляд законопроектів у Верховній Раді України.....	281
8.5.1. Розгляд законопроектів в першому читанні.....	283
8.5.2. Розгляд законопроектів у другому читанні.....	286
8.5.3. Розгляд законопроектів у третьому читанні.....	290
8.6. Промульгація закону.....	292
8.7. Розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України.....	295

8.8. Розгляд законопроекту про Державний бюджет.....	299
Контрольні питання.....	301
Рекомендована література.....	302
<b>Тема 9. ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ВИДИ ПІДЗАКОННОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ.....</b>	<b>305</b>
9.1. Тлумачення поняття підзаконної нормотворчості. Функції підзаконної нормотворчості та її характерні ознаки.....	306
9.2. Види підзаконної нормотворчості.....	315
9.3. Стадії підзаконного нормотворчого процесу.....	315
Контрольні питання.....	335
Рекомендована література.....	336
<b>Тема 10. ЛОКАЛЬНА НОРМОТВОРЧИСТЬ ЯК ОСОБЛИВИЙ ВИД ПІДЗАКОННОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ.....</b>	<b>338</b>
10.1. Поняття локальної нормотворчості.....	338
10.2. Галузева локальна нормотворчість на прикладі трудового законодавства України.....	346
10.3. Локальна нормотворчість у сфері освітніх відносин в Україні.....	354
Контрольні питання.....	365
Рекомендована література.....	366
<b>Тема 11. АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (ACQUIS COMMUNAUTAIRE (ACQUIS)).....</b>	<b>370</b>
11.1. Становлення співпраці, історія розвитку та основні етапи взаємовідносин України та ЄС.....	370
11.2. Термінологічні особливості наближення законодавства України до <i>acquis communautaire</i> ( <i>acquis</i> ) Європейського Союзу.....	377
11.3. Вплив євроінтеграційних процесів на адаптацію законодавства України до <i>acquis communautaire</i> ( <i>acquis</i> ) Європейського Союзу до підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.....	382
11.4. Адаптація законодавства України до <i>acquis</i> <i>communautaire</i> ( <i>acquis</i> ) Європейського Союзу після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.....	388
11.5. Закон України «Про правотворчу діяльність» з позиції євроінтеграції.....	394
Контрольні питання.....	396
Рекомендована література.....	397

# ПЕРЕДМОВА

Сучасне суспільство невпинно розвивається, намагаючись постійно адаптуватись до нових вимог і викликів. Одним із важливих аспектів цього процесу є визначення і створення норм, які регулюють поведінку людей та їхні взаємовідносини. А його невід'ємною складовою вважається нормотворча діяльність, яка впливає на формування правил і стандартів, що відображають структуру суспільства.

Рекомендований посібник створено для тих, хто цікавиться й активно займається нормотворчою діяльністю. Він пропонує глибокий аналіз і практичні поради щодо процесів визначення, розробки та застосування норм, які становлять основу суспільного ладу.

Починаючи з теоретичних аспектів нормотворчості, у ньому досліджено історичний контекст та вплив культурних чинників на формування нормативів. З акцентом на сучасні тенденції окреслено виклики, які стоять перед нормотворцями у світлі швидкоплинних суспільно-економічних реалій.

Авторами розглянуто ключові етапи процесу розробки норм – від ідеї до їх упровадження. Особливу увагу зосереджено на участі громадськості, стейкхолдерів та експертів у формуванні нормативів, зокрема на прозорості та відкритості цього процесу.

Також наголошено на необхідності вивчення механізмів контролю та вдосконалення чинних норм. Науковцями проаналізовано випадки успішного управління змінами в нормативних рамках і надано практичні поради щодо впровадження інновацій у цьому керунку.

Пропонований посібник – значний крок на шляху вдосконалення нормотворчої діяльності, що має на меті сприяти формуванню стійкого, відкритого та гармонійного суспільства.

Звісно, глибоко вивчаючи нормотворчу діяльність, потрібно розглядати різні аспекти, які впливають на цей процес. Тож детальний аналіз ролі законодавства і правових структур у формуванні та застосуванні норм став вагомим етапом дослідження. Науковці, розкриваючи сутність правового регулювання, продемонстрували взаємозв'язок нормативних

актів на різних рівнях управління. Окремий акцент зроблено на важливості взаємодії між різними гілками влади та стейкхолдерами задля забезпечення ефективності й легітимності норм.

Додатково в посібнику наголошено на великій ролі технологій у нормотворчій діяльності. Розглядаючи вплив цифрових інструментів, науковці вказали на безпрецедентні можливості їх використання для забезпечення відкритості та прозорості в процесі прийняття рішень.

Неабиякого значення надано й соціальним аспектам нормотворчості. Адже, вивчаючи вплив громадської думки, медіа та культурних детермінант поведінки на формування норм, можна переконатися, наскільки важливо враховувати різновекторні інтереси та перспективи розвитку суспільства.

Окрім зазначеного, авторами наведено чимало конкретних прикладів нормотворчих процесів у різних сферах суспільного життя – від бізнесу і технологій до охорони навколишнього середовища та прав людини. Це має допомогти здобувачам отримати практичне уявлення про розмаїття ситуацій та викликів, з якими стикаються нормотворці.

Під час підготовки посібника було не лише враховано вимоги, які висуваються до навчальних видань, а й здійснено спробу створити оптимальний навчально-методичний комплексний поради́к-інструкцію, що сприяв би максимальному закріпленню користувачами отриманих знань на підставі запропонованого матеріалу. Для цього після кожної теми вміщено контрольні питання, а рекомендована література й нормативно-правові акти допоможуть здобувачам повноцінно опрацьовувати інформацію та використовувати здобуті знання в подальшій практичній діяльності.

Видання буде корисним інструментом для всіх, хто намагається зрозуміти, вивчати й активно впливати на процес нормотворчості. Посібник здатен стати стимулом для нових ідей, поштовхом до дискусій і практичних змін у сфері створення та застосування норм, що визначають обличчя сучасного суспільства, позаяк нормотворча діяльність – це конструктивний процес, який потребує постійного вдосконалення та діалогу, особливо в теперішній неспокійний час українсько-російського військового протистояння і введеного воєнного стану.



## Тема 1

# ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

- 1.1. Види соціального регулювання первісного суспільства*
- 1.2. Нормотворчість як діяльність*
- 1.3. Структура нормотворчості як діяльності*
- 1.4. Рівні нормотворчості*

**Вступні зауваги.** Сучасна філософія права визнає необхідність розгляду нормотворчості та її фундаментальних аспектів у контексті не лише юридичного, а й філософського обґрунтування, що ставить завдання прослідкувати ключові філософські аспекти нормотворчості, зосередившись на визначенні її сутності та впливу на суспільство.

Терміни «правотворчість / правотворча діяльність», «нормотворчість / нормотворча діяльність» у теорії права мають неоднозначне розуміння. Так, одні автори зводять правотворчість до процедури і правил створення правових актів. Інші розглядають це поняття ширше, вважаючи, що правотворчість, на відміну від тлумачення, пов'язана зі створенням права. Треті переконані, що правотворчість – це процес пізнання та оцінки правових потреб суспільства і держави, формування і прийняття правових актів уповноваженими суб'єктами в межах відповідних процедур.

Важливо з'ясувати й дискусійне питання щодо співвідношення таких базових категорій, як «нормотворчість» та «правотворчість». Досить довго ці поняття ототожнювалися й означали діяльність держави, що спрямована на створення системи законодавства у вигляді нормативно-правових актів. Чимало авторів продовжують вживати ці терміни як синоніми.

За другим підходом, термін «нормотворчість» вважається ширшим за значенням, ніж «правотворчість». Правотворчість – це процес створення нових правових норм або внесення змін до чинного законодавства. Правотворчість зазвичай здійснюється на законодавчому рівні та передбачає роботу законодавчих органів та інших інститутів, що приймають

правові акти, натомість нормотворчість охоплює процес створення будь-яких норм і правил у суспільстві, не обов'язково обмежуючись лише правовими нормами. Правотворчість часто пов'язана зі законодавчими ініціативами, прийняттям законів та інших правових актів на рівні держави або організації, а от нормотворчість може включати в себе ширший спектр механізмів, таких як встановлення традицій, прийняття соціальних стандартів чи формування етичних кодексів. Ще одна відмінність, згідно з цим підходом, полягає в тому, що правотворчість специфічно відноситься до формування правових правил і законів, що регулюють поведінку у певній юридичній системі, зазвичай вимагає формальних процедур для змін та адаптації законів, які можуть бути складними та тривалими, має офіційний характер і визнається як чинне право відповідно до законодавства, а нормотворчість охоплює ширший спектр сфер, зокрема мораль, етику, культуру й інші аспекти соціального життя, може бути більш гнучкою та швидше реагувати на зміни в суспільстві чи культурі, має менш формальний характер і не завжди визнається офіційно.

За третього підходу, правотворчу діяльність, результатом якої є закон як вид нормативно-правового акта, прийнято називати законодавчою діяльністю, а правотворчу діяльність зі створення підзаконних нормативно-правових актів – підзаконною правотворчістю, або нормотворчістю.

Хоча правотворчість та нормотворчість мають багато спільних рис, вони відрізняються за обсягом, сферою застосування, залученими суб'єктами та іншими аспектами. Тому розгляд нормотворчої діяльності не видається можливим без дослідження питань правотворчості.

Теорія права розрізняє в історії становлення правових норм два великі соціальні процеси: походження чи виникнення права і розвиток права, коли воно вже сформувалось як цілісна нормативно-регулятивна система, як сучасний соціальний інститут. У першому випадку йдеться про чинники, що вплинули на процес самоорганізації права як окремого культурного інституту, до яких відносять перехід від привласнюючої до виробничої економіки, становлення ранньокласових суспільств, виникнення міст-держав, що призвело до переростання соціальних норм первісного суспільства в норми

ранньокласових суспільств, появу звичаєвого права, судових прецедентів, законів ранньокласових суспільств, їх загальносоціальних і класових функцій тощо. В другому випадку мовиться про розвиток, вдосконалення вже наявного права, про активну, свідому діяльність у правовій сфері суспільства: перехід від регулювання, що характеризується головно заборонно-дозвільними рисами, до переважно дозвільного регулювання для громадян, їх об'єднань, де центром всього регулювання стають юридичні дозволи, суб'єктивні права; щораз більш чітко набуття автономною особистістю твердого правового статусу; дедалі більше зв'язування держави, всіх осіб, що мають владу, жорсткими заборонами і обмеженнями; становлення і вдосконалення розвиненої системи правових засобів (в т. ч. процесуальних), заснованих на ідеалах свободи і гуманізму, таких, використання яких стає можливим будь-якими суб'єктами, передусім громадянином, автономною особистістю; а також про форми здійснення державної влади, цілеспрямованої діяльності державних органів, процедури створення правових норм, іншими словами, про правотворчість.

### **1.1. Види соціального регулювання первісного суспільства**

Досліджуючи нормотворчість, доцільно розглянути елементи, які виникали на різних етапах розвитку суспільства і визначали формування, існування та розвиток культурних цінностей, що містили норми поведінки людей. Спершу вони вбудовувалися в контекст духовної культури, однак подальший розвиток призвів до їх глибшої спеціалізації та відокремлення. У сучасному контексті культури доречно говорити про їхню відносну автономію та взаємозв'язок. Це особливо стосується таких сфер, як міфологія, релігія, мораль, право, наука та інші. Навіть за поверхневого огляду ці культурні системи можуть належати до різних сфер суспільного життя; проте кожна з них встановлює певні норми та критерії відносин у відповідних галузях. Ця нормативність є одним із факторів, які визначають їхню структурну взаємодію в межах культури, розглядуваної як система.

Вважається, що ще до виникнення письмових джерел права окремі його прояви вже були притаманні культурі людського суспільства.

Насамперед варто згадати феномен тотемізму (тотем і табу), який був одним з перших (якщо взагалі не першим) регулятивом людської життєдіяльності.

Тотемізм розуміють як комплекс вірувань і обрядів родового суспільства, пов'язаних із уявленнями про кровну спорідненість між групами людей (звично, родами) і так званими тотемами – видами тварин і рослин (рідше явищами природи і предметами неживої природи); кожен рід носив назву свого тотема, який не можна було знищувати і використовувати як їжу. В цій формі свідомості відбилосся інстинктивне відчуття людиною органічної єдності з природою. Предки людини, визначені первісною свідомістю як тотеми, вважалися священними і недоторканими істотами<sup>1</sup>.

Концепція тотемізму як ранньої форми нормотворчості становить інтригуючий об'єкт аналізу. Розгляд цієї теми в контексті розвитку суспільства веде до важливого розуміння того, як вірування та ритуали ранніх людських спільнот впливали на формування правових норм і структур.

Тотеми суттєво позначались на формуванні ідентичності групи. Вони об'єднували членів громади навколо спільних цінностей і традицій, що впливало на визначення правил та норм внутрішньої взаємодії.

Поняття «табу» відображало заборони та обмеження, які регулювали поведінку членів спільноти. Ці обмеження мали своєрідний «правовий» характер і були пов'язані з віруваннями та ритуалами.

Сакральність і важливість тотемів визначали норми та правила спільноти. Заборони, пов'язані з табу, були своєрідними ранніми формами правового регулювання, встановлюючи, що є припустимим чи неприпустимим у поведінці членів групи.

Вірування й ритуали, пов'язані з тотемами чи табу, сприяли формуванню та зміцненню соціальних структур

---

<sup>1</sup> Андрущенко В. П., Михальченко М. І. Сучасна соціальна філософія : у 2 т. Київ : Генеза, 1993. Т. 2. С. 117.

і правових норм, визначаючи, які дії вважаються прийнятними чи неприйнятними для спільноти.

Порушення табу часто призводило до суворих наслідків, що засвідчує їх обов'язковий характер. Такі санкції вказували на авторитетність та обов'язковість дотримання встановлених правил.

Тотем чи табу, як ранні форми нормотворчості, виконували головну роль у формуванні соціальних норм та структур. Аналіз цих концепцій дає змогу краще розуміти, як вірування та релігійні практики впливали на становлення правових уявлень на ранній стадії розвитку людських суспільств.

До речі, вірування древніх народів про походження світу і явищ природи, про богів і легендарних героїв передає такий переказ, як міф. Під міфологією розуміють сукупність міфів, що виникали у всіх народів світу на стадії, коли людина, не володіючи досконалими способами виробництва і науковими здобутками, відчувала свою безпорадність у боротьбі зі силами природи і створювала в своїй уяві надприродний світ.

Концепція міфу як первинної форми нормотворчості представляє собою цікавий аспект вивчення процесів формування правових норм та цінностей у суспільстві. В цьому контексті міф виступає як первинний ресурс, що визначає основні норми, цінності та правові уявлення групи або спільноти. Така концепція пропонує розглядати міфологію не лише як частину культурної спадщини, а й як важливий елемент формування правового ландшафту.

Міф репрезентує найдавнішу систему цінностей. Він виступає формою творчого впорядкування і пізнання дійсності. Міф є однією з перших історичних форм культури, що закріплює ціннісні орієнтири для визначення поведінки людей, яка зберігається й тоді, коли міф втрачає своє абсолютне панування. На думку В. Йорданського, одночасно зі становленням культури відбувалась первинна організація простору, в якому існувало молоде суспільство. Цей простір складався з двох постійно взаємодіючих сфер: невеликого обжитого людськими ядра і великого таємничого світу навколо. Їм відповідали дві взаємопов'язані сфери в системі поглядів древньої людини – міфічна і соціальна, причому друга в певний момент виникла

з першої, зайнявши певне місце<sup>2</sup>. Міфи містили глибокі знання людини про навколишнє середовище, про місце людини в природі. Слід зазначити, що людина в міфах була зазвичай частиною природи, а не як «володар», «творець», «перетворювач» тощо. К. Леві-Стросс писав: «Міф є відображенням буденного досвіду, є перевернутим на потойбічний світ, і образ останнього стає способом пояснення, оцінки і нормальним зразком поведінки, практичної діяльності людей у світі щоденного досвіду»<sup>3</sup>. Назагал сутність міфу полягає в тому, що він являє собою несвідоме змістове споріднення людини зі силами безпосереднього буття – чи то природи, чи суспільства.

Міфологію утворюють розповіді про становлення людської культури, де знайшли відображення величні періоди людської історії: початок протиставлення людиною себе дикій природі і відокремлення соціального, обжитого людьми ареалу з дикого простору (природи), який сприймався міфічним, протилежним за всіма ознаками соціальному. В міфі все одухотворено і природа виступає як світ дикого просторища, в якому діють грізні міфологічні істоти – демони і боги на противагу добру – частки світу, в якому протікає життєдіяльність людей. Тож міфологія трактується науковцями як спосіб розуміння і природної, і соціальної дійсності на ранніх історичних стадіях суспільного розвитку.

Досліджуючи міф як первинну форму нормотворчості, слід використовувати інтердисциплінарний підхід, об'єднуючи методи філософії права, культурології та антропології. Аналіз текстів міфів, ритуалів і символів дає змогу розкрити вплив міфології на становлення правових концепцій, зокрема:

- міфи втілюють у собі символіку, яка стає підґрунтям для формулювання цінностей та переконань. Вони допомагають в утриманні культурної пам'яті та визначають основні принципи, які впливають на становлення правових норм;

- міфи відіграють важливу роль у формуванні ідентичності групи чи спільноти. Ця ідентичність може бути

---

<sup>2</sup> Йорданський В. Б. Про єдине ядро стародавніх цивілізацій. *Питання філософії*. 1998. № 12. С. 37.

<sup>3</sup> Леві-Стросс К. Структура міфів. *Питання філософії*. 1970. № 7. С. 34.

корельована з основними правовими принципами, що визначають, як спільнота розуміє і реалізує свої права та обов'язки;

– міфи можуть надавати легітимність правовим нормам через створення авторитетних розповідей та історій. Це сприяє встановленню прийняття та підтримки правових норм у групі;

– міфи містять своєрідні нормативні засади, які визначають етичні та моральні обов'язки, що може впливати на формулювання правових стандартів та принципів.

Сьогодні, безперечно, міф як соціальний регулятор безповоротно застарів. Проте недооцінювати його роль упродовж багатьох епох існування людства не можна.

Так само як міф, виразником потреби людини у відчутті своєї причетності до основ буття стала релігія – віра в існування надприродних сил – бога або богів, духів, ангелів тощо. З атеїстичної точки зору, релігія теж є елементом більш широкого цілого – культури. Вона синтезує і звичаї, і табу, і міфи, і традиції, перетворюючи їх у канони та формуючи особливе канонічне право. Однак тепер свої основи людина шукає вже не в безпосередньому бутті природи. Боги поширених релігій знаходяться у сфері потойбічного (трансцендентного). На відміну від міфу, тут обожнюється не природа, а надприродні сили людини, передусім дух з його свободою і творчістю. Вміщуючи божественне по той бік природи і розуміючи його як надприродний абсолютизм, розвинена релігія звільняла людину від міфологічного злиття з природою і внутрішньої залежності від стихійних сил і пристрастей.

Релігія стала домінантною у соціумі вслід за міфом. Цінності світської культури і цінності релігії часто не є гармонійними і суперечать одні одним. Релігійна свідомість базується на вірі, що реалізується в трьох основних формах: віра в реальне буття надприродних істот – богів (наприклад, християни віряють в Ісуса Христа, мусульмани – в Аллаха, буддисти – в Будду тощо); віра в існування надприродних зв'язків між природними явищами (магія); віра в надприродні якості природних матеріальних предметів<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Андрущенко В. П., Михальченко М. І. Сучасна соціальна філософія : у 2 т. Київ : Генеза, 1993. Т. 2. С. 119.

Релігія встановлює градацію цінностей, надає їм святості та безумовності, що зумовлює їх упорядкування – від земних і звичайних до божественних і небесних. Вимога постійного морального вдосконалення людини в руслі цінностей, що пропонуються релігією, вимагає регламентації вибору в межах гріха і справедливості. Це породжує тенденцію до консервації цінностей і культурних традицій, що може вести до соціальної стабілізації, але за рахунок заборони світських цінностей. Безперечно, релігія накладає певні обмеження на коло цінностей, що можуть належати індивіду. Проте це лише підкреслює її правову природу та велику силу, яка має вплив безпосередньо на думки людей, що виражається в регулюванні їхньої поведінки. На відміну від релігійних, світські цінності більш умовні, вони легше зазнають перетворення та інтерпретації в дусі часу.

Релігія, як одна з ранніх форм нормотворчості, відіграє надважливу роль у формуванні моральних і правових норм у суспільстві. Релігійні вірування та обряди впливали на формування правил поведінки, правових норм і структур у ранніх людських громадах. Релігійні переконання часто визначали моральні засади, які, своєю чергою, позначались на формуванні правових норм. Переконаність в існуванні вищої сили може впливати на те, які дії вважати морально прийнятними чи неприйнятними, що формує правові стандарти.

Релігійні обряди та ритуали часто слугують формою легітимізації правових норм. Вони можуть надавати авторитету і святкового характеру правовим актам, роблячи їх більш прийнятними для суспільства.

Оскільки на ранніх стадіях розвитку суспільства судова система часто базувалася на релігійних законах, то й релігійні тексти могли визначати правила судового процесу та види покарань.

Релігійні вірування також визначали ідентичність групи та її соціальну структуру. Це впливало на формування правил і норм внутрішньої взаємодії.

Спершу правила та норми, що походили з релігійних уявлень, часто сприймалися як обов'язкові та сакральні. Порушення таких норм зазвичай передбачало застосування суворох санкцій, що підкреслювало сакральний характер релігійно обумовлених правил.



Релігія як рання форма нормотворчості визначала не лише моральні та етичні принципи суспільства, а й встановлювала основи правових норм. Релігійна «нормотворчість» визначала культурну, соціальну та моральну динаміку спільноти, здійснюючи широкий вплив на формування правового ландшафту раних суспільств.

Паралельно з міфом і релігією в історії культури поширювалося й мистецтво, яке виникло як потреба людини в образно-символічному вияві і переживанні значущих моментів свого життя.

Мистецтво є одним із різновидів людської діяльності і полягає в художньо-творчому відображенні дійсності. В історії естетики сутність мистецтва тлумачилась як наслідування, почуттєвий вираз позачуттєвого. Мистецтво творить для людини «іншу реальність» – світ життєвих переживань, виражених спеціальними образно-символічними засобами. Долучення до цього світу, самовираження і самопізнання в ньому становлять одну з найважливіших потреб людської душі.

Мистецтво створює свої цінності шляхом художньої діяльності, художнього осмислення дійсності. Завдання мистецтва зводиться до пізнання естетичного, до художньої інтерпретації автором явищ навколишнього світу. В художньому мисленні пізнавальна й оцінна діяльність нероздільні і використовуються в єдності. Воно працює за допомогою системи образних засобів і створює похідну (вторинну) реальність – естетичні оцінки. Мистецтво збагачує культуру духовними цінностями через художнє виробництво, через створення суб'єктивних уявлень про світ, через систему образів, що символізують цінності й ідеали певного часу, певної епохи. В цьому значенні воно є подібним до права, яке теж уособлює цінності й ідеали, вироблені окремим народом та людством загалом протягом історії його існування.

Взаємодія мистецтва та нормотворчості може відбивати глибокі культурні та соціальні тенденції, впливаючи на визначення правових норм, цінностей та ідентичності суспільства.

Мистецтво може викликати глибокі рефлексії щодо соціальних проблем, юридичних питань та правосуддя. Засоби масової інформації, такі як живопис, фільми чи музика, здатні впливати на публічну думку та визначати прийняття або неприйняття в суспільстві правових норм.

Мистецтво може втілювати культурні ідеали та відображати правові принципи. Творчі роботи можуть слугувати джерелом інспірації для законодавця. Художній вираз може символізувати правові цінності та ідеали. Прикладами можуть бути мистецькі образи, що втілюють концепції правосуддя, прав людини та рівності перед законом.

Мистецтво може виконувати роль засобу візуальної пропаганди, активізуючи громадянську участь та підтримку конкретних правових ініціатив. Проекти та вистави можуть сприяти переорієнтації свідомості та мобілізації громадян у важливих питаннях суспільного життя.

Мистецька критика спроможна викликати глибокі дискусії з приводу недоліків або потреби вдосконалення правових систем. Твори мистецтва можуть стати інструментом для аналізу та розуміння сутності правозахисних питань.

Отже, мистецтво є не лише відображенням культурних та естетичних аспектів, а й важливим впливовим чинником формування нормотворчості. Завдяки взаємодії мистецтва та права суспільство має змогу висловлювати, висвітлювати та обговорювати важливі правові питання, розширюючи можливість для діалогу та реформ у правовій сфері.

Наука – це сфера людської діяльності, функція якої – вироблення і теоретична систематизація об'єктивних знань про навколишню дійсність, одна з форм суспільної свідомості. Вона включає як діяльність, спрямовану на отримання нового знання, так і її результат – суму знань, що лежать в основі наукової картини світу. Метою науки є раціональна реконструкція світу через осягнення його істотних закономірностей. Вона нерозривно пов'язана з філософією, яка виступає методологією загального наукового пізнання, а також допомагає осмислити місце й роль як науки в цілому, так і юридичної науки зокрема, в культурі та суспільному житті.

Наука є особливим засобом продукування об'єктивних знань. Але об'єктивність не охоплює оцінного ставлення до об'єкта пізнання, тобто наука позбавляє об'єкт будь-якого ціннісного значення для спостерігача. Саме в цьому виражається подібність науки до права, яке цікавиться лише об'єктивними особливостями суспільних відносин для вирішення завдань забезпечення формальної рівності всіх громадян перед законом.

Взаємодія між наукою і нормотворчістю є складним процесом, що визначає розвиток правової системи та формування норм і стандартів у суспільстві. Наука робить важливий внесок у формулювання обґрунтованих та ефективних норм, таким чином регулюючи розвиток правової системи.

Наука надає доказову базу для формулювання правових норм. Дослідження й аналіз наукових фактів сприяють ухваленню обґрунтованих та об'єктивних нормативів.

Наукові відкриття і технічний прогрес часто вимагають оновлення правових положень для адаптації до нових викликів та можливостей. Норми повинні враховувати інновації й технологічні зміни.

Наука визначає етичні стандарти, які можуть стати основою для формулювання нормативів та правил поведінки у різних сферах суспільства.

Отже, взаємодію між наукою і нормотворчістю доречно вважати головною умовою для створення раціональних, ефективних та сучасних правових регуляцій. Ця взаємодія забезпечує баланс між науковими потребами, етичними принципами та вимогами суспільства, сприяючи сталому розвитку правових інститутів і правових норм.

Мораль є однією з основних форм культури, система норм, які визначають обов'язки людини щодо суспільства й інших людей. Мораль виникає тоді, коли відходить у минуле міф, де людина внутрішньо зливалася з життям колективу і її поведінка контролювалася різними магічними табу, які програмували її на рівні несвідомого. Тепер індивіду потрібен самоконтроль в умовах відносної внутрішньої автономності від колективу. Так виникають перші моральні регулятиви – обов'язок, сором, честь. Із підвищенням внутрішньої автономності людини і формуванням зрілої особистості виникає такий моральний регулятор, як совість. На ранніх стадіях розвитку всі вони пронизані релігією, хоча не підпорядковуються їй повністю, а мають відносно самостійний статус. Таким чином, мораль з'являється як внутрішня саморегуляція у сфері свободи, і етичні вимоги до людини ростуть в міру розширення цієї сфери. Сьогодні мораль, як і право, – повністю самостійний регулятивний механізм, хоч вплив релігії на неї в деяких країнах ще лишається значним.

Співвідношення моралі і нормотворчості визначає ступінь взаємодії між особистими, етичними переконаннями та встановленими суспільством правовими нормами. Цей взаємозв'язок впливає на формування законодавства, механізми правопорядку та етичні стандарти, що регулюють поведінку у суспільстві.

Основні принципи моралі можуть слугувати вихідною точкою для створення правових норм. Закони відповідно до моральних цінностей можуть визначати, що вважається справедливим, суспільно прийнятним та етичним.

Законодавство, яке віддзеркалює моральні стандарти, здатне отримати широку громадську підтримку та легітимацію. Забезпечуючи взаємоприйнятні норми, закони можуть здобути більшу акцептованість у суспільстві.

Правові акти, які базуються на загальних моральних цінностях, можуть сприяти більш високому рівню відповідальності та дотриманню законів серед населення.

З іншого боку, нормотворчість визначає норми та правила, які можуть впливати на особисту поведінку та моральні переконання. Нормативна регуляція може встановлювати рамки та обмеження етичної свободи.

Закони можуть створювати правові рамки для регулювання етичних стандартів, зокрема у сферах, де дієвість моральних принципів важлива, наприклад у медицині чи науці.

Нормотворчість може сприяти формулюванню та визначенню суспільних моральних стандартів. Закони можуть впроваджувати етичні цінності, які будуть визнані суспільством.

Таким чином, співвідношення моралі і нормотворчості є динамічним процесом, у якому обидві сторони взаємодіють одна з одною. Врахування моральних цінностей у формуванні правових норм позитивно впливає на визначення справедливих та етичних стандартів, що відображають потреби й цінності суспільства.

## **1.2. Нормотворчість як діяльність**

Для розуміння поняття нормотворчої діяльності доцільно розглянути саме поняття «діяльність», яке є комплексним і має певну структуру. Воно набуло статусу філософської категорії вже в працях Аристотеля. В подальшому воно стало

широко використовуваним у дослідженнях різних соціальних феноменів. У сучасному пізнанні, надто гуманітарному, поняття діяльності відіграє ключову, методологічно центральну роль, оскільки за його допомогою дається універсальна характеристика людського світу.

Будь-яка діяльність людей є перетворення ідеальних образів – того, що «може існувати» і вже існує в уяві суб'єкта, в реальне буття, в те, що «повинно існувати». Діяльність людини переважно носить вузькоцільовий характер – вона спрямована не на мету взагалі, а на визначену мету, на визначене те, що «може і повинно існувати», в тому числі як на певні правовідносини, так і на створення правових норм. Оскільки ідеальні образи становлять для суб'єкта діяльності певну цінність (інакше б не створювались), то з цього приводу можна повністю погодитися з Г. Кельзенем та представниками неокантіанської філософії Г. Риккертом, В. Віндельбандом, Р. Штаммлером, що будь-яка діяльність людини – як практична, так і теоретична – має ціннісний характер, позаяк сама свідомість за своєю природою завжди є ціннісно спрямованою.

Філософсько-правове розуміння діяльності, і правової зокрема, включає в себе аналіз та рефлексію щодо природи, цілей, етичних аспектів і філософських підвалин діяльності в контексті права та правозахисної сфери. Розглядаючи це поняття, можна виокремити декілька ключових аспектів, таких як системність та взаємозв'язок, природа, цілі й етичні аспекти діяльності.

**Системність та взаємозв'язок.** Діяльність у філософсько-правовому вимірі розглядається як системний процес, взаємозв'язок різних суб'єктів та чинників впливу на правовий лад. Системність у філософсько-правовому вимірі означає розгляд діяльності в контексті системних взаємозв'язків, у яких вона функціонує та впливає на правову реальність. Ця концепція розглядає не лише ізольовані аспекти діяльності, а й їх взаємодію та вплив на суспільне життя.

Системний підхід у правовій діяльності враховує взаємозв'язки між різними компонентами правової системи, такими як законодавство, правозастосування та правозахист. Він розглядає взаємодію між цими компонентами та їхній вплив на функціонування системи в цілому.

Замість аналізу окремих правових актів або випадків, системний підхід дозволяє розглядати правову діяльність у ширшому контексті, враховуючи соціальні, економічні та політичні аспекти.

Системний підхід допомагає досягати узгодженості та гармонії у правовій системі, забезпечуючи взаємодію між її складовими частинами та сприяючи досягненню загальних цілей справедливості, законності та соціального прогресу.

Системний підхід дає змогу враховувати потреби та інтереси суспільства, що постійно змінюються. Він сприяє адаптації правової системи до нових умов, технологічних та соціокультурних тенденцій.

Системний підхід у філософсько-правовому вимірі допомагає розуміти та аналізувати правову діяльність як складну систему зі взаємозв'язаними елементами, сприяючи більш ефективному управлінню та розвитку правової системи.

Взаємозв'язок у філософсько-правовому вимірі визначається як взаємна залежність та взаємодія різних аспектів правової дійсності, які впливають один на одного та формують систему цілісних правових відносин. Ця концепція враховує важливість розуміння й аналізу взаємодії між різними складовими правової системи для досягнення її ефективності та стабільності.

Діяльність пов'язана зі соціальними та культурними особливостями суспільства, взаємодіє з його цінностями та нормами. Правова система відображає соціальні потреби, цінності та переконання суспільства. Скажімо, факт існування законів, які закріплюють права людини, підкреслює пріоритети суспільства щодо гарантування основних прав та свобод.

Право визнається як механізм регулювання відносин між людьми і тому взаємодіє з їхніми потребами, цінностями та інтересами. Зокрема, права людини формують основу для створення правових норм та регулювання взаємин між особою та державою. Правова система встановлює правила та процедури, які забезпечують справедливість і рівність перед законом у суспільстві, що включає права та обов'язки громадян, а також механізми вирішення конфліктів.

Правова система взаємодіє зі суспільством, відображаючи його цінності, потреби та рівень розвитку. Своєю чергою,

суспільство теж впливає на правову систему через свої соціальні, економічні та політичні процеси. Взаємодія зі суспільством передбачає взаємодію та діалог між громадянами, урядом та іншими зацікавленими сторонами у процесі формування й реалізації правової політики.

Правові норми та інституції взаємодіють між собою, визначаючи правову систему та забезпечуючи її функціонування. Наприклад, законодавчі акти створюються для втілення принципів та цінностей, що регулюються правовими інститутами. Правові норми та інститути також можуть впливати на формування суспільної культури та моралі, встановлюючи стандарти поведінки та відносин між людьми. Наприклад, закони щодо відповідального ставлення до навколишнього середовища можуть сприяти екологічній свідомості.

Правова система і політична влада взаємодіють у процесі діяльності, зокрема створення, застосування та виконання законів. Політична влада формує законодавчу базу та контролює її виконання, натомість правова система обмежує та регулює дії влади через норми і принципи права. Правова система допомагає формувати та легітимізувати владу, яка відображає волю й інтереси суспільства. Процес прийняття законів через представницькі органи демонструє демократичний характер управління.

Правові традиції та інновації у праві взаємодіють у процесі розвитку правової системи. Традиції забезпечують стабільність, тоді як інновації вносять зміни та адаптації до нових умов і потреб суспільства. Правова система мусить бути здатна адаптуватися до змін суспільних умов та вимог. Це також означає, що законодавство може розвиватися та змінюватися у відповідь на нові виклики та потреби суспільства.

Правові норми взаємодіють з моральними цінностями суспільства, відображаючи його етичні стандарти та принципи. Водночас моральні цінності можуть впливати на формування та застосування правових норм.

**Природа діяльності.** Філософсько-правове розуміння діяльності наголошує на творчості, розглядаючи її як активний процес створення та впровадження правових норм.

Творчість є ядром і життєвим центром культури. Культура не зводиться лише до самої творчості, але й без неї вона

абсолютно неможлива. В основі людської творчості лежать акти опредмечування (втілення) і розпредмечування. Однаковою мірою, хай і на свій кшталт, вони є творчими, хоча на повсякденному рівні прийнято звично називати творчістю передусім чи навіть виключно акт опредмечування. Коли людська унікальність внутрішнього світу стає зовнішнім буттям, новою, до цього не наявною предметною реальністю, будь то художній твір чи норма права, творчість у цьому випадку є не що інше, як зміна способу індивідуально-особистісного буття. З рухливо-плинного світу образів, уявлень, ідей воно переходить у застиглу форму, відокремлену від особистості. Творчість тим самим означає не лише перехід від внутрішнього стану в зовнішній, але і прояснення, впорядкування, гармонізацію того, що було внутрішнім світом творця.

Творчий процес у правовій сфері розпочинається з концептуалізації ідей, де суб'єкти діяльності виробляють новаторські підходи до вирішення правових питань та визначення нових принципів. Запропоновані ідеї можуть включати розробку нових правових концепцій, підходів до захисту прав людини, або вдосконалення існуючих юридичних механізмів. Творчість у правовій діяльності може виражатись у:

- впровадженні нових правових принципів, що відповідають змінам у суспільстві та його цінностях;
- врахуванні громадської думки та публічних обговореннях, консультаціях та діалозі з представниками громадянського суспільства;
- готовності адаптувати правові норми до змін у суспільстві, нових технологій та інших викликів;
- розробці інноваційних рішень для вирішення актуальних проблем та досягнення стратегічних цілей тощо.

Творчий аспект діяльності теж включає в себе етап впровадження розроблених норм та механізмів у практику, їхню активну реалізацію в життя, а також моніторинг та оцінку результатів діяльності, врахування отриманого досвіду та опрацювання можливостей внесення корективів у правові механізми.

**Цілі діяльності.** В контексті філософсько-правового розуміння, цілі діяльності визначаються як узагальнені, систематизовані або фундаментальні цілі, які спрямовують юридичну чи нормотворчу діяльність.



Безперечно, нормотворча діяльність у філософсько-правовому вимірі повинна спрямовуватися на:

- захист і забезпечення прав та свобод людини, формування демократичного правового ладу в суспільстві;
- вирішення правових конфліктів та встановлення справедливих процедур;
- гарантування рівних можливостей та соціальної інклюзії для всіх членів суспільства;
- забезпечення інноваційних рішень та адаптації правових норм до сучасних викликів і технологічного розвитку;
- забезпечення гнучкості та можливості модернізації правових механізмів для відповіді на зміни в суспільстві тощо.

**Етичні аспекти.** Етичні аспекти діяльності у сфері права мають важливе значення для підтримання справедливості, справжньої демократії та взаєморозуміння в суспільстві. У заданому контексті основні етичні аспекти діяльності передбачають таке:

- етичність нормотворчої діяльності вимагає відкритості та доступності для громадськості всіх етапів формування правових актів;
- залучення громадськості до обговорення та ухвалення рішень сприяє легітимності та ефективності нормотворчості;
- етична нормотворчість передбачає створення норм, які гарантують захист прав та свобод громадян перед державною владою;
- процес нормотворення має бути позбавлений політичних та особистих інтересів, забезпечуючи імпарціальність прийнятих рішень;
- залучення експертів із різних галузей надає можливість уникнути вузькоспеціалізованого підходу та забезпечити об'єктивність;
- етична нормотворчість вимагає врахування культурних відмінностей та особливостей різних груп населення;
- етична нормотворчість передбачає створення норм, які максимізують добробут громадян та сприяють здоров'ю суспільства;
- етично важливими є ретельне вивчення ймовірних негативних наслідків прийнятих норм та їх мінімізація;
- етична нормотворчість враховує готовність індивіда адаптуватися до змін у суспільстві та нових викликів;

– нормотворчість повинна базуватися на високих стандартах професійної добросовісності для всіх учасників процесу.

### **1.3. Структура нормотворчості як діяльності**

Структура діяльності охоплює мету, засіб, результат і сам процес діяльності, який усвідомлюється суб'єктом. Діяльність, своєю чергою, поділяється на творчу та репродуктивну, тобто творчість є продуктивною частиною діяльності.

**Мета нормотворчої діяльності** полягає в створенні та впровадженні правових норм, які регулюють поведінку та відносини між людьми у суспільстві. Основними цілями нормотворчості є:

– *забезпечення правопорядку та стабільності у суспільстві.* Це досягається шляхом встановлення правил, які регулюють поведінку громадян та організацій, а також визначають права й обов'язки кожного члена суспільства;

– *гарантування прав та свобод людини.* Нормотворчість визначає їхній обсяг і межі, а також забезпечує їх захист від порушень;

– *створення умов для розвитку та суспільного прогресу.* Правильно спроектована нормотворчість може сприяти поступу суспільства та забезпечити його прогрес. Це досягається шляхом запровадження стимулів для інновацій, інвестицій та розвитку нових сфер діяльності;

– *забезпечення справедливості та рівності.* Однією з важливих цілей нормотворчості є забезпечення справедливості та рівності перед законом для всіх членів суспільства. Це означає, що закони мають бути прийняті таким чином, щоб усі громадяни мали рівний доступ до правосуддя та захисту своїх прав;

– *забезпечення безпеки та громадського порядку.* Це означає прийняття законів, які регулюють виконання договорів, запобігають злочинам та іншим порушенням громадського порядку;

– *створення умов для інтеграції та співпраці.* Нормотворчість може сприяти утворенню умов для міжнародної співпраці та інтеграції, забезпечуючи взаєморозуміння та взаємодію між різними країнами та регіонами.

**Засоби нормотворчої діяльності** – це інструменти, які використовуються для створення, зміни та застосування правових норм у суспільстві. Ці засоби можуть бути закріплені в Конституції, законодавчих актах, міжнародних угодах, рішеннях судів, а також у нормативних документах різних рівнів влади. До основних засобів нормотворчості відносять такі:

- *законодавчі акти*. Закони, розроблені і прийняті законодавчими органами, є одними з основних засобів нормотворчості. Вони встановлюють загальні правила та стандарти поведінки для всього суспільства. Закони можуть мати різні рівні: конституційні, федеральні, регіональні, місцеві тощо;

- *підзаконні нормативно-правові акти*. Видаються виконавчими органами влади і містять конкретні норми та вимоги для регулювання різних аспектів суспільного життя;

- *міжнародні договори та угоди*, укладені між державами або міжнародними організаціями, можуть також встановлювати правові норми, які мають бути відтворені у внутрішньому законодавстві держав-учасниць;

- *судові рішення та постанови* також можуть мати значний вплив на нормотворчий процес. Суди вирішують спори згідно з чинним законодавством та можуть створювати нові прецеденти, які впливають на подальші рішення;

- *постанови та рішення органів місцевого самоврядування* теж можуть мати силу нормативних актів;

- *правові консультації та експертиза* використовуються для розробки та перегляду законопроектів, а також для визначення їхньої відповідності конституції та іншим правовим нормам;

- *громадське обговорення та залучення громадськості*. У деяких країнах громадське обговорення та залучення громадськості є важливими засобами нормотворчості. Громадські обговорення можуть сприяти формуванню законопроектів та забезпечити відкритість і прозорість у процесі прийняття законів.

**Результати нормотворчої діяльності** можуть мати значний вплив на суспільство та його розвиток, зокрема:

- нормотворчість призводить до створення та розвитку правової системи, яка включає закони, нормативні акти, судові рішення та інші правові норми, що регулюють життя суспільства;

- ефективна нормотворчість сприяє забезпеченню правопорядку та стабільності у суспільстві шляхом встановлення чітких правил та процедур для всіх членів суспільства;
- правильно сформульовані та прийняті норми забезпечують гарантії прав та свобод громадян, що є однією з основних функцій правової системи;
- норми, прийняті в результаті нормотворчості, повинні слугувати справедливому розподілу прав та обов'язків між різними соціальними групами й індивідуумами;
- правильно спроектована нормотворчість може сприяти становленню та прогресу суспільства шляхом стимулювання інновацій, інвестицій та розвитку нових сфер діяльності;
- ефективна нормотворчість сприяє підвищенню легітимності влади, оскільки правові норми відображають волю й інтереси суспільства та допомагають утримувати владу в межах закону.

**Нормотворча діяльність** – за філософсько-правового підходу це системний і складний процес, що включає кілька етапів та учасників. Має на меті розробку, прийняття та застосування правових норм у суспільстві й охоплює певні етапи:

- *підготовчий етап*. Нормотворчий процес розпочинається з ідентифікації потреби у новій нормі чи зміні існуючої. Це може впливати зі соціальних, економічних, політичних чи технічних змін у суспільстві. На цьому етапі проводяться дослідження, консультації та аналіз, щоби з'ясувати ситуацію та визначити потребу в новій нормі;
- *розробка проекту норми*. Після визначення потреби у новій нормі розробляється проект законопроекту чи іншого правового акта. Цей процес включає в себе формулювання тексту норми, обговорення з заінтересованими сторонами, узгодження з іншими відомствами та експертизу;
- *прийняття норми*. Після розробки проекту норми він піддається розгляду та прийняттю відповідними органами влади. Це може бути парламент, уряд, президент чи інші владні органи залежно від конкретної держави та її правової системи;
- *опублікування та оголошення*. Прийнята норма підлягає оприлюдненню, тобто опублікуванню та оголошенню в офіційних виданнях, таких як офіційна періодика або вебсайти державних органів. Це робить норму загальнодоступною та відомою громадськості;

– *застосування та виконання*. Після опублікування норма набирає чинності та починає застосовуватися на практиці. Виконання норми забезпечується відповідними контролюючими та виконавчими органами, такими як поліція, суди, податкова служба тощо;

– *моніторинг та оцінка*. Після введення норми в дію проводиться моніторинг її впливу та ефективності. Це може включати збір статистичних даних, здійснення аудиту й оцінку відповідності цілям, для яких було прийнято норму;

– *модифікація та адаптація*. У випадку потреби або в разі змін у суспільній ситуації норма може бути модифікована чи адаптована для забезпечення її актуальності та ефективності.

Цей процес є постійним і динамічним, оскільки суспільство постійно змінюється, тож потреби у нових нормах можуть виникати регулярно.

Отже, мета нормотворчої діяльності полягає у забезпеченні справедливості, стабільності, розвитку та захисту прав і свобод громадян у суспільстві. Результати нормотворчої діяльності визначають правовий порядок та спосіб функціонування суспільства. Вони впливають на всі аспекти життя громадян і держави.

Нормотворчість як діяльність за філософсько-правового підходу може бути **творчою** та **репродуктивною**.

Нормотворча діяльність по суті може бути розглянута **як форма творчості людини**, оскільки вона вимагає від особи нестандартного мислення, винахідливості та здатності до аналізу й синтезу правових рішень. Вже безпосередньо з терміна «нормотворчість» стає очевидним, що основним елементом цієї діяльності є саме процес творення. Творчість – це зачаткування чи формування, яке одночасно виступає запереченням, подоланням наявного, виходом за межі відомого, стереотипного. Руйнування стереотипів мислення і діяльності, заперечення застарілих, традиційних ідей, аксіом, догм є компонентом творчої діяльності. Природа творчості сягає корінням у саму сутність людської діяльності, в її родову специфіку, тобто вільну, універсальну предметно-перетворювальну діяльність. Сутність творчості реалізується в багатоманітних формах її існування – в конкретних видах творчої діяльності, зокрема нормотворчості.

Творчий характер нормотворчості підкреслюють, скажімо, такі аспекти:

- нормотворча діяльність передбачає розробку та впровадження нових правових норм і законів для вирішення сучасних або майбутніх проблем у суспільстві. Це може включати формулювання нових правил, які ще не існували;

- творча нормотворчість може виявлятися у впровадженні новаторських правових інструментів, які відповідатимуть на нові виклики та тенденції у суспільстві. Це може включати розробку альтернативних методів регулювання, які сприяють підвищенню ефективності та результативності правової системи;

- нормотворчість передбачає здатність до творчого мислення та розв'язання правових проблем за допомогою новаторських підходів. Це може включати в себе здатність до гнучкого та інноваційного мислення, яке допомагає знаходити ефективні рішення для складних правових питань.

Отже, нормотворча діяльність може трактуватись як форма творчості людини, яка виявляється у розробці, впровадженні та адаптації правових рішень для відповіді на сучасні виклики та потреби суспільства.

Нормотворчість у певних випадках може бути розглянута **як репродуктивна діяльність**, надто коли норми або закони впроваджуються з метою повторення чи відтворення певних правових стандартів чи нормативних моделей. З огляду на це, на репродуктивний характер нормотворчості можуть вказувати певні аспекти, зокрема:

- у деяких випадках нормотворчість може виявлятися у простій адаптації чи перетворенні чинних нормативних актів, які вже існують у правовій системі. Це може включати в себе зміни у формулюванні тексту закону, але без суттєвих змін у змісті або суті правових норм;

- у деяких випадках нормотворчість може виявлятися у впровадженні аналогічних норм чи стандартів, які вже існують в інших державах або правових системах. Це може відбуватися шляхом адаптації імпортованих правових ідей або моделей до внутрішнього контексту;

- у нормотворчості може мати місце відтворення стандартних правових процедур або процесів, які вже були випро-

бувані та затверджені у попередніх ситуаціях, наприклад, в інших правових системах. Це може включати застосування однакових процедур при прийнятті або зміні законодавства;

– у певних випадках нормотворчість може бути спрямована на збереження чи відтворення існуючих правових стандартів або порядку. Це може бути важливо для забезпечення стабільності та неперервності в правовій системі.

Хоча нормотворчість часто спрямована на інновації та вдосконалення правових норм, вона також може бути репродуктивною, коли суспільство вирішує зберегти або повторити існуючі стандарти чи моделі.

### **1.4. Рівні нормотворчості**

Нормотворчість як ключовий елемент правової системи – це діяльність, що сприяє виникненню й розвитку всієї тієї реальності, яка називається правовою реальністю.

Поняття «правова реальність» можна розглядати у вузькому і широкому розумінні. У вузькому значенні до цього поняття належать лише деякі базові правові реалії, щодо яких всі інші правові феномени є похідними. В цьому разі під правовою реальністю в різних напрямках і наукових школах розуміють або правові норми (нормативізм), або правовідносини (соціологічний напрям), або «правові емоції» (психологічний напрям) тощо.

У широкому розумінні поняттям «правова реальність» позначають весь автономний світ права, тобто сукупність усіх його феноменів із притаманними їм законами, логікою розвитку та існування: наявних правовідносин, правових норм, інститутів і правових концепцій, явищ правового менталітету тощо.

Залежно від того, що пропонується як основа реальності права, виділяють чотири способи осмислення правової реальності, кожен з яких робить акцент на одному з її аспектів: 1) правовий позитивізм – на зовнішній стороні правової реальності, сукупності норм, забезпечених примусовою силою держави; 2) об'єктивізм – на соціальній обумовленості права, його вкоріненості в життя; 3) суб'єктивізм – на ідеально-моральній стороні права, на ідеї права, що розкривається у свідомості суб'єкта;

4) інтерсуб'єктність – на тій смисловій стороні права, яка проявляється в процесі взаємодії суб'єктів, їх комунікації та інтерпретації позиції іншого<sup>5</sup>. Тобто до правової реальності належить як власний світ суб'єкта пізнання (суб'єктивна правова реальність), так і об'єктивно існуючий світ права, який виник, існує незалежно від волі і дій окремих суб'єктів, в тому числі й держави (проте включає інтерсуб'єктну взаємодію), а також позитивно-правовий світ, що існує в тісному взаємозв'язку з власним суб'єктом-творцем – державою.

Становлення правової реальності не є процесом, який розпочинається і просувається вперед завдяки чийсь всемогутній волі, не є те, що рухається завдяки зовнішній силі, а за своєю суттю є процес саморуху, автономного розгортання та саморозвитку. Це рух, завдяки якому спершу суб'єктивна правова реальність набуває необхідних рис і стає частково об'єктивною. Цю реальність створюють не лише нормативні акти. Самі нормативно-правові акти, якщо вони їй відповідають вимогам права, можуть відображати цю реальність більш адекватно. Правова реальність – складний системний феномен, який формується з багатьох структурних елементів: це і правова поведінка людей, і правові відносини між ними в процесі спільної діяльності, установи, які підтримують правопорядок у суспільстві, і сама свідомість людей як правових осіб тощо.

Багатоаспектність підходів у пізнанні правової реальності спричиняє, відповідно, аналогічну різнорівневість у нормотворчості. Щоб зрозуміти глибину та взаємозв'язок цієї діяльності, важливо аналізувати її на різних рівнях. Сучасне дослідження в галузі правознавства та соціології визнає, що нормотворчість може бути розглянута на **суб'єктивному, об'єктивному, інтерсуб'єктивному та позитивному (державному) рівнях**, кожен із яких має свої особливості та робить свій внесок у формування правових норм. Такий підхід надає можливість комплексного розуміння й вивчення процесу створення правових норм, ураховуючи як індивідуальні, так і колективні сторони цього важливого аспекту правової системи.

---

<sup>5</sup> Максимов С. І. Правова реальність: досвід філософського осмислення. Харків : Право, 2002. С. 34.



**Суб'єктивний рівень нормотворчості** належить до особистих чинників, вплив яких відчувається у процесі формування правових норм. Тут варто наголосити на важливості внутрішнього світу людини, в якому формується суб'єктивна права реальність.

Суб'єктивна права реальність – та, в якій живе і діє окремо взята людина. Це реальність, притаманна кожному індивіду, створена його духом, його свідомістю. Це його розуміння права, те, що визначає його поведінку, – суб'єктивне право. Це – право у своїй можливості. При цьому слід звернути увагу на певну особливість. Норми суб'єктивного права є правові за своєю суттю, тобто регулюють лише дії людини. Вони за своєю значимістю не претендують на першорядне місце у світогляді людини, на яке, скажімо, претендують релігійні норми, що намагаються врегулювати не лише дії, а й думки людини.

У межах цього рівня можна виділити кілька ключових аспектів:

- *вплив особистих переконань та цінностей* на формулювання правил поведінки. Індивіди, які беруть участь у нормотворчому процесі, можуть враховувати свої етичні переконання та моральні цінності, що відбивається в законодавстві;

- *досвід та життєві обставини* індивіда можуть впливати на формування правових поглядів та визначення того, що вважається прийнятним або неприйнятним у конкретних ситуаціях;

- *вплив соціального середовища на індивіда*. Культурні, етнічні та релігійні чинники можуть впливати на сприйняття правових норм і визначення правильного чи неправильного варіанту поведінки;

- *індивідуальна свобода й автономія* у виборі власних правових поглядів та дій. Кожен індивід має право вільно визначати свої норми поведінки в рамках закону;

- *внутрішня мораль і справедливість*. Для багатьох людей суб'єктивний рівень нормотворчості базується на їхній внутрішній моралі та уявленнях про справедливість. Правові норми можуть бути сформовані на основі особистого розуміння того, що є правильним і справедливим у конкретних ситуаціях.

Отже, суб'єктивний рівень нормотворчості віддзеркалює внутрішній світ індивіда, його особисті цінності, переконання

та життєвий досвід, які впливають на осмислення правових норм і прийняття рішень.

**Об'єктивний рівень нормотворчості** відображає ідею, що правові норми виникають не внаслідок ухвалення законів або приписів законодавцем, а зі самої природи людини і суспільства та визначаються соціальними, економічними, політичними й культурними чинниками. Відповідно, об'єктивна правова реальність – це реальність, створена на основі суб'єктивних правових реальностей індивідів, яка існує поза їх свідомістю як така, що найбільше відповідає уявленням про право спільноти людей, котра її утворила, є об'єктивно вираженою у правовідносинах, законодавстві, правових інститутах тощо та здійснює вплив на формування суб'єктивної реальності індивідів, які входять до цієї спільноти. Це – сфера дії природного права в дійсності.

У межах цього рівня можемо виділити кілька ключових аспектів:

- природне право вважається універсальним, оскільки його норми витікають із загальнолюдських принципів та моральних цінностей, які, за припущенням, є властивими для всіх людей. Разом з тим, на об'єктивному рівні нормотворчість враховує історичні та культурні аспекти суспільства, такі як традиції, звичаї та цінності. Правові норми часто виникають з історичного контексту і культурних практик. Норми та закони формуються з урахуванням потреб, цінностей та вимог суспільства. Вони відображають домінуючі соціальні норми й відносини, що існують у конкретній культурі або спільноті;

- об'єктивний рівень нормотворчості передбачає, що правові норми можуть бути відкриті або виявлені через розум і розуміння природи людини та суспільства. Це означає, що істинні правові принципи є очевидними й доступними для розуміння;

- за замовчуванням, об'єктивний рівень нормотворчості є постійним, оскільки він базується на принципах моралі та справедливості. Це, однак, не має на увазі те, що правові норми не піддаються змінам або інтерпретаціям з часом або залежно від культурних чи історичних умов;

- об'єктивний рівень нормотворчості базується на ідеї природних законів, котрі вважаються фундаментальними

принципами права, які є віддзеркаленням справедливості, рівності та свободи;

– об'єктивний рівень нормотворчості наголошує на невід'ємності та незмінності деяких прав людини, які вважаються природними та необхідними для гідного існування кожної особи;

– об'єктивний рівень нормотворчості може виявлятися в демократичних процесах прийняття правових актів, де правові норми формуються на основі громадського діалогу, консультацій та участі громадян у прийнятті рішень.

Назagal об'єктивний рівень нормотворчості, заснований на соціальній обумовленості права, в контексті природного права відображає ідею про існування об'єктивних, універсальних та постійних правових принципів, їх глибоку вкоріненість у житті та реаліях суспільства, де вони застосовуються.

**Інтерсуб'єктивний рівень нормотворчості** підкреслює важливість комунікації, діалогу та взаєморозуміння між різними суб'єктами, що беруть участь у нормотворчому процесі. Життєдіяльність суспільства характеризується фізичною й духовно-психологічною взаємодією людей, яка відбувається прямо чи опосередковано в процесі їх функціонування. Будь-який акт взаємодії вирізняється двома особливостями: скерованістю на мету діяльності та очікуванням реакції на неї інших людей. Будь-який індивід прагне досягнення обраної мети. Але оскільки він існує в спільноті, то діє так, щоб мати позитивну реакцію з боку партнерів і оточення. Примітно, що будь-яка діяльність індивіда залишається в рамках його суб'єктивної правової реальності. Нерідко саме позитивна реакція посідає важливе місце щодо самої мети, або ж і становить саму мету.

Якщо індивід вчиняє дію, яка повинна принести якийсь позитивний результат іншому індивіду, то він сподівається на певну реакцію з боку цього індивіда. Реакція може бути як позитивною, так і негативною, або ж нейтральною. Але від того, якою вона буде, багато в чому залежатиме подальша діяльність першого індивіда. При нормальному стані відносин реакція, як правило, буває позитивною, і тоді вона викликає продовження позитивних дій, відповідну позитивну реакцію. Але інколи відповідна реакція та відповідь на неї буває цілком

протиленною або ж нейтральною. Проте не тип реакції є визначальним. Найважливіше криється, по-перше, в очікуванні реакції першим індивідом. Отримання очікуваної реакції таким чином задовольняє суб'єктивне почуття справедливості, і, навпаки, отримання неочікуваної реакції зумовлює відчуття «несправедливого ставлення», порушеного права, що виникає в площині суб'єктивної реальності індивіда. По-друге, важливу роль відіграє еквівалентність обміну. Якщо якійсь зі сторін починає здаватись, що вона віддає більше, ніж отримує, то такий обмін вона вважатиме нееквівалентним і несправедливим, хоча інша сторона може бути переконана зовсім у протилежному. Якщо ж обміни є рівнозначними, то тоді вважається, що справедливості дотримано. Отже, суб'єктивна правова реальність, що створюється особою та обумовлює її поведінку, проходить через інтросуб'єктивну перевірку щодо реакції на них суспільного оточення; це допомагає суб'єктові визначити її правовий чи неправовий характер.

З точки зору зовнішнього спостерігача, який, скажімо, намагається пізнати формальну, зовнішню особливість такого обміну, інколи можна достатньо точно встановити, чи має місце еквівалентність, чи ні. Таким «спостерігачем» є об'єктивна правова реальність з наявним у ній природним правом, а в її межах – «спостерігачем» певного кола відносин, окресленого законодавством, є позитивне право. Але часто це зробити досить важко, оскільки те, що проявляється на інтросуб'єктивному рівні, не завжди відображає те, що відбувається в душах людей. Коли у нормотворчості задіяний суб'єктивний рівень, «еквівалентно» не завжди дорівнює «справедливо».

У випадку такої невідповідності для особи важливим є коригування власних суб'єктивних правових уявлень відповідно до об'єктивних норм природного права як формальних зовнішніх визначників справедливості. Це забезпечить гармонію між різними рівнями нормотворчості та верховенство права в суспільстві<sup>6</sup>.

А чи зможе зовнішній спостерігач з'ясувати істинну суть обміну, визначити суб'єктивну еквівалентність? Саме природне

---

<sup>6</sup> Шишко В. В. Культурологічні аспекти правотворчості : монографія. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. С. 178.

право, а тим більше закон – ні. Але, вочевидь, людина, озброєна їх знанням, зможе. Зможе, власне, піднявшись над емпіричним рівнем пізнання, своїм розумом осягнути суб'єктивно-правову реальність іншого індивіда та зрозуміти його реакцію на те чи інше ставлення. Про суб'єктивний підхід зазначає і К. Ясперс, який пише, що: істину ми осягаємо лише тоді, коли досліджуємо не тотальний причинний зв'язок, а певні причинні зв'язки в їх безкінечності; лише остільки, оскільки що-небудь стає казуально осягненим, воно може вважатись пізнанням у цьому сенсі; довести твердження, згідно з яким що-небудь відбувається поза причинним зв'язком, абсолютно неможливо.

Інтерсуб'єктивний рівень нормотворчості вивчається в контексті взаємодії різних суб'єктів, які спільно приймають рішення та формують правила поведінки. Цей рівень відображає процес комунікації, обговорень та взаємопорозуміння між суб'єктами.

У межах цього рівня можемо виділити кілька ключових аспектів:

- суб'єкти нормотворчості взаємодіють через *діалог та обговорення* для досягнення консенсусу щодо прийняття правових рішень. Цей процес може включати парламентські обговорення, публічні слухання, консультації з громадськістю та інші форми взаємодії;

- взаємодія суб'єктів нормотворчості часто передбачає *пошук компромісів* та узгодження позицій для досягнення консенсусу. Це може вимагати взаємних поступок з боку різних учасників;

- суб'єкти нормотворчості займаються *інтерпретацією та обмірковуванням позицій* інших учасників процесу. Це передбачає врахування різноманітних точок зору та підходів до вирішення проблеми;

- основною метою інтерсуб'єктивного рівня нормотворчості є *пошук консенсусу та досягнення єдності* в прийнятті правових рішень. Це може вимагати активного спілкування та співпраці між різними сторонами;

- важливо враховувати *інтереси різних груп*, а також захищати права й потреби меншин.

Отже, інтерсуб'єктивний рівень нормотворчості відображає процес взаємодії та співпраці між суб'єктами

нормотворчості, який сприяє досягненню консенсусу та узгодження позицій щодо прийняття правових рішень.

**Позитивний (державний) рівень нормотворчості** вказує на об'єктивні фактори та процеси, які впливають на формування та прийняття правових норм у суспільстві. Тут йдеться про системні, інституційні та об'єктивні аспекти нормотворчості, які визначають правовий порядок у державі. Розгляд позитивного рівня нормотворчості допомагає збагнути, які інституції, правові системи і процеси взаємодіють для створення ефективного та справедливого законодавства.

У межах цього рівня можна виділити кілька ключових аспектів:

- він базується на складній системі правових норм, яка включає Конституцію, закони, підзаконні акти та інші нормативні документи. Ця система створюється та розвивається з метою забезпечення прав і свобод громадян, регулювання відносин між суб'єктами права та забезпечення правопорядку в суспільстві;

- він визначається системою державних інститутів та їх взаємодією. Законодавчі, виконавчі та судові органи разом із громадянським суспільством створюють фреймворк для формулювання та реалізації правових норм;

- він передбачає процес прийняття та зміни правових норм державними органами влади;

- він включає законодавчий процес, який передбачає участь законодавчих органів у формулюванні та прийнятті законів. Парламентарі вносять законопроекти, обговорюють їх на засіданнях, вносять поправки та голосують за їх прийняття. Прозорість, відкритість та взаємодія всіх зацікавлених сторін відіграють ключову роль у цьому процесі;

- визначає рішення судових органів та тлумачення ними законів, зокрема як судова практика впливає на ефективність та інтерпретацію правових норм;

- він охоплює міжнародні зобов'язання та стандарти, які визначаються міжнародними організаціями та угодами. Вони можуть впливати на внутрішнє законодавство держави;

- оскільки демократичний процес нормотворчості передбачає участь громадян та громадських організацій у формуванні законодавства, це може передбачати публічні обговорення, збори, петиції та інші форми громадської участі;

– він також включає контроль за виконанням законів і забезпеченням їх правильної інтерпретації та застосування в суспільстві.

Отож розгляд нормотворчості на державному рівні допомагає зрозуміти взаємодію різних інституцій та процесів у створенні законів, а також враховувати об'єктивні умови, які впливають на ефективність і справедливість правової системи.

### **Контрольні питання**

1. Що таке нормотворчість і яка її роль у суспільстві?
2. Які аспекти міфології впливають на нормотворчість?
3. Як тотем і табу виконували функцію ранніх форм нормотворчості?
4. Як релігійні переконання впливали на нормотворчість у ранні епохи?
5. Як мистецтво відображається в нормотворчості?
6. Як наука впливає на процес нормотворчості?
7. Як моральні цінності позначаються на формуванні правових норм?
8. Які чинники впливають на складність правового регулювання нормотворчості?
9. Як визначити співвідношення між нормотворчістю і правовою реальністю?
10. Чому нормотворчість аналізується на суб'єктивному, об'єктивному та інтерсуб'єктивному рівнях?

### **Рекомендована література**

1. Александрова О. С., Горбань О. В., Мартич Р. В. Філософія права : навчально-методичний посібник. Київ : Київський університет імені Бориса Грінченка, 2020. 126 с.
2. Андрусів Л. Теоретико-правові засади систем і нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128–131.
3. Заморська Л. І. Правова нормативність та її інституціоналізація в Україні : монографія. Одеса, 2013. 304 с.

4. Балинська О. М., Яценко В. А. *Методологія сучасного правознавства : посібник / за заг. ред. О. М. Балинської*. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 372 с.
5. Пасічна І. О. *Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник*. Полтава : ПолтНТУ, 2019. 113 с
6. Попова О. В. *Нормотворчий процес та правозастосування : навчальний посібник*. Київ : НУБіП України, 2022. 168 с.
7. Сердюк І. А. *Методологічний аналіз інтерпретацій поняття «правотворчість»*. *Науковий вісник ДДУВС*. 2017. № 2. С. 69–78.
8. *Теорія держави і права : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки*. Харків : ХНУВС, 2018. 416 с.
9. Шишко В. В. *Культурологічні аспекти правотворчості : монографія*. Львів : ЛьвДУВС, 2006. 188 с.



## Тема 2

# ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН І НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ

*2.1. Поняття мети, меж, предмета, методу, способу і типу правового регулювання суспільних відносин*

*2.2. Поняття механізму та структури правового регулювання суспільних відносин*

*2.3. Ефективність механізму правового регулювання суспільних відносин*

*2.4. Юридична колізія: поняття, види, причини виникнення, способи подолання, колізійні норми*

*2.5. Нормотворча діяльність у правовому регулюванні суспільних відносин*

### **2.1. Поняття мети, меж, предмета, методу, способу і типу правового регулювання суспільних відносин**

Одним із головних завдань права і його першочерговим обов'язком є впорядкування суспільних відносин, яке здійснюється через нормативно-правове регулювання.

Тож **правове регулювання** – це *впорядкування суспільних відносин, що здійснюється суб'єктами нормотворчості за допомогою спеціальних правових засобів*<sup>1</sup>.

Для кращого розуміння поняття правового регулювання доцільно ознайомитися з його **ознаками**:

– має нормативно-результативний характер, що забезпечує втілення в життя норм права, здійснюється за допомогою цілісної системи правових засобів, задля досягнення необхідного результату (мети);

---

<sup>1</sup> Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 235.

– має конкретний характер, безпосередньо пов'язане з реальними суспільними відносинами, здійснюється державою або громадянським суспільством;

– за мету має цілеспрямоване врегулювання суспільних відносин, скероване на задоволення законних інтересів, прав і свобод суб'єктів правовідносин;

– є особливим видом соціального регулювання;

– має організаційний характер, встановлює міру і вид належної та можливої поведінки особи, за якої відносини між суб'єктами набувають певної правової форми;

– забезпечення значної ефективності правового регулювання потребує використання спеціальних правових засобів<sup>2</sup>.

#### **Мета правового регулювання:**

– забезпечення, закріплення та розвиток суспільних відносин;

– впорядкування суспільних відносин;

– гарантування охорони суспільних відносин.

Отже, **сфера правового регулювання** – це значна частина суспільного життя, яка може за допомогою правових норм бути врегульована.

#### **Правове регулювання класифікують:**

– за рівнем централізації: централізоване та децентралізоване (на місцевому рівні);

– за ступенем обов'язковості: правове регулювання необхідне і правове регулювання можливе;

– за походженням норм: законодавче та договірне;

– за характером юридичної діяльності: правове регулювання у сфері реалізації права та правове регулювання у сфері нормотворчості;

– за рівнем можливостей: нормативне (загальне) та індивідуальне (казуальне).

**Предмет правового регулювання** – це комплекс суспільних відносин однорідного характеру, врегульованих нормами права. Предмет правового регулювання дає розуміння того, на яку групу суспільних відносин направлений вплив правової

---

<sup>2</sup> Правове регулювання: поняття, способи, методи, типи, принципи, предмет. URL: <https://studies.in.ua/teorija-derzhavy-ta-prava-lekcii/4415-pravo-ve-regulyuvannya-ponyattya-sposobi-metodi-tipi-principi-predmet.html>

норми, дає можливість визначити, до якої конкретної галузі права належать ті чи інші суспільні відносини. Розмежування предмета правового регулювання однієї галузі від іншої ґрунтується на виявленні якісної однорідності елементів, що його становлять: суб'єкт, об'єкт, динамічний фактор, зміст. Відповідно, предмет правового регулювання виступає критерієм, який дає змогу вирізнити в системі права галузь права (наприклад, предмет цивільного права – сукупність немайнових і майнових особистих суспільних відносин)<sup>3</sup>.

#### **Властивості предмета правового регулювання<sup>4</sup>:**

– *право регламентує лише вольові та свідомі дії людей, тобто суспільні відносини, які мають вольовий характер;*

– *право регулює лише ті суспільні відносини, які можуть бути об'єктом правового регулювання та об'єктивно потребують регуляції;*

– *право регулює найбільш важливі суспільні відносини, які мають значення для всіх суб'єктів правовідносин.*

#### **Правове регулювання охоплює:**

– *специфічну діяльність громадянського суспільства або держави (її нормотворчих органів), яка пов'язана із визначенням юридичних засобів та виробленням правових норм для забезпечення їх дієвості. Зміст правового регулювання, у цьому аспекті, включає багатосторонню діяльність нормотворчих органів держави, яка пов'язана з вибором способів, методів, типів регламентації, визначенням співвідношення індивідуальних та нормативних засобів регулювання, що в певних політичних і соціально-економічних умовах об'єктивно необхідні для забезпечення нормального функціонування інститутів держави, громадянського суспільства;*

– *діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин (спрямовану на використання і пошук засобів юридичного регулювання), які свою поведінку узгоджують із нормами права (їх призначенням, принципами, цілями). Необхідність врахування особливостей духовно-культурної сфери зумовлюється,*

<sup>3</sup> Предмет та метод правового регулювання як критерії побудови системи права. URL: [https://pidru4niki.com/15100827/pravo/predmet\\_metod\\_pravovogo\\_regulyuvannya\\_kriteriyi\\_pobudovi\\_sistemi\\_prava](https://pidru4niki.com/15100827/pravo/predmet_metod_pravovogo_regulyuvannya_kriteriyi_pobudovi_sistemi_prava)

<sup>4</sup> Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 237.

зокрема, релігійними та національними особливостями учасників суспільних відносин<sup>5</sup>.

Важливим є те, що за допомогою норм права не все можна врегулювати. Тільки ті відносини, які охоплюються сферою правового впливу, піддаються правовому регулюванню, а які не піддаються правовому впливу, відповідно, знаходяться поза межами правового регулювання<sup>6</sup>.

До речі, межі правового регулювання – це ті уявні лінії, які вказують, де закінчується можливість для органів державної влади здійснювати владний вплив на суспільні відносини, в тому числі на поведінку людини, тобто вони відокремлюють неправове від правового. Шкідливим і дуже небажаним часто вважається вихід за межі правового регулювання. Втручання у сферу свободи людини, її автономію є неприйнятним фактом, тому що така дія зменшує ефективність правового регулювання.

Тож треба розуміти, що, регулюючи суспільні відносини, право не безмежне у своїх можливостях. **Межі правового регулювання** – це відповідна частина суспільних відносин, той соціальний простір, на який може поширюватись або поширюється правове регулювання, тобто це межі втручання держави, її органів при виконанні державно-владних повноважень у систему суспільних відносин.

Підпадають під правове регулювання найважливіші, з погляду держави, суспільні відносини, що піддаються і об'єктивно потребують правового регулювання за участю вольових і свідомих учасників правовідносин.

#### **Це, зокрема, такі відносини:**

– суб'єкти яких є вольовими і свідомими їх учасниками. Тобто право не може регулювати дії, які не залежать від свідомої дії людини (наприклад, особи, що перебувають під гіпнозом або психічно хворі);

– які виникають між людьми та їх спільнотами. Явища об'єктивної дійсності, що розвиваються за законами природи,

<sup>5</sup> Правове регулювання: поняття, способи, методи, типи, принципи, предмет. URL: <https://studies.in.ua/teorija-derzhavy-ta-prava-lekcii/4415-pravo-ve-regulyuvannya-ponyattya-sposobi-metodi-tipi-principi-predmet.html>

<sup>6</sup> Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 237–238.

не є предметом правового регулювання (скажімо, стихійні явища – повені, землетруси тощо, а також біологічні, хімічні, фізичні процеси);

– які об'єктивно піддаються і потребують правової регламентації. Стосунки, що виникають між людьми, як-от особисті почуття, дружба, любов не можуть підлягати правовому регулюванню, а тому підпадають під дію інших соціальних норм, таких як звичаїв, моралі;

– які, з погляду держави, мають важливе значення для неї, конкретних осіб, об'єднань людей. Залежно від певних умов того чи іншого історичного етапу розвитку суспільства, коло таких відносин змінюється, воно немає сталості<sup>7</sup>.

Характеризуючи галузі права, слід, окрім предмета правового регулювання, розглянути метод правового регулювання. Головним виступає предмет правового регулювання, а допоміжний характер має метод правового регулювання, завдяки чому можна більш точно поділити право на галузі.

Отже, **метод правового регулювання** – це сукупність способів і прийомів владного впливу на суспільні відносини держави. В «роботі» права, в динаміці, він несе основне навантаження, вказуючи, яким чином регулюються суспільні відносини. Багато в чому метод правового регулювання спрямований на способи правового регулювання: дозвіл, заборону, зобов'язання<sup>8</sup>.

### **Основні методи правового регулювання:**

– *централізоване регулювання* (імперативний метод, або метод субординації) – згори донизу здійснюється упорядкування відносин у суспільстві на владно-імперативних засадах (цей метод найчастіше використовується в адміністративному, кримінальному праві – галузях публічного права). Нормативно-правові акти (закони, накази, укази, розпорядження) є засобами централізованого регулювання. Цей метод передбачає встановлення обов'язків, заборон, покарань<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Риднюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самост. вивч. дисц. Київ : КНЕУ, 2009. С. 17.

<sup>8</sup> Предмет та метод правового регулювання як критерії побудови системи права. URL: [https://pidru4niki.com/15100827/pravo/predmet\\_metod\\_pravovogo\\_regulyuvannya\\_kriteriyi\\_pobudovi\\_sistemi\\_prava](https://pidru4niki.com/15100827/pravo/predmet_metod_pravovogo_regulyuvannya_kriteriyi_pobudovi_sistemi_prava)

<sup>9</sup> Правове регулювання: поняття, способи, методи, типи, принципи, предмет. URL: <https://studies.in.ua/teorija-derzhavy-ta-prava-lekcii/4415-pravo-ve-regulyuvannya-ponyattya-sposobi-metodi-tipi-principi-predmet.html>

Іншими словами, імперативний метод означає орієнтацію на відносини субординації у взаємодії суб'єкта владних повноважень з особою. Тобто орган державної влади зобов'язує особу діяти так, а не інакше, на даючи їй права вибору<sup>10</sup>;

– *децентралізоване регулювання* (диспозитивний метод, або метод координації) – учасники правових відносин впливають на процес і хід такого регулювання шляхом укладання договорів, здійснення правомірних дій в односторонньому порядку (цей метод найчастіше використовується в цивільному праві – галузях приватного права). Індивідуальні акти є основним засобом децентралізованого регулювання.

Шляхи або ж способи регулювання державою суспільних відносин виражаються головню в правових нормах і розкривають особливість методів регулювання<sup>11</sup>.

На запитання «що» відповідає предмет правового регулювання, а на запитання «який?», «яким чином?» відповідає метод правового регулювання. Відповідно свій метод правового регулювання має кожна галузь права.

Способи правового регулювання – впорядкування суспільних відносин за допомогою таких прийомів, як дозвіл, заборона, зобов'язання.

**Дозвіл** – спосіб правового регулювання, за якого людина отримує можливість активно, самостійно діяти, тобто вчиняти дії відповідно до власних потреб і який пов'язується з такою формою реалізації права, як виконання, суб'єктивним правом; так би мовити, надання людині права на власні активні дії (роби, як вважаєш за потрібне). Прикладом здійснення за допомогою цього способу правового регулювання може бути будь-яка правова норма, що надає суб'єкту права ті чи інші блага. Дозвіл практикується переважно в галузях, які належать до приватного права<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 239.

<sup>11</sup> Правове регулювання: поняття, способи, методи, типи, принципи, предмет. URL: <https://studies.in.ua/teorija-derzhavy-ta-prava-lekcii/4415-pravo-ve-regulyuvannya-ponyattya-sposobi-metodi-tipi-principi-predmet.html>

<sup>12</sup> Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 239.

**Заборона** – спосіб правового регулювання, при якому на людину покладається необхідність утримуватися від певних дій (тобто так вчиняти не можна) і який пов'язується з такою формою реалізації права як дотримання.

**Зобов'язання** – спосіб правового регулювання, за якого на людину покладається необхідність відповідної активної поведінки (роби тільки так) і який пов'язується з такою формою реалізації права, як виконання, юридичним обов'язком.

Бувають випадки, коли до зазначених вище трьох способів додається також **рекомендування**, коли у відповідних умовах держава пропонує суб'єкту найбільш доцільний варіант поведінки, але в разі якщо людина не скористається нормативно сформульованою порадою, то не настане негативна реакція з боку держави<sup>13</sup>.

Для ефективного функціонування дозвіл, заборона, зобов'язання потребують взаємодії. Так, наприклад, наявності охоронних норм потребують регулятивні норми. Тобто, якщо право власності через дозвіл та зобов'язання описують регулятивні норми, то захищати регулятивні норми саме за допомогою заборони будуть охоронні норми<sup>14</sup>.

**Тип правового регулювання** – це складний комплекс, у якому способи правового регулювання поєднані особливим чином.

**Види типів правового регулювання**<sup>15</sup>:

– **загальнодозвільний** – базується на загальному дозволі, в межах якого на здійснення конкретних дій закон встановлює заборони. Ґрунтується на принципі: дозволено все, що прямо не заборонено законом. Правовідносини (трудові, цивільні, житлові, сімейні тощо) виникають у контексті цього типу (людина, на власний розсуд, має право укладати будь-які угоди, за винятком тих заборон, які передбачені в законі).

---

<sup>13</sup> Теорія держави і права : підручник / О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін. ; за заг. ред. О. М. Бандурки ; МВС України ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. С. 345.

<sup>14</sup> Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 240.

<sup>15</sup> Правове регулювання: поняття, способи, методи, типи, принципи, предмет. URL: <https://studies.in.ua/teorija-derzhavy-ta-prava-lekcii/4415-pravove-regulyvannya-ponyattya-sposobi-metodi-tipi-principi-predmet.html>

Так, у ч. 1 ст. 19 Конституції України зазначено, що «ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством»<sup>16</sup>;

– **загальнозабороняючий (спеціально-дозвільний)** – базується на загальній забороні, в межах якої закон встановлює конкретні дозволи. Ґрунтується на принципі: заборонено все, що прямо не дозволено законом (дозволено лише те, що прямо передбачено законом). Правові функції та статуси посадових осіб, державних службовців тощо встановлюються за таким типом<sup>17</sup>. Так, у ч. 2. ст. 19 Конституції України зазначено, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачено Конституцією та законами України»<sup>18</sup>.

## **2.2. Поняття механізму та структури правового регулювання суспільних відносини**

Задоволення інтересів суб'єктів права, їх сприяння та гарантування становить ціль функціонування сукупності правових засобів, які організовані найбільш послідовним чином з метою подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права і є основою механізму правового регулювання.

Про рівень ефективності механізму свідчить передбачуваність визначених цілей і ступінь їх досягнення, які класифікуються за часом (найближчі і перспективні), значимістю (головні та другорядні), результатами (безпосередні та кінцеві) тощо. Всі вони спрямовані на забезпечення загального

---

<sup>16</sup> Конституція України : Закон України від 28. 06. 1996 р. №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>17</sup> Правове регулювання: поняття, способи, методи, типи, принципи, предмет. URL: <https://studies.in.ua/teorija-derzhavy-ta-prava-lekcii/4415-pravo-ve-regulyuvannya-ponyattya-sposobi-metodi-tipi-principi-predmet.html>

<sup>18</sup> Конституція України : Закон України від 28. 06. 1996 р. №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>



стимулювання і закріплення розвитку суспільних відносин, а не тільки окремих суб'єктів, запобігають виникненню їх суспільно шкідливих проявів, створюють умови для виникнення нових правовідносин, формують сукупність уявлень про моделі майбутнього результату, здатного, в умовах існування можливостей, задовільнити вихідні потреби<sup>19</sup>.

Будь-які цілі правового регулювання незалежно від класифікації вимагають застосування правових засобів, що забезпечують динаміку праворегулятивного процесу. Отже, **механізм правового регулювання** – це сукупність правових засобів, які запроваджуються для моделювання поведінки людини за допомогою юридичних обов'язків та суб'єктивних прав. До засобів механізму, як правило, не відносяться форми прояву поведінки. Це можна пояснити тим, що вони не мають самостійного регулятивного навантаження, а натомість піддаються регулюючому впливу, результативність якого, своєю чергою, безпосередньо залежить від застосування механізму, призначеного для цих цілей.

Шляхом юридичного впливу на суспільні відносини здійснюється досягнення визначених вище цілей за допомогою відповідних, відмінних за своїм функціональним призначенням та природою засобів, перетворюючи їх на правові, сукупність яких становить другу, формальну ознаку механізму правового регулювання. У субординації перебувають структурні складові кожної системи. Тому завдання при аналізі механізму правового регулювання полягає у виділенні основних засобів, «вузлових елементів», що дає змогу визначити його головне функціональне призначення, які є не тільки необхідними, але й основними складовими. Свої регулятивні функції виконує кожен «вузловий елемент», виступаючи як засіб правового регулювання. Поняття «елемент» у рамках категорії «механізм правового регулювання» доцільно розуміти, як певний об'єкт, що забезпечує в цій системі відповідний закон функціонування і володіє переліком важливих властивостей; при цьому аналізу не підлягає внутрішня структура елемента<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Куракін О. М. Структура механізму правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 1. С. 46.

<sup>20</sup> Там само. С. 47.

Відповідно, побачити взаємодію різноманітних елементів правової системи допомагає уявлення про механізм правового регулювання, що забезпечує регулювання суспільних відносин.

Отже, можна сформулювати визначення, що **механізм правового регулювання** – це сукупність правових норм, правових засобів і правових способів, через взаємодію яких нормативне регулювання поведінки людини трансформується в саму поведінку, реальні суспільні відносини, забезпечуються законні інтереси суб'єктів правовідносин, тобто втілюється в реальність необхідна та можлива поведінка суб'єкта правовідносин.

**Основні ознаки механізму правового регулювання:**

- є складником і входить до системи соціального регулювання;
- поєднує правові способи (дозвіл, заборона, зобов'язання), правові форми (виконання, використання, застосування, додержання правових норм), правові засоби (норми права, юридичні обов'язки і суб'єктивні права, рішення судів та інші правові акти);
- забезпечує підтримку та встановлення правопорядку;
- забезпечує динаміку правової системи;
- забезпечує виконання певних функцій правового регулювання.

**Структурні елементи, що належать до механізму правового регулювання:**

- принципи та норми права, спеціалізовані правові приписи (норми), які закріплені у відповідних нормативно-правових актах, надаючи правовій нормі формальну визначеність, офіційність та загальнообов'язковість;
- акти реалізації правових норм;
- акти застосування правових норм;
- правовідносини, які забезпечують конкретизацію суб'єктивних юридичних прав та обов'язків;
- юридичні факти, які визначаються підпорядкованою правовою категорією;
- правові відносини як реалізація моделі поведінки суб'єктів права, викладеного в правовій нормі;
- правосвідомість як усвідомлення суб'єктами правових приписів;

- тлумачення права як діяльність у разі невідповідності чи незрозумілості правової норми вимогам юридичної техніки, із визначенням її змісту<sup>21</sup>;
- законність, як реалізація правових приписів суб'єктами права, через дотримання нормативно-правових вимог;
- правова культура як тип поведінки і спілкування суб'єктів взаємодії, що формується і проявляється під впливом системи правового та культурного навчання і виховання;
- правомірна поведінка як діяльність суб'єктів, що перебуває в установлених законодавством межах та відповідає вимогам правових норм і соціально корисним цілям;
- протиправна поведінка як антипод правомірної поведінки;
- юридична відповідальність як міра державного примусу, що застосовується до правопорушника<sup>22</sup>.

### **2.3. Ефективність механізму правового регулювання суспільних відносин**

**Ефективність правового регулювання** – це одна з характеристик процесу правового регулювання у правовій державі, яка розкриває свій зміст як результативна єдність юридичних і фактичних наслідків процесу правового регулювання, що відображає повноту втілення у суспільній практиці юридичних норм, а також ступінь їх сприяння досягненню суспільно значимих цілей<sup>23</sup>.

**Результативність правового регулювання** включає в себе, по-перше, – юридичну ефективність, яка виражається у слідуванні юридичним нормам і у їх забезпеченості наявними у держави засобами, і, по-друге, фактичний дієвий механізм, який встановлює взаємозв'язок між конкретними

<sup>21</sup> Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 241.

<sup>22</sup> Куракін О. М. Структура механізму правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 1. С. 47.

<sup>23</sup> Іщенко І. А. Система правового регулювання суспільних відносин в умовах правової державності : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2012. С. 21.

правовими нормами або правовими інститутами і суспільно очікуваними наслідками правового регулювання, а також ступенем реалізації об'єктивно існуючих у суспільстві цілей. Це дає змогу продемонструвати спільне і відмінне між такими поняттями, як ефективність, корисність та економічність правового регулювання.

Насамперед визначається ефективністю соціальна значущість та результативність правового регулювання, тобто спроможність правового регулювання завдяки доцільним, розумним, обґрунтованим обмеженням та затратам досягати максимально можливих позитивних результатів.

Саме двома показниками характеризується соціальна значущість і результативність правового регулювання. Вона обчислюється як співвідношення між цілями та реальними результатами правового регулювання і залежить від рівня впорядкованості відповідних суспільних відносин: як відношення соціального результату регулювання до зусиль і витрат, які спрямовані на його досягнення. Відображенням результатів правового регулювання є його ефективність як своєрідний коефіцієнт корисної дії.

Право як засіб соціального регулювання, безперечно, є раціональним та ефективним. Хоча не слід переоцінювати й ідеалізувати його ефективність та регулятивні властивості. Правове регулювання може мати і певні недоліки поряд зі значною кількістю переваг, що зумовлюються властивостями та ознаками права.

По-перше, у зв'язку з тим, що часто непередбачувано, активно, надто швидко розвиваються, складаються, змінюються відносини у суспільстві, воно може об'єктивно відставати від суспільних потреб. Адже проходить певний час між їх виникненням (зміною) та юридичною регламентацією, в період якого здійснюється тривала нормотворча процедура. Тому майже завжди меншим за очікуваний є реальний результат державно-правового регулювання, відповідно, певною мірою далекою від стовідсоткової є його ефективність.

По-друге, чимало залежить від рівня розвитку суспільства, стану правосвідомості, його правової культури, наявних економічних ресурсів.

По-третє, багаторівневість та складність права як цілісної системи принципів і норм об'єктивно не сприяють

ефективності правового регулювання. Це породжує наявність прогалин у праві та юридичних колізій у регулюванні суспільних відносин. Відповідно, їх виявлення та усунення потребують додаткових зусиль і певного часу, що, своєю чергою, знижує загальну ефективність регулювання.

По-четверте, корумпованість, професійні здібності, інтелектуальний рівень посадових осіб органів публічної влади також виступають суб'єктивними чинниками, що впливають на рівень ефективності правового регулювання<sup>24</sup>.

Безпосередньо ефективність механізму правового регулювання залежить від того, наскільки ефективними є стадії правового регулювання, наскільки ефективними є способи, засоби та форми правового регулювання, наскільки часто здійснюється правозастосування, тобто наскільки часто переходить на факультативну стадію механізм правового регулювання.

Отже, ефективність правового регулювання визначається як співвідношення між метою правового регулювання, засобами використаними для її досягнення та реальними результатами цих зусиль. Важливим є те, що якість життя людей напряму залежить від ефективності правового регулювання.

Дати оцінку ефективності правового регулювання можна різними способами. Соціологія та кримінологія значною мірою займаються розробкою систем оцінки ефективності<sup>25</sup>.

Доречно охарактеризувати систему **принципів правового регулювання**, які засвідчують потребу розумного обмеження регулятивного впливу на суспільство і додержання яких є важливим чинником його ефективності.

Тож найважливішими з-поміж них є такі<sup>26</sup>:

– **передбачуваність** – послідовність регулятивної діяльності, що допомагає планувати суб'єктам їхню діяльність, а отже їх відповідність цілям державної політики;

---

<sup>24</sup> Ефективність правового регулювання. URL: [https://pidru4niki.com/70650/pravo/efektivnist\\_pravovogo\\_regulyuvannya](https://pidru4niki.com/70650/pravo/efektivnist_pravovogo_regulyuvannya)

<sup>25</sup> Іщенко І. А. Система правового регулювання суспільних відносин в умовах правової державності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2012. С. 122.

<sup>26</sup> Ефективність правового регулювання. URL: [https://pidru4niki.com/70650/pravo/efektivnist\\_pravovogo\\_regulyuvannya](https://pidru4niki.com/70650/pravo/efektivnist_pravovogo_regulyuvannya)

– **прозорість і врахування громадської думки** – на всіх етапах регуляторної діяльності відкритість, для юридичних і фізичних осіб, дій органів публічної влади; обов’язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, пропозицій та зауважень, у встановленому законом порядку наданих юридичними та фізичними особами; своєчасність та обов’язковість доведення прийнятих регуляторних актів до відома юридичних і фізичних осіб; інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності;

– **доцільність** – обґрунтована необхідність правового регулювання з метою упорядкування певних суспільних відносин;

– **збалансованість** – забезпечення балансу інтересів суб’єктів у регулятивній діяльності;

– **адекватність** – відповідність методів, способів і типів правового регулювання, ступеня жорсткості правового режиму потребі в упорядкуванні та суспільним вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив.

Доцільно наголосити, що яскраво виявляється дія цих принципів у сфері державної регуляторної політики, першочерговим завданням якої є вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у господарській сфері, додержання вчасності адміністративних відносин між суб’єктами господарювання та органами державної влади, усунення перешкод для розвитку діяльності цих суб’єктів, тобто зменшення втручання держави у їхню діяльність (*дерегулювання*).

Вагомо, що вимога дерегулювання підприємницької діяльності передбачає, зокрема: скорочення переліку видів підприємницької діяльності, які підлягають ліцензуванню, а також які на здійснення підприємництва потребують дозволів; спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб’єктів підприємництва; забезпечення стабільності та послідовності нормативно-правового регулювання підприємництва; обмеження підстав здійснення перевірок та кількості органів контролю, що здійснюють перевірку діяльності суб’єктів підприємництва та інше.

Отже, справедливе впорядкування відносин між суб’єктами з урахуванням інтересів та прав інших членів суспільства є важливим результатом ефективного правового

регулювання, адже саме це й є завданням права як соціально-го регулятора<sup>27</sup>.

В Україні від якості нормотворення та правореалізації, як і в будь-якій іншій правовій державі, залежить ефективність правового регулювання суспільних відносин. Нормотворення шляхом загального програмування суб'єктивних прав та юридичних обов'язків має на меті регламентування суспільних відносин. Оптимальний захід цілеспрямованого впливу права на суспільні відносини означає ефективність механізму правового регулювання, тобто досягнення мети – одержання бажаних і передбачуваних для творця правових норм результатів їх здійснення<sup>28</sup>. Мета – якщо її зміст становлять юридичні наслідки – є найкраще задоволення двох основних конфліктуючих потреб суспільства та людини: безпеки (порядку) і справедливості (свободи). Крім юридичних, у нормотворчого органу можуть бути й інші цілі (політичні, соціально-економічні, культурні, екологічні), тому досягнення усіх цілей є свідченням ефективності правового регулювання суспільних відносин.

Отже, ступінь відповідності первинних правових способів (дозволів, заборон, зобов'язань) регулювання суспільних відносин певним формам реалізації правових норм (виконання, використання, додержання) є критерієм ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин.

*За рівнем досягнення мети ефективність правового регулювання буває:*

– **фактична** як рівень досягнення опосередкованої мети – діяльність, здійснена відповідно до правових норм (скажімо, завдяки досягненню поведінкової мети, як кінцевий результат, зменшилась кількість нещасних випадків на дорогах);

– **поведінкова** як рівень досягнення безпосередньої (поведінкової) мети – поведінка адресатів, що відповідають правовим нормам (наприклад, унаслідок підвищення рівня дисципліни водіїв знизилась кількість правопорушень на дорогах).

---

<sup>27</sup> Ефективність правового регулювання. URL: [https://pidru4niki.com/70650/pravo/efektivnist\\_pravovogo\\_regulyuvannya](https://pidru4niki.com/70650/pravo/efektivnist_pravovogo_regulyuvannya)

<sup>28</sup> Ефективність механізму правового регулювання суспільних відносин. URL: [https://pidru4niki.com/1156061343103/pravo/efektivnist\\_mehanizmu\\_pravovogo\\_regulyuvannya\\_suspilnih\\_vidnosin](https://pidru4niki.com/1156061343103/pravo/efektivnist_mehanizmu_pravovogo_regulyuvannya_suspilnih_vidnosin)

За часом досягнення мети (темпоральні цілі) ефективність механізму правового регулювання буває:

– **прогресивна** – спрямована на зміни, зумовлені новими суспільними процесами або формуванням нової ситуації (наприклад, приватизація квартир);

– **перспективна** – направлена на створення ринкової економіки;

– **найближча** – допомагає формуванню недержавних форм власності, забезпеченому на законодавчому рівні;

– **«негативна»** – спрямована на зменшення або витіснення явищ, не бажаних для суспільства (приміром, ліквідація пов'язаних з терористичними акціями злочинів)<sup>29</sup>.

Будучи непростим явищем, ефективність правового регулювання суспільних відносин визначається як співвідношення науково-технічних, матеріальних, людських ресурсів і отриманих результатів. Тож на показник ефективності впливають витрати, пов'язані з досягненням запланованого результату (значна чи незначна кількість затрачених матеріальних ресурсів, людського потенціалу, короткий чи довгий термін виконання й т. ін.).

Визначення ефективності правового регулювання суспільних відносин передбачає: 1) встановлення способів і засобів, за допомогою яких перевіряється ефективність; 2) з'ясування чинників (організаційних, юридичних, політичних, соціально-економічних, екологічних, культурних тощо), які її забезпечують.

Ефективність правового регулювання суспільних відносин залежить від трьох груп юридичних чинників, як-от таких<sup>30</sup>:

1) досконалість стану нормативної основи правового регулювання: а) відповідність нормативно-правових актів та інших форм права ступеню відновлення суспільства, їх захисту в суді, соціально-політичним реаліям, реальним можливостям здійснення закріплених у них правових норм; б) створення науково обґрунтованої та доступної для населення

---

<sup>29</sup> Ефективність механізму правового регулювання суспільних відносин. URL: [https://pidru4niki.com/1156061343103/pravo/efektivnist\\_mehanizmu\\_pravovogo\\_regulyuvannya\\_suspilnih\\_vidnosin](https://pidru4niki.com/1156061343103/pravo/efektivnist_mehanizmu_pravovogo_regulyuvannya_suspilnih_vidnosin)

<sup>30</sup> Там само.



системи законодавства; в) скорочення владних імперативних методів регулювання за можливості збільшення диспозитивних методів; г) здатність законодавства забезпечити узгодження реальних інтересів та потреб суб'єктів права, між якими воно регулює відносини; г) наукове планування законів держави (межі правового регулювання); д) чітке визначення виду юридичної відповідальності за порушення прав і свобод людини та інше;

2) якість стану правозастосовної діяльності: а) підготовка фахівців на освітньо-професійному рівні, які застосовують право; б) предметна, чітка визначеність діяльності правоохоронних, контрольно-наглядових, судових та інших правозастосовних органів держави; в) технологічно-інструментальна забезпеченість заявлених цілей правового регулювання, злагодженість діючих процесуальних механізмів, які гарантують практичну реалізацію норм матеріального права; г) наявність правових стимулів (заохочень, пільг, суб'єктивних прав); г) пов'язаність у діяльності правозастосовних органів із населенням; д) матеріально-технічне забезпечення правозастосовних органів та їхніх співробітників; е) погодженість усіх дій установ, відомчих установ з виконанням правових рішень;

3) стан правової культури та правової свідомості суспільства: а) усвідомлення як універсального принципу верховенства права, що інтегрує набуті правові цінності (демократія, народний суверенітет, поділ влади, правова законність, справедливий суд, основоположні права і свободи людини та інше) і має передаватися з покоління в покоління; б) відсутність розбіжностей між моральними нормативами суспільства та нормативною основою правового регулювання; в) високий рівень правової поінформованості суспільства; г) моральна готовність особи в судовому порядку захищати свої права і свободи<sup>31</sup>.

Важливим є те, що ефективність правового регулювання суспільних відносин більшою мірою залежить від моральних якостей фахівців кадрового складу (прокурорів, суддів,

---

<sup>31</sup> Ефективність механізму правового регулювання суспільних відносин. URL: [https://pidru4niki.com/1156061343103/pravo/efektivnist\\_mehanizmu\\_pravovogo\\_regulyuvannya\\_suspilnih\\_vidnosin](https://pidru4niki.com/1156061343103/pravo/efektivnist_mehanizmu_pravovogo_regulyuvannya_suspilnih_vidnosin)

слідчих, нотаріусів, адвокатів), аніж від досконалості законодавства, оскільки, застосовуючи правові норми, фахівець повинен подолати прірву між формальною загальністю закону й унікальністю кожного окремо взятого життєвого випадку. Усе це досягається за допомогою процесуальної професійної діяльності та діалогових правозастосовних процедур.

Тому ефективність реалізації об'єктивного права опосередковано залежить від якісного здійснення правових приписів у формах виконання, використання та додержання права та застосування диспозицій і санкцій правових норм.

Ефективність реалізації суб'єктивного права залежить від якісної діяльності носіїв права, зобов'язаних осіб та органів і посадових осіб, які повинні здійснювати дії з відновлення порушених прав і відшкодування спричинених збитків.

Ефективність правового регулювання діяльності правоохоронних органів може здійснюватися у таких сферах: а) профілактичній; б) охоронній; в) виконавчій; г) адміністративно-правовій; ґ) оперативно-розшуковій; д) кримінально-процесуальній тощо<sup>32</sup>.

Отже, механізм правового регулювання суспільних відносин характеризується поняттям, видами, типами, функціями, предметом, методом та ефективністю регулювання.

## **2.4. Юридична колізія: поняття, види, причини виникнення, способи подолання, колізійні норми**

**Юридична колізія** (з лат. *collisio* – зіткнення) – *суперечність або розбіжність між нормативно-правовими актами, що регулюють суміжні або ж одні й ті самі правовідносини, а також між компетенцією органів державної влади*<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Ефективність механізму правового регулювання суспільних відносин. URL: [https://pidru4niki.com/1156061343103/pravo/efektivnist\\_mehanizmu\\_pravovogo\\_reguluvannya\\_suspilnih\\_vidnosin](https://pidru4niki.com/1156061343103/pravo/efektivnist_mehanizmu_pravovogo_reguluvannya_suspilnih_vidnosin)

<sup>33</sup> Юридична колізія. URL: [https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0\\_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html](https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html)

На думку О. Москалюк<sup>34</sup>, немає єдиного погляду в юридичній літературі щодо загального поняття колізії стосовно правової сфери, тобто юридичної (правової) колізії. Поняттям «юридична колізія» охоплюють розбіжності між суспільними відносинами і правовими нормами, які спрямовані на їх регулювання. Умовно такого роду протиріччя можна назвати матеріальними. Також під юридичною колізією розуміють розбіжності між самими нормами права та інститутами (формальні розбіжності). Формальні розбіжності в більшості випадків призводять до порушення узгодженості системи права і відповідно є наслідком порушення законодавцем логіки їх власного внутрішнього розвитку.

Колізії у законодавстві потребують їх подолання в юридичній практиці, коли задля вирішення конкретного життєвого випадку виникає потреба здійснити вибір однієї з двох норм, які є суперечливими. Тому кваліфікація правової ситуації в разі колізії правових норм вимагає чітких знань від правозастосувача про поняття та ознаки колізії правових норм. До правозастосовних помилок на практиці призводить відсутність чітких знань про юридичні колізії, які зумовлюються певними правозастосовними помилками. По-перше, суб'єкт вибору правової норми може помилково оцінити правозастосовну ситуацію як колізію. Коли суб'єкт приходить до висновку про наявність колізії в той час як вона відсутня, то існує помилкова або уявна колізія. По-друге, суб'єкт вибору правової норми може неправильно здійснити оцінку правозастосовної ситуації, не враховуючи наявну колізію між нормами права, які претендують на застосування. Так само призводять до правозастосовних помилок такі дії суб'єкта правозастосування, які негативно впливають на правову систему в цілому або дестабілізують її<sup>35</sup>.

Для розуміння всіх системних протиріч у праві послуговуються поняттям юридичної колізії. Суперечність у ньому відбувається насамперед між інститутами та існуючими

---

<sup>34</sup> Москалюк О. В. Поняття та ознаки юридичної колізії. URL: <http://dSPACE.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/34674/14-Moskalyuk.pdf?sequence=1>

<sup>35</sup> Там само.

правовими актами, загалом правопорядком, а також діями щодо їх визнання, зміни або відторгнення. Отже, юридична колізія – це спірне правовідношення, яке виникає передусім унаслідок порушення правил формальної логіки, головню помилки законодавця, та має суб'єктивну природу<sup>36</sup>.

Юридичні колізії заважають злагодженій, нормальній роботі правової системи, їх вплив позначається на ефективності правового регулювання, часто ущемляються права громадян, порушується стан правопорядку та законності, правова культура та правосвідомість суспільства. Також у правозастосовній практиці вони створюють незручності, ускладнюють користування законодавством пересічним громадянам, відповідно, культивують правовий нігілізм.

### ***Види колізій***<sup>37</sup>.

Невідповідність між правом та ідеологією, релігійними нормами, нормами права та нормами моралі тощо теж називають колізіями. Але вони не мають опосередкованого юридичного характеру та значення. Зазвичай у літературі досліджуються колізії правових норм та колізії між нормативно-правовими актами. Класифікують колізії на такі:

#### *1) колізії між правовими нормами:*

– **ієрархічні (субординаційні)** (характеризуються розбіжністю правових норм різної юридичної сили). Вони виникають тоді, коли норми, які мають різну юридичну силу, тому що знаходяться на різних щаблях в ієрархічній (вертикальній) структурі законодавства, претендують на врегулювання одних фактичних відносин. Для подолання ієрархічних колізій використовується загальний колізійний принцип: у разі розбіжностей застосовуються правові норми, що мають більшу юридичну силу. Без з'ясування ієрархічної (вертикальної) структури законодавства України неможливе подолання ієрархічних колізій. Залежно від місця, що посідають органи, які видають нормативно-правові акти, в механізмі держави, ця структура визначається юридичною силою цього акта.

<sup>36</sup> Юридична колізія. URL: [https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0\\_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html](https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html)

<sup>37</sup> Колізії в праві. URL: [https://stud.com.ua/33277/pravo/koliziyi\\_pravi](https://stud.com.ua/33277/pravo/koliziyi_pravi)

В ієрархічній структурі законодавства місце нормативно-правового акта визначається також специфічним змістом самого джерела права, що відрізняє його від інших нормативно-правових актів, прийнятих тим самим правотворчим органом. Колізії між нормами міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, та нормами національного законодавства вважаються різновидом ієрархічних колізій і повинні вирішуватися на користь міжнародних договорів (крім колізій норм Конституції України з нормами міжнародних договорів);

– **темпоральні** (часові) (зумовлені неузгодженістю правових норм у тимчасових межах). Вони виникнуть унаслідок видання принаймні двох правових норм з одного й того ж питання в різний час. Як правило, для подолання таких колізій використовується загальний колізійний темпоральний принцип, згідно з яким наступний закон з одного й того ж питання скасовує дію попередніх<sup>38</sup>;

– **змістові** (виникають між спеціальними та загальними правовими нормами, тобто між нормами, що регулюють різні види суспільних відносин). Вони виникають внаслідок часткового збігу обсягів їх регулювання, зумовленого специфікою суспільних відносин. З поділом правових норм на загальні, спеціальні та виняткові пов'язана специфіка цих колізій. Загальні норми права поширюються на клас відносин у цілому, спеціальні діють тільки в межах визначеного виду відносин і встановлюють для нього певні особливості порівняно зі загальним правилом; особливим різновидом спеціальних правових норм є виняткові, які встановлюють зовсім інший порядок, ніж загальні норми. Змістові колізії впливають із цілей законодавця встановити особливості врегулювання специфічних відносин у спеціальних нормах; тобто об'єктивною причиною цієї колізії є зазвичай специфіка правового регулювання окремих відносин. Необхідно керуватися принципом: спеціальний або винятковий закон скасовує дію загального у разі конкуренції загальних, спеціальних чи виняткових правових норм;

---

<sup>38</sup> Юридична колізія. URL: [https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0\\_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html](https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html)

– **просторові** (характеризуються дією норм права в чітких територіальних межах)<sup>39</sup>.

Найпоширенішими для українського законодавства є ієрархічні, змістові та темпоральні колізії;

2) *колізії між нормативно-правовими актами*, у тому числі всередині системи законодавства; між законами і підзаконними актами; між актами суб'єктів федерації і федеральними актами. Колізії між законами та підзаконними актами носять масовий характер і завдають найбільшої шкоди інтересам держави й людині. Колізії між законами та підзаконними актами вирішуються на користь законів, позаяк вони мають вищу юридичну силу та володіють верховенством;

3) *колізії окремих повноважень або компетенції органів державної влади та посадових осіб*;

4) *колізії між міжнародними та вітчизняними правовими нормами*;

5) *колізії юридичних процедур*;

6) *колізії актів тлумачення*<sup>40</sup>.

**Види юридичних колізій**<sup>41</sup>.

У сфері правового регулювання, на думку багатьох науковців, існує два види суперечностей (неузгодженостей): формальні і матеріальні.

**Формальна суперечність** – це неузгодженість усередині правової системи, яка має суб'єктивну природу і зазвичай виникає внаслідок інтелектуальних помилок суб'єктів права, тобто порушень правил юридичної техніки. Формальні неузгодженості призводять до порушень внутрішньої узгодженості, цілісності, єдності правової системи. Зазвичай для позначення формальної неузгодженості вживають терміни «колізія в праві» або «юридична колізія».

**Матеріальні суперечності** в правовій системі насамперед пов'язані з впливом на право зовнішніх (неюридичних)

<sup>39</sup> Юридична колізія. URL: [https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0\\_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html](https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html)

<sup>40</sup> Колізії в праві. URL: [https://stud.com.ua/33277/pravo/koliziyi\\_pravi](https://stud.com.ua/33277/pravo/koliziyi_pravi)

<sup>41</sup> Юридична колізія. URL: [https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0\\_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html](https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html)

чинників і мають об'єктивну природу. Для прикладу можна навести неузгодженість між правовими нормами і суспільними відносинами, задля регулювання яких вони існують. Право може відставати від суспільного життя, а може випереджувати його через природний динамізм соціальних відносин. Також досить поширеною є неузгодженість між правовими нормами та соціальними нормами (звичаєвими, моральними, релігійними). Приміром, правові норми можуть вимагати відповідної поведінки, яка є неприйнятною для віруючих деяких конфесій (так, у деяких державах в суді перед проведенням допиту свідка він повинен присягнути на Біблії). Відповідно, усунути всі ці суперечності просто неможливо.

Зумовлює необхідність класифікації юридичних колізій їх неоднозначність та багатоманітність<sup>42</sup>:

**1) за характером причин, що породжують колізії, розрізняють:**

– *правові колізії, що є наслідком дії суб'єктивних факторів (боротьба за політичну владу, можливість знаходження соціального компромісу, наукова обґрунтованість законодавства, рівень правової культури населення);*

– *правові колізії, що виникають унаслідок розвитку самих суспільних відносин (наявність інститутів демократії, розвиток інститутів громадянського суспільства, рівень економічного розвитку);*

**2) юридичні колізії, залежно від правових форм діяльності, під час здійснення яких виникають, бувають такі:**

– *колізії між різними елементами правової системи (наприклад, суперечності між юридичною практикою і юридичною наукою);*

– *колізії в правозастосуванні (неузгодженості між нормативно-правовими актами);*

– *колізії між окремими актами (розбіжності між нормативно-правовими актами і актами тлумачення);*

– *колізії між різними нормами права законодавства (суперечності в правотворчості). Це можливе й між законодавством та іншими джерелами права;*

---

<sup>42</sup> Юридична колізія. URL: [https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0\\_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html](https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html)

**3) колізії, що існують між нормами, які є різними за юридичною силою (горизонтальні колізії)<sup>43</sup>, виявляються між приписами, які:**

- містяться в різних нормативно-правових актах;
- містяться в одній статті нормативно-правового акта;
- містяться в різних статтях одного нормативно-правового акта;

**4) за юридичною силою нормативно-правових актів, що вміщують колізійні норми (вертикальні колізії), вони поділяються на:**

- колізії норм національного законодавства;
- колізії норм міжнародного права та національного законодавства.

Як зазначено в статті 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

У процесі застосування різних за юридичною силою нормативно-правових актів можуть виникати колізії в національному законодавстві:

- між нормами Конституції та конституційних законів;
- між нормами конституційних та звичайних законів;
- між нормами Конституції та звичайних законів;
- між нормами законів та підзаконних актів;
- між нормами законодавства федеративної держави та її суб'єктів;
- між нормами законодавства суб'єктів федерації;
- між нормами кодифікованих та некодифікованих актів.

Важливим для вирішення колізій у національному законодавстві є скасування малодієвих, «старих» законів та прийняття нових ефективних законів;

**5) колізії виникають за субстанціональним характером, внаслідок розбіжностей між нормами, що містяться в нормативно-правових актах, та нормами, що містяться в акті тлумачення. Ці колізії зазвичай виникають унаслідок**

---

<sup>43</sup> Єрофеева М. М. До питання колізій в законодавстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 34–37. URL: [http://lsej.org.ua/11\\_2022/3.pdf](http://lsej.org.ua/11_2022/3.pdf)



неправомірного розширювального чи звужувального тлумачення та усуваються лише шляхом скасування інтерпретаційних норм;

**б) за суб'єктами правового регулювання колізії поділяють на<sup>44</sup>:**

- колізії компетенції юридичних органів;
- колізії в нормах, що визначають повноваження посадових осіб;
- колізії юридичного статусу осіб;
- колізії статусу громадських об'єднань.

До невинновданого втручання суб'єктів, наділених владними повноваженнями, в компетенцію інших органів, що може бути наслідком узурпації влади, призводять саме ці колізії;

**7) колізія між структурними елементами правових норм** виявляється у формі суперечностей між гіпотезами, диспозиціями та санкціями норми права, засвідчуючи складну структуру правового припису. Лише шляхом внесення змін до статті нормативно-правового акта усуваються такі неузгодженості.

Колізії в законодавстві є різновидом юридичних колізій, що виникають за наявності розбіжності між формально або реально чинними правовими нормами, які регулюють однакові фактичні відносини та закріплені в законодавстві. Як і будь-якій іншій системі, чинному законодавству властива певна неузгодженість. Одним із видів такого протиріччя є внутрішні суперечності або формальні, тобто неузгодженості всередині правової системи.

**Причини появи колізій<sup>45</sup>.**

Причин появи колізій існує багато, вони мають як суб'єктивний, так і об'єктивний характер. Суб'єктивні причини обумовлені особливостями правотворчого процесу, тобто нечіткістю розмежування правотворчих повноважень органів державної влади і посадових осіб. В результаті можуть на різних рівнях отримати правове рішення одні і ті ж суспільні

---

<sup>44</sup> Юридична колізія URL: [https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0\\_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html](https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html)

<sup>45</sup> Колізії в праві. URL: [https://stud.com.ua/33277/pravo/koliziyi\\_pravi](https://stud.com.ua/33277/pravo/koliziyi_pravi)

відносини. Також суб'єктивні причини виникають через помилки в юридичній техніці, використання багатозначних конструкцій і термінів, неточність формулювання правових приписів, стильову строгість, недотримання правил лінгвістики. Колізії, що обумовлені об'єктивними факторами, породжуються також необхідністю диференційованого регулювання суспільних відносин та особливостями їхнього характеру.

**Серед основних причин можна назвати:**

– недостатню системність нормативно-правових актів, що засновуються на непослідовності;

– недосконалу якість сучасного законодавства, що відображається у його невідповідності та суперечності правилам законодавчої техніки;

– недосконалість термінології нормативного масиву, що викликає труднощі в правозастосовній практиці;

– дію одночасно нових та вже скасованих нормативно-правових актів, що свідчить про недостатній рівень «очистки» законодавства;

– відсутність повної реалізації принципу гласності у законодавчій сфері;

– велику кількість нормативно-правових актів, що регламентують рівнопорядкові суспільні відносини;

– специфіку правового регулювання окремих відносин;

– невизначеність повноважень суб'єктів владних відносин, що відповідно призводить до порушення принципу розподілу державної влади та втручання у правотворчу діяльність інших державних структур;

– низький рівень професійної обізнаності юриста, що призводить до незнання нормативного масиву<sup>46</sup>.

Важливо зазначити, що причини наявності колізій у правовій сфері характеризують їх присутність у законодавстві будь-якої держави. Однак ефективність національного законодавства напряду залежить від віднайдення обґрунтованих шляхів подолання колізій.

---

<sup>46</sup> Юридична колізія. URL: [https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0\\_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html](https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html)

**Способи зменшення колізій законодавства** – це конкретні процедури, прийоми та засоби їх попередження, усунення й подолання.

**Попередження колізій у законодавстві** – це заходи, які ще на стадії підготовки офіційних документів дають змогу запобігти появі колізій, прийняттю і введенню в дію нормативно-правових актів до набрання ними чинності. Також для попередження колізій важливе значення має суворе додержання правил законодавчої техніки, наприклад, послідовне узгодження проектних норм із системою чинних правових норм. Основним засобом цілковитого усунення колізій у законодавстві вважається насамперед нормотворчість.

**Превентивні засоби попередження колізій:**

– діяльність уповноважених суб'єктів у межах закону чи наданої компетенції;

– визначення напрямів узгодження нормативно-правових актів та попередня їх експертна оцінка;

– проведення систематизації законодавства з метою виявлення неузгодженості правових норм;

– чіткий облік та інвентаризація підзаконних нормативно-правових актів;

– виявлення залежності ефективності правових норм від їх неузгодженості;

– чітке визначення повноважень суб'єктів правозастосування;

– наукове дослідження проблеми юридичної конфліктології;

– визначення найоптимальніших способів співвідношення міжнародного та національного права;

– нормативне закріплення різноманітних юридичних процедур.

**Подолання колізій** – це забезпечення від них у процесі застосування правових норм у кожному конкретному випадку. В сучасній юридичній літературі обґрунтовується можливість існування трьох основних способів подолання юридичних колізій: перший – *процедурно-правовий*; другий – *превентивно-правовий*; третій – *нормативно-правовий*. Завданням першого способу є діяльність спеціальних органів держави з подолання колізій, другого – недопущення на практиці можливості виникнення колізій, а завдання третього – вдосконалення права як системного утворення.

**Способами вдосконалення законодавства є такі<sup>47</sup>:**

- відміна одного з актів, які суперечать;
- прийняття нових актів замість тих, що мають протиріччя, при виявленні в системі законодавства;
- приведення тих нормативно-правових актів, що мають тривалу історію функціонування, у відповідність до потреб суспільного розвитку;
- прийняття та розробка колізійних норм;
- шляхом прийняття конституційного закону визначення ієрархії нормативно-правових актів та способів подолання неузгодженості в їхніх положеннях;
- підвищення якості законодавства з огляду на його системність та неузгодженість;
- нормативне закріплення процедури подолання суперечностей;
- розробка механізмів та їх закріплення правом, що надають можливість подолати протиріччя;
- на галузевому рівні нормативне закріплення особливостей колізій, що існують на галузевому рівні, та можливостей їх усунення.

Наявність проблеми колізійного права підкреслює важливість зазначених вище способів та оптимальних шляхів подолання й недопущення колізій.

Видання колізійних норм, застосування правоположень і тлумачення закону є основними способами подолання юридичних колізій. Включаючи всі вище перелічені способи, вони утворюють колізійний механізм і дають можливість у конкретному випадку зменшити шкідливий вплив недбалості і прорахунків суб'єктів нормотворення.

**Колізійна норма** (*conflict rule*) – це норма права, що вказує, право якої держави підлягає застосуванню до відповідних правовідносин, ускладнених іноземним елементом. Колізійні норми, на відміну від матеріальних правових норм, опосередковано не регулюють ті чи інші суспільні відносини, а лише допомагають правозастосовним органам вирішити «колізійне

---

<sup>47</sup> Юридична колізія. URL: [https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0\\_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html](https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html)

питання», тобто «конфлікт» між правопорядками різних держав, які претендують на регулювання будь-яких приватно-правових відносин з іноземним елементом<sup>48</sup>.

Колізійні норми, по суті, вирішують одне питання: право якої держави (правової системи) необхідно застосовувати у випадку колізії двох та більше правопорядків у певних правовідносинах. Компетентний правопорядок, до якого відсилають колізійні норми, називають статутом правовідносин (звідси походять терміни «зобов'язальний статут», «статут спадкування» та інше). Під статутом розуміють, до речі, не окрему правову норму, а правову систему відповідної держави загалом. Не про колізію окремої норми йдеться у міжнародному приватному праві (далі – МПрП), а про колізію правопорядків. У тій правовій системі, саме на яку вказала (до якої «відіслала») колізійна норма, шукають відповідні норми матеріального права, які відповідають на питання щодо змісту прав та обов'язків сторін.

Наявність суверенних держав із власними правовими системами, а також інтенсифікація спілкування між приватними особами, що підпорядковуються різним правопорядкам та належать до різних держав, об'єктивно зумовлює необхідність розмежування компетенції різних правопорядків задля регулювання різних приватно-правових відносин<sup>49</sup>.

#### **Склад і види колізійних норм.**

##### ***Колізійна норма складається з двох частин:***

– *прив'язка*, яка містить вказівку на той правопорядок, що має бути застосований до відповідного комплексу правовідносин;

– *обсяг, або об'єм, колізійної норми* – визначений комплекс відносин, до яких певна колізійна норма застосовується.

##### ***Класифікують колізійні норми на такі:***

– **односторонні**, які в односторонньому порядку визначають межі застосування свого власного права до правовідносин, ускладнених іноземним елементом, відсилаючи тільки до вітчизняного права;

---

<sup>48</sup> Поняття і види колізійних норм. URL: [https://pidru4niki.com/173006/2748011/pravo/koliziyini\\_normi](https://pidru4niki.com/173006/2748011/pravo/koliziyini_normi)

<sup>49</sup> Там само.

– **двосторонні**, які містять загальне правило, на основі якого можна застосовувати норми національного чи іноземного права. Прив'язка у двосторонній колізійній нормі отримала назву «формула прикріплення».

*Колізійні норми можна поділити на:*

– **імперативні**, які носять незаперечний характер і відхід від яких карається відповідальністю;

– **диспозитивні**, які надають учасникам правовідносин можливість самостійно врегулювати свої відносини, а в разі відсутності такого врегулювання визначають певні правила поведінки, обов'язкові для виконання;

– **альтернативні**, які визначають декілька варіантів вирішення колізії, один із яких можуть обрати сторони правовідносин;

– **комунікативні**, які відсилають до декількох правопорядків (скажімо, можливість укладати шлюб встановлюється громадянством осіб)<sup>50</sup>.

Колізійні норми та загальні положення МПрП становлять передусім основу колізійного права, обумовлюючи межі і критерії застосування колізійних норм. Безпосереднього правила поведінки для учасників приватно-правових відносин самі по собі колізійні норми не встановлюють, тому доречно сказати, що колізійні норми не належать ні до процесуального, ні до матеріального права.

Побутовують різні погляди щодо природи та місця в системі права колізійних норм. Переважає підхід, який трактує, що колізійні норми не є нормами міжнародного права, оскільки вони не призначені для регулювання міждержавних відносин. Колізійне право історично розвивалося шляхом уніфікації на рівні міжнародних договорів та кодифікації МПрП на національному рівні. Тож джерелами колізійного права є міжнародні договори, які після надання відповідної згоди держави стають частиною національного законодавства.

Необхідно погодитися з тим, що колізійні норми адресовані насамперед адміністративним органам і судам, оскільки метою колізійного регулювання першочергово є визначення меж та можливостей застосування іноземного й місцевого законів

---

<sup>50</sup> Поняття колізійної норми. URL: <http://kimo.univ.kiev.ua/MPP/28.htm>

щодо конкретних правовідносин. Те саме стосується загальних правил використання колізійних норм (обов'язкове застосування імперативних законів, застереження щодо публічного правопорядку, недопущення обходу закону тощо)<sup>51</sup>. Такий підхід підтверджується сучасними тенденціями кодифікації МПрП. Дедалі частіше на законодавчому рівні закріплюються у вигляді окремих законів норми колізійного права, тому що їхня дія охоплює не лише сферу цивільного права, а й увесь спектр приватно-правових відносин з іноземним елементом.

Отже, юридичні колізії є різновидом соціальних суперечностей, які виявляються у правовій сфері та негативно впливають на ефективність правового регулювання суспільних відносин.

## **2.5. Нормотворча діяльність у правовому регулюванні суспільних відносин**

В Україні, на сучасному етапі її розвитку, накопичено значну кількість нормативно-правових актів, але, на жаль, чимало з них є досить низької якості оскільки поширена практика, коли майже відразу після набрання чинності законів Верховна Рада України намагається внести зміни і доповнення до них.

Крім того, сама практика застосування правових норм є складною та суперечливою. Зокрема, йдеться про проблеми зі зрозумілістю (доступністю), а отже, ефективністю нормативно-правового регулювання, яке першочергово залежить від якості підготовки тексту нормопроекту. Можливо, причинами такого становища є: а) формальне, несерйозне ставлення суб'єктів, ініціаторів розроблення проектів нормативно-правових актів до своїх обов'язків; б) недостатня обґрунтованість прийняття рішень про необхідність розробки нормопроектів, що істотно впливає на їхній зміст<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Поняття і види колізійних норм. URL: [https://pidru4niki.com/173006/2748011/pravo/koliziyni\\_normi](https://pidru4niki.com/173006/2748011/pravo/koliziyni_normi)

<sup>52</sup> Биля-Сабадаш І. О., Суходубова І. В. Принцип обґрунтованості нормотворчої діяльності: загальнотеоретична характеристика та нормативно-правове закріплення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. URL: [http://www.lsej.org.ua/11\\_2021/3.pdf](http://www.lsej.org.ua/11_2021/3.pdf)

Для того щоб людина могла реалізуватись у суспільстві, а саме стати особистістю, мати змогу забезпечити своє існування, їй необхідні певні можливості для свідомих та власних дій стосовно інших людей, спільнот та їх організацій, тобто змога як для активної життєдіяльності людини, так і для її самореалізації.

Нормотворча діяльність завдяки існуванню таких інструментів, як право, впорядковує, регулює та охороняє суспільні відносини. Умовами для гармонійного існування й розвитку суспільства є підтримання та встановлення серед усіх учасників певного порядку. Тож за допомогою певних правових явищ здійснюється правове регулювання суспільних відносин; йдеться, зокрема, про опосередковане існування нормотворчості, рівень нормотворчої діяльності, рівень правової культури особи і суспільства, рівень правосвідомості тощо.

### ***Принципи нормотворчості.***

Правове регулювання суспільних відносин відбувається завдяки встановленим правовим нормам, які чітко регламентують і визначають поведінку суб'єктів правовідносин, задають їхні конкретні напрями функціонування та розвитку, а саме цілеспрямовано упорядковують права та обов'язки всіх учасників.

Характерні ознаки правової норми: встановлюється і санкціонується державою, забезпечується державним легальним примусом. Формально визначеними та загальнообов'язковими є правові норми, які регулюють певні суспільні відносини, що вже повторювалися неодноразово, тож є типовими та спрямовані на регулювання невизначеної кількості правовідносин<sup>53</sup>.

На групи поділяються правові норми, які діють у суспільстві: *технічні* та *соціальні*. Технічні норми регулюють відносини, які виникають між людьми і знаряддям праці, предметами природи чи технічними засобами, а *соціальні норми* регулюють правовідносини між людьми та їх об'єднаннями. Безумовно, технічні та соціальні норми поєднує те, що вони є нормами права, мають нормативний характер, не мають конкретного адресата, поширюються на невизначене коло осіб,

---

<sup>53</sup> Попова О. В. Правова культура особистості : навчальний посібник. Київ : НУБіП України, 2021. С. 18–19.



мають регулятивний характер, регулюють та спрямовують поведінку суб'єктів права відповідно до встановленої норми певної поведінки, характеризуються своєю багаторазовістю.

За двома напрямками здійснюється класифікація соціальних норм, а саме: за способом встановлення й забезпечення і за змістом норми. За змістом норми поділяються на *організаційні, техніко-соціальні, політичні, культурні* та інші. За способом встановлення й забезпечення соціальні норми права поділяються на *корпоративні норми, звичаї, норми моралі*. Правові норми для учасників суспільних відносин встановлюють певні права, відповідальність та обов'язки. Також правові норми можуть діяти щодо певного *кола суб'єктів правовідносин, у часі та у просторі*.

### **Структура норми права.**

*Гіпотеза* є першим складовим елементом правової норми, вона включає в себе дію для правової норми, вказує на умови та конкретні життєві обставини для суб'єктів права щодо реалізації їхніх прав та обов'язків. *Диспозиція* є другим складником, вона вказує на те, якою повинна бути поведінка суб'єктів права, конкретизує суб'єктивні права і юридичні обов'язки для всіх учасників правовідносин. *Санкція* є третім елементом, яка вказує на міру юридичної відповідальності, що може застосовуватись до суб'єкта права, який порушив заборонний зміст правової норми, котра зазначена в диспозиції. Отже, правове регулювання суспільних відносин здійснюється за допомогою різних юридичних засобів, таких як: правові норми, юридичні факти, нормативно-правові акти, правові відносини, акти тлумачення змісту юридичних норм, тощо<sup>54</sup>.

Механізм правового регулювання суспільних відносин відбувається завдяки взаємодії всіх юридичних засобів. Типом правового регулювання, на думку П. Рабіновича, є спосіб, який поєднує загальні юридичні дозволи і заборони щодо суб'єктів, відносини між якими врегульовуються нормами права<sup>55</sup>. Загальна характеристика спрямованості впливу

---

<sup>54</sup> Попова О. В. Нормотворчий процес та правозастосування : навчальний посібник. Київ : НУБіП України, 2022. С. 12.

<sup>55</sup> Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Львів : Край, 2007. С. 128.

на учасників суспільних відносин розкривається завдяки чіткому існуванню поділу типів правового регулювання. Який спосіб буде покладений в основу правового регулювання суспільних відносин – дозвіл, зобов'язання чи заборона – залежить саме від типу правового регулювання. Певні межі має правове регулювання суспільних відносин, тобто це такий соціальний простір, на який поширюється або може поширюватися межа державно-владного втручання у систему суспільних відносин, держави та її органів<sup>56</sup>.

Отже, правове регулювання – це складний і досить довготривалий процес, який здійснюється послідовно, передбачає розробку правових норм для суб'єктів права, виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Також фактично надає учасникам суспільних відносин можливість використання суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Тому в механізмі правового регулювання суспільних відносин важливе місце займає нормотворча діяльність, що здійснюється саме на стадії розробки і прийняття юридичних правових норм.

**Співвідношення поняття «нормотворча діяльність» із поняттям «правове регулювання суспільних відносин».**

*Правове регулювання суспільних відносин – довготривалий і досить складний процес, що здійснюється у такій послідовності:*

1) розробка юридичних правових норм як загальнообов'язкових правил поведінки для регулювання суспільних відносин, тобто відбувається правова регламентація суспільних відносин;

2) при наявності юридичних фактів (відповідних обставин) та на основі правових норм у конкретних суб'єктів виникають суб'єктивні права і юридичні обов'язки;

3) втілюються в життя правила поведінки, що закладені в правових нормах, стають реальністю, реалізуються у фактичній поведінці учасників суспільних відносин, тобто відбувається фактичне використання (реалізація) суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

---

<sup>56</sup> Попова О. В. Нормотворчий процес та правозастосування : навчальний посібник. Київ : НУБіП України, 2022. С. 12.

Перша стадія правового регулювання, правова регламентація суспільних відносин, на якій відбувається розробка і прийняття правових норм, з метою врегулювання певних суспільних відносин як загальнообов'язкових правил поведінки, є нормотворчість (нормотворча діяльність), можна ще її назвати правотворчість (правотворча діяльність). Отож нормотворча діяльність заснована на виробленні правових норм, скерованих на регламентацію суспільних відносин<sup>57</sup>.

Варто зауважити, що в юридичній літературі побутує й інша думка щодо співвідношення понять «правове регулювання» та «нормотворчість». Деякі науковці розглядають ці поняття як тотожні. Згідно з таким підходом, нормотворчість – це один із рівнів (видів) правового регулювання, а саме нормативно-правове регулювання суспільних відносин.

### Контрольні питання

1. Що таке правове регулювання?
2. Охарактеризуйте ознаки та цілі правового регулювання.
3. Що таке предмет і метод правового регулювання?
4. Які типи правового регулювання вам відомі? У чому полягають їхні відмінності?
5. Які стадії механізму правового регулювання ви знаєте? Розкрийте їхній зміст.
6. Охарактеризуйте ефективність механізму правового регулювання суспільних відносин.
7. Що таке юридичні колізії та колізійні норми?
8. Назвіть причини виникнення юридичних колізій.
9. Перелічіть способи вирішення юридичних колізій.
10. Сформулюйте правило подолання темпоральних, ієрархічних, змістових колізій.

---

<sup>57</sup> Попова О. В. Нормотворчий процес та правозастосування : навчальний посібник. Київ : НУБіП України, 2022. С. 13.

## Рекомендована література

1. Биля-Сабадаш І. О., Суходубова І. В. Принцип обґрунтованості нормотворчої діяльності: загальнотеоретична характеристика та нормативно-правове закріплення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. URL: [http://www.lsej.org.ua/11\\_2021/3.pdf](http://www.lsej.org.ua/11_2021/3.pdf)
2. Ефективність механізму правового регулювання суспільних відносин. URL: [https://pidru4niki.com/1156061343103/pravo/efektivnist\\_mehanizmu\\_pravovogo\\_regulyuvannya\\_suspilnih\\_vidnosin](https://pidru4niki.com/1156061343103/pravo/efektivnist_mehanizmu_pravovogo_regulyuvannya_suspilnih_vidnosin)
3. Ефективність правового регулювання. URL: [https://pidru4niki.com/70650/pravo/efektivnist\\_pravovogo\\_regulyuvannya](https://pidru4niki.com/70650/pravo/efektivnist_pravovogo_regulyuvannya)
4. Єрофєєва М. М. До питання колізій в законодавстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 33–37. URL: [http://lsej.org.ua/11\\_2022/3.pdf](http://lsej.org.ua/11_2022/3.pdf)
5. Іщенко І. А. Система правового регулювання суспільних відносин в умовах правової державності : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 222 с.
6. Колізії в праві. URL: [https://stud.com.ua/33277/pravo/koliziyi\\_pravi](https://stud.com.ua/33277/pravo/koliziyi_pravi)
7. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254/к96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Куракін О. М. Структура механізму правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 1. С. 46–50.
9. Москалюк О. В. Поняття та ознаки юридичної колізії. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/34674/14-Moskalyuk.pdf?sequence=1>
10. Поняття і види колізійних норм. URL: [https://pidru4niki.com/1730062748011/pravo/koliziyini\\_normi](https://pidru4niki.com/1730062748011/pravo/koliziyini_normi)
11. Поняття колізійної норми. URL: <http://kimo.univ.kiev.ua/MPP/28.htm>
12. Попова О. В. Нормотворчий процес та правозастосування : навчальний посібник. Київ : НУБіП України, 2022. 168 с.
13. Попова О. В. Правова культура особистості : навчальний посібник. Київ, 2021. 186 с.
14. Правове регулювання: поняття, способи, методи, типи, принципи, предмет. URL: <https://studies.in.ua/teorija-derzhavy-ta-pravalekcii/4415-pravove-regulyuvannya-ponyattya-sposobi-metodi-tipi-principi-predmet.html>

15. Предмет та метод правового регулювання як критерії побудови системи права. URL: [https://pidru4niki.com/15100827/pravo/predmet\\_metod\\_pravovogo\\_regulyuvannya\\_kriteriyi\\_pobudovi\\_sistemi\\_prava](https://pidru4niki.com/15100827/pravo/predmet_metod_pravovogo_regulyuvannya_kriteriyi_pobudovi_sistemi_prava)
16. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Львів : Край, 2007. 192 с.
17. Риднюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2009. 168 с.
18. Теорія держави і права : підручник / О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін. ; за заг. ред. О. М. Бандурки ; МВС України ; ХНУВС. Харків, 2018. 416 с.
19. Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 268 с.
20. Юридична колізія. URL: [https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0\\_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html](https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%96%D0%B7%D1%96%D1%8F.html)

## Тема 3

# ПРАВОВА НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ЮРИДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*3.1. Поняття нормотворчої діяльності (нормотворчості)*

*3.2. Співвідношення понять «нормотворчість», «правотворчість» та «законотворчість». Відмінність нормотворчості від нормоутворення*

*3.3. Суб'єкти нормотворчої діяльності. Нормотворча компетенція*

*3.4. Результат нормотворчої діяльності. Форма (джерело) права як спосіб зовнішнього прояву юридичних норм*

*3.5. Принципи нормотворчості*

*3.6. Систематизація законодавства: поняття, форми, види*

*3.7. Нормотворчий процес. Стадії нормотворчого процесу*

*3.8. Види нормотворчої діяльності*

*3.9. Планування нормотворчої діяльності, його види*

*3.10. Правове регулювання нормотворчої діяльності*

### **3.1. Поняття нормотворчої діяльності (нормотворчості)**

Нормотворчі процеси відіграють провідну роль у формуванні правової системи та регулюванні функціонування суспільства. Нормотворча діяльність – це процес створення, розробки та прийняття норм, законів, правил та інших нормативних актів, які регулюють поведінку та функціонування суспільства або окремих його сфер.

Юридичні норми виникають унаслідок свідомої цілеспрямованої діяльності суб'єктів нормотворення. Цю діяльність називають *нормотворчістю*. Нормотворчість – це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана зі встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. С. 21.

Поняття нормотворчої діяльності охоплює широкий спектр процесів і механізмів створення та впровадження правових норм, які визначають структуру та порядок суспільних відносин. Нормотворчість є комплексним процесом розробки, прийняття та впровадження нормативних актів, які визначають правила й норми поведінки в суспільстві. Цей процес ґрунтується на конституційних принципах, правовій системі країни та вимагає врахування соціальних, економічних і політичних реалій.

Нормотворча діяльність включає в себе:

- розробку законодавства (формулювання та створення нових законів, положень, нормативних актів);
- аналіз і вдосконалення чинного законодавства (оцінка ефективності законів, внесення змін або поправок для усунення проблем і вдосконалення регулюючих механізмів);
- консультації та громадське обговорення (залучення громадськості, експертів, зацікавлених сторін для отримання відгуків і консультацій щодо нових нормативних актів);
- прийняття та впровадження нормативних актів (процес ухвалення та введення в дію нових законів або змін до існуючих);
- виконання та контроль за дотриманням (моніторинг і забезпечення виконання прийнятих нормативних актів, виявлення та усунення порушень).

Нормотворча діяльність є важливою складовою правової системи суспільства, оскільки вона визначає правила та стандарти, за якими функціонує суспільство, забезпечуючи правову стабільність і розвиток.

### **3.2. Співвідношення понять «нормотворчість», «правотворчість» та «законотворчість».** **Відмінність нормотворчості від нормоутворення**

Поняття «нормотворчість» («правотворчість») слід відрізнити від поняття «нормоутворення» («правоутворення»). Термін «нормотворчість» означає процес створення, розробки та прийняття норм, правил, законів, постанов, регулятивних актів або інших нормативних документів, які регулюють поведінку людей у суспільстві або в окремих його сферах.

Це поняття відноситься до активності, пов'язаної з утворенням нових норм або зміною існуючих відповідно до змін у суспільстві, нових вимог або потреб. Нормотворчість передбачає розробку та прийняття правових актів чи стандартів, які регулюють різні аспекти життя суспільства: від правового статусу громадян до організації державних інституцій.

Цей процес може бути ініційований урядом, парламентом, органами самоврядування, а також відповідними експертами, громадськими організаціями або громадянами. Він включає аналіз потреб суспільства, обговорення, консультації та врешті-решт прийняття нормативних актів, які стають чинними законами чи правилами. Нормотворчість є важливим елементом функціонування правової системи країни, оскільки вона формує основу для регулювання взаємовідносин між людьми та інституціями в суспільстві.

За визначенням І. Сердюк, правотворчість – це заснована на соціально-правовому досвіді пізнавальна за змістом і правова за формою юридично значуща діяльність уповноважених суб'єктів права (переважно органів публічної влади, їхніх посадових осіб), що має вольовий характер, плин якої проходить у процедурно-процесуальному порядку, спрямована на виявлення потреб та інтересів суспільства, закономірностей його розвитку та їх переведення на мову юридичних принципів і норм, які отримують своє зовнішнє вираження та закріплення в нормативно-правовому акті чи іншому джерелі об'єктивного права<sup>2</sup>.

Так, на думку О. Попової, правотворчість – досить складний процес, оскільки він включає у себе оцінювання та пізнання необхідних правових потреб як для держави, так і для суспільства, а також висвітлює формування і прийняття нормативно-правових актів суб'єктами нормотворчості в межах відповідної компетенції та їх процедуру<sup>3</sup>.

Нормоутворення – це широке поняття, яке охоплює всі види й методи формування, розвитку та зміни правових норм, включаючи процес нормотворчості.

---

<sup>2</sup> Сердюк І. А. Методологічний аналіз інтерпретацій поняття правотворчості. *Науковий вісник ДДУВС*. 2017. № 2. С. 77.

<sup>3</sup> Попова О. В. Нормотворчий процес та правозастосування : навчальний посібник. Київ : НУБіП України, 2022. С. 7.



«Нормоутворення» є процесом створення та прийняття нормативних актів, законів, правил чи стандартів, що регулюють різні аспекти життя суспільства. Це доволі масштабний процес, який вміщує розробку нових норм, внесення змін до наявних правових актів та прийняття важливих рішень, що стосуються суспільства загалом чи його окремих сфер.

Нормоутворення можуть провадити різні установи й організації, зокрема:

- парламенти – прийняття нових законів та регулятивних актів;
- урядові структури – розробку постанов, розпоряджень та інших нормативних документів;
- локальні органи влади – ухвалення рішень, що регулюють питання на місцевому рівні;
- міжнародні організації – розробку міжнародних конвенцій та стандартів, які впливають на багатонаціональні відносини.

Цей процес передбачає ретельний аналіз потреб суспільства, консультації зі зацікавленими сторонами, обговорення публічності та прийняття рішення на основі первинних даних. Нормоутворення може бути обумовлене соціальними змінами, технологічними нововведеннями, економічними викликами або потребами суспільства. Його мета – створити адекватні й ефективні правові норми, які відповідали би потребам сучасного суспільства.

Нормотворчість – це завжди офіційно оформлений процес діяльності держави, посадових осіб, органів місцевого самоврядування, а нормоутворення (формування права) – це неформований соціальний процес становлення правових ідей про необхідність упорядкування суспільних відносин, зумовлений різними факторами і поглядами. Головною відмінністю нормотворчості від нормоутворення є те, що творчість права здійснюється державними органами або з їх санкції, дозволу. Нормоутворення відбувається і поза нормотворчістю держави, у рамках громадянського суспільства – у правосвідомості, конкретних правовідносинах, правомірній поведінці, правових теоріях і т. ін.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. С. 22.

Терміни «нормотворчість» і «нормоутворення» переважно вживаються як синоніми, але можуть мати певні відмінності у використанні залежно від контексту і наукової традиції. Однак вирізняються деякі тенденції:

– *ширший та загальний характер*: «нормотворчість» частіше використовується для опису загального процесу створення нормативних актів у суспільстві. Це поняття охоплює весь цикл створення, розробки, прийняття та введення в дію норм;

– *більш конкретний аспект процесу*: «нормоутворення» може вказувати на більш конкретний етап або процедуру створення окремих нормативних актів чи правил. Це поняття акцентує на процесі створення конкретної норми або закону;

– *контекст використання*: «нормотворчість» частіше використовується у загальних теоретичних роздумах або в більш загальних аспектах, натомість «нормоутворення» може бути використане для опису конкретних процедур чи дій у процесі прийняття нормативних актів.

У багатьох випадках ці терміни використовуються як синоніми і їх вживають взаємозамінно. Однак у певних наукових школах або юридичних системах можуть траплятися дрібні відмінності у використанні цих термінів.

Термін «законотворчість» використовується для позначення процесу створення та прийняття законів. Це поняття вказує на діяльність, пов'язану з розробкою, обговоренням, прийняттям та введенням в дію законодавчих актів, які визначають правові норми та правила в рамках конкретної юридичної системи. «Нормотворчість» і «законотворчість» – це поняття, які часто вживаються як синоніми та можуть використовуватися подекуди одне замість одного. Однак можна виокремити деякі відмінні нюанси в їх використанні. *Ширший контекст* «нормотворчості» може вказувати на процес створення не лише законів, а й інших нормативних актів, правил, стандартів чи норм, що регулюють різні аспекти життя суспільства. Це поняття охоплює дещо ширший спектр діяльності, включаючи створення будь-яких нормативних актів, які не обов'язково є законами.

*Фокус «законотворчості» на законодавстві* зазвичай більше акцентує на процесі створення законів або законодавчих актів, які мають високий рівень юридичної сили

в державі. Це поняття більше фокусується на законодавчій діяльності, спрямованій на створення чи зміну основних правових документів.

Отже, «нормотворчість» може відображати ширший спектр діяльності щодо створення нормативних актів, натомість «законотворчість» зазвичай стосується конкретно законодавчих ініціатив та дійства стосовно законів як основних правових норм.

### **3.3. Суб'єкти нормотворчої діяльності. Нормотворча компетенція**

Суб'єкти нормотворчої діяльності – це суб'єкти, які мають право та повноваження створювати, встановлювати і приймати нормативні акти чи закони. Їх можна розділити на кілька категорій залежно від юридичного статусу та функцій:

- *законодавчі органи* – це органи державної влади, що мають повноваження приймати закони. Вони можуть бути парламентами, конгресами, державними асамблеями тощо, залежно від форми державного устрою;

- *виконавча влада* – це Уряд, Президент, міністерства та інші виконавчі органи мають своїм завданням виконання законів, але часто вони також вправі ініціювати законодавчі ініціативи;

- *конституційні органи* – це органи, відповідальні за виконання та інтерпретацію Конституції. Їхнє завдання – забезпечити відповідність законодавчих актів Конституції та конституційним принципам;

- *місцеві органи влади* – це органи місцевого самоврядування, які мають право приймати місцеві нормативні акти, регулювати питання на рівні конкретних територій (муніципальні ради, виконавчі комітети тощо);

- *міжнародні організації* – це такі організації, які мають можливість встановлювати норми, стандарти чи конвенції, що мають міжнародний характер і впливають на країн-учасниць.

Зазначені суб'єкти в різних системах права мають різний рівень впливу та повноважень у процесі створення нормативних актів, проте всі вони відіграють ключову роль у формуванні правової системи та регулюванні життя суспільства.

Суб'єктами нормотворчості є:

- громадянське суспільство (народ) та його окремі суб'єкти (територіальні громади, об'єднання громадян);
- держава (в особі державних органів та їхніх посадових осіб).

Суб'єкти нормотворчості мають певну *нормотворчу компетенцію* і в межах цієї компетенції можуть приймати відповідні нормативно-правові акти або укладати нормативно-правові договори<sup>5</sup>.

Нормотворча компетенція означає владу, право або повноваження суб'єкта нормотворчості створювати, приймати, встановлювати чи змінювати нормативні акти, закони, правила або стандарти відповідно до законодавчих процедур і в межах своєї компетенції.

Це поняття описує правові можливості та обсяг впливу конкретного суб'єкта на процес створення та прийняття нормативних актів. Нормотворча компетенція може бути визначена Конституцією, законами чи іншими правовими актами, що визначають повноваження й обов'язки різних органів влади або установ. Це важливе поняття в контексті розділення влади між різними інституціями в державі та визначення того, хто має право створювати закони і норми, а також які обмеження чи певні рамки існують для цього процесу. Наприклад, конституційні органи можуть мати спеціальну нормотворчу компетенцію, що визначає їхні можливості ухвалення та зміни конституційних законів.

Компетенція (з лат. *competere* – домагатися, відповідати, підходити) – це сукупність встановлених нормативно-правовими актами прав і обов'язків (повноважень) організацій, органів, посадових осіб, а також осіб, що здійснюють управлінські функції в комерційних організаціях. Повноваження в цивільному праві – це суб'єктивне право особи укладати угоди, а в публічному праві – право й одночасно обов'язок відповідного суб'єкта діяти у визначеній ситуації способом, передбаченим законом або іншим правовим актом<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. С. 22.

<sup>6</sup> Там само.

Компетенція суб'єкта нормотворчості визначає обсяг його повноважень, влади та можливостей у створенні, прийнятті та встановленні нормативних актів, законів чи правил. Вона окреслює, які саме функції та дії може здійснювати такий суб'єкт у сфері нормотворчості.

Компетенція суб'єктів нормотворчості має ієрархічний характер:

- конституційні норми – основні закони країни визначають компетенцію різних органів влади та їхні права у створенні норм;

- законодавчі акти – закони та інші нормативні акти можуть чітко визначати, які органи мають право створювати норми і в яких сферах;

- підзаконні акти – правила та регулятиви визначають повноваження окремих установ чи посадових осіб;

- судова практика та юридичні тлумачення – рішення суду і тлумачення законів можуть визначати, які органи чи інституції мають компетенцію у конкретних справах.

*Компетенція суб'єкта нормотворчості – це закріплена нормативно-правовими актами (Конституцією, законами та підзаконними нормативно-правовими актами) сукупність його прав і обов'язків (повноважень) у сфері нормотворчості<sup>7</sup>.*

Компетенція суб'єкта нормотворчості вказує, наскільки вони можуть впливати на створення та прийняття законів, а також на зміни у правових нормах. Отже, це головний важіль у розподілі влади та визначенні ролі різних органів у формуванні правової системи.

### **3.4. Результат нормотворчої діяльності. Форма (джерело) права як спосіб зовнішнього прояву юридичних норм**

Задля розуміння юридичної сутності висновків нормотворчості, зокрема нормативних документів (актів і договорів), необхідно розглянути загальне, об'єднуюче поняття – «форма (джерело) права».

---

<sup>7</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. С. 22–23.

Джерело права визначає те, що служить джерелом чи джерелами правових норм. Форми джерел права – це різні способи, за допомогою яких правові норми встановлюються, визначаються чи змінюються у правовій системі держави.

Зміст юридичних норм має бути певним чином виявлений зовні, об'єктивований, матеріально зафіксований, тобто виражений у певних матеріальних «джерелах», що виступають як офіційна форма вираження і закріплення юридичних норм. Цей зміст юридичних норм відображається поняттям *«джерело (форма) права»*. *Джерело (форма) права – це спосіб зовнішнього прояву юридичних норм, який засвідчує їх державну загальнообов'язковість і гарантованість*<sup>8</sup>.

Це означає, що правові норми, виражені через різні джерела права, мають силу та застосовуються на підставі встановленого правопорядку й організаційно-правових процедур.

Кожне джерело права може мати власні характеристики та властивості, що визначають їхню юридичну силу і дієвість. Наприклад, Конституція є основним джерелом права в багатьох країнах і має найвищий юридичний статус, натомість закони, підзаконні акти, міжнародні договори, судова практика та інші джерела можуть мати свої специфічні ролі і значення.

Важливо, що держава визнає ці джерела як основу свого правового порядку та забезпечує їх виконання і дотримання всіма суб'єктами права, що забезпечує їх загальнообов'язковість та гарантованість.

Відповідно до способу закріплення та існування юридичних норм розрізняють такі види джерел (форм) права:

– *правовий звичай* – загальновизнане державою правило поведінки, яке має звичаєвий характер і санкціонується державою. Правовий звичай – це одне з джерел права, що ґрунтується на загальноприйнятих правилах поведінки, які формуються через традиції, звичаї та довготривалу практику в певній соціальній спільноті. Він може істотно впливати на правову систему, особливо в тих країнах, де він є частиною правового порядку;

---

<sup>8</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. С. 23.

– *правовий прецедент* – об'єктивоване (виражене зовні) рішення органу держави в конкретній справі, якому надається формальна обов'язковість при вирішенні наступних аналогічних справ.

У системі права, котра базується на прецедентному праві, рішення судів, які стосуються конкретних фактів і правових питань, можуть вважатися прецедентами. Ці рішення можуть мати велике значення для наступних судових справ, адже суди можуть використовувати їх як основу для вирішення подібних правових питань у майбутньому;

– *нормативно-правовий договір* – угода, яка може бути двосторонньою або багатосторонньою і включає юридичні норми. На відміну від більшості індивідуально-правових договорів, таких як договір купівлі-продажу, трудовий контракт або шлюбний контракт, нормативні договори завжди містять загальні правила поведінки і не мають особистісного або одноразового характеру. Нормативні договори – це документи, які закріплюють волевиявлення сторін щодо прав та обов'язків, встановлюють порядок їх реалізації, а також взаємну відповідальність за невиконання або неналежне виконання добровільно прийнятих зобов'язань. Міжнародний договір є особливим видом нормативно-правового договору;

– *нормативно-правовий акт* – письмовий документ, прийнятий компетентним органом держави (або уповноваженим ним органом місцевого самоврядування), в якому встановлено формально обов'язкове правило поведінки загального характеру. Нормативно-правові акти можуть бути різної форми і мають різний ступінь юридичної сили залежно від країни та її правової системи – закони, постанови, розпорядження, рішення, постанови та інші документи, які мають юридичне значення і забезпечують норму поведінки для осіб та організацій у суспільстві. Ці нормативно-правові акти є важливими інструментами державного регулювання суспільних відносин і встановлення порядку в суспільстві. Вони є джерелом права і визначають права, обов'язки та відповідальність громадян та інших суб'єктів права.

З вищенаведеного можна висновувати, що поняття «результат нормотворчості» і «форма права» збігаються. Нормативно-правовий акт і нормативно-правовий договір

є джерелами права та одночасно результатом нормотворчості головно в романо-германській правовій системі, судовий прецедент є провідною формою об'єктивного юридичного права в англосаксонській правовій системі, правовий звичай є домінантною формою права в релігійно-традиційній правовій системі.

Нормотворчість має свої особливості в кожній правовій системі та державі, що і визначає способи закріплення та існування норм права (джерела права), а також особливості суб'єктів нормотворчості.

В Україні основною формою об'єктивного позитивного права вважається нормативно-правовий акт. Широке застосування має нормативно-правовий договір. Нормативні договори використовуються в міжнародному праві (міжнародний договір – це угода між державами та іншими суб'єктами міжнародного права з питань, що мають для них спільний інтерес і регулюють їхні відносини шляхом встановлення взаємних прав і обов'язків), у конституційному праві (наприклад, Конституційний Договір 1995 року між Верховною Радою України та Президентом України, який діяв до прийняття Конституції України), в трудовому праві (колективний трудовий договір, який укладається між трудовим колективом і власником підприємства) та інших галузях права. Роль нормативно-правових договорів в умовах ринкових відносин зростає, що пов'язано з тим, що вони є швидким, зручним і простим способом регулювання, який дозволяє враховувати взаємні інтереси суб'єктів і забезпечувати відносно безконфліктне існування громадянського суспільства.

Що стосується судового прецеденту, то в країнах романо-германської правової системи судова практика, як правило, не виходила за межі тлумачення закону і судовий прецедент офіційно не визнавався формою права. Однак наприкінці ХХ століття через зближення англо-саксонської і романо-германської правових систем прецедент фактично перетворюється на джерело права в цих країнах. Судовий прецедент офіційно джерелом права в Україні не визнано. Конституція України не передбачає прийняття судами нормативно-правових актів. Проте зазначена проблема вже доволі давно обговорюється вченими. Деякі юристи висувають припущення, що постанови Пленуму



Верховного Суду України та рішення Конституційного Суду України слід розглядати не як офіційні акти тлумачення, а як судові прецеденти, що містять певні норми права. Адже, відповідно до ст. 150 Конституції України, Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені<sup>9</sup>.

### 3.5. Принципи нормотворчості

Нормотворча діяльність відповідає певним принципам, які є фундаментальними засадами та основними ідеями діяльності, пов'язаної з ухваленням, відміною або зміною юридичних норм. Принципи нормотворення та правозастосування (процесу формування та реалізації правових норм) слід розглядати як систему, оскільки вони взаємозалежні та взаємопов'язані.

*Загальними принципами нормотворчості, тобто принципами, прийнятними для всіх без винятку видів нормотворчості, є такі:*

1. *Принцип верховенства права.* Він включає, але не виключно, принципи законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню повноваженнями, рівності перед законом і недискримінації, доступу до правосуддя<sup>10</sup>.

2. *Принцип пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини.* Гуманізм передбачає, що юридичні норми повинні формуватися на засадах загальнолюдських цінностей, міжнародних стандартів прав людини, створення умов і механізмів їх втілення в життя суспільства і держави. Цей принцип у нормотворчості акцентує на людських цінностях, гідності та захисті прав та інтересів людини. Він означає створення нормативних актів, які гарантують захист основних прав і свобод людини, розробку законів, що відповідають моральним нормам, етиці та принципам справедливості, законів, які враховують соціальні потреби, відповідальність держави

---

<sup>9</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. С. 23–25.

<sup>10</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

перед суспільством і здатність забезпечувати рівність у можливостях для всіх, законів, які сприяють розвитку особистості, освіти, культурному розмаїттю та забезпеченню благополуччя громадян, інклюзивності й толерантності. Принцип гуманізму в нормотворчості спрямований на створення законів і правил, які зважають на потреби, гідність та безпеку кожної людини, сприяючи формуванню співчутливого та гармонійного суспільства. Гуманізм – це стан, за якого юридичні норми формуються на засадах загальнолюдських цінностей, міжнародних стандартів прав людини, створення умов і механізмів їх втілення в життя суспільства і держави.

3. *Принцип демократичності.* Він наголошує, що юридичні норми повинні виражати волю більшості населення, врахувати інтереси різних соціальних груп, а до участі в нормотворчості треба залучати найширші верстви населення, різноманітні об'єднання громадян. Принцип демократизму в нормотворчості відображає важливість участі громадян у процесі створення законів та нормативних актів. Цей принцип передбачає, що утворення норм мусить відбуватися з урахуванням громадської думки та інтересів, а також шляхом відкритого діалогу між урядом і громадянами. Головним аспектом принципу демократизму в нормотворчості є забезпечення можливості громадян брати участь у процесі прийняття рішень, надавати відгуки, вносити пропозиції та висловлювати свої інтереси через обговорення проєктів законів чи інших нормативних актів. Важливим вважається також забезпечення доступу до інформації щодо процесу створення норм, щоби громадськість могла розуміти, як приймаються рішення і як вони впливають на суспільство. До основних аспектів принципу демократизму в нормотворчості слід відносити організацію консультаційних заходів, публічних слухань чи інших механізмів, що надають змогу громадянам висловлювати свою думку стосовно пропонованих нормативних актів та відповідальності перед народом. Принцип демократизму в нормотворчості важливий для забезпечення легітимності та відповідності норм потребам суспільства, а також для підвищення довіри громадян до правової системи.

4. *Принцип пропорційності.* Він вказує на необхідність того, щоб обмеження прав і свобод особи, які встановлюються

нормативними актами, були пропорційними меті, яку вони ставлять перед собою. Це означає, що обмеження повинні бути обґрунтованими і належними, тобто не перевищувати меж необхідності в досягненні цілей законодавчого втручання.

5. *Принцип необхідності та обґрунтованості.* Принцип обґрунтованості означає, що ухвалення рішення про необхідність розробки і прийняття нормативно-правового акта, а також вироблення змісту майбутнього нормативно-правового акта мають бути відповідальними й аргументованими. Вони повинні виходити з практично орієнтованого характеру нормативно-правового акта, який мусить стати ефективною і симетричною відповіддю на конкретну суспільну проблему. Обґрунтування в нормотворчій діяльності повинно розгортатись у двох взаємопов'язаних площинах: соціальній та юридичній (нормативно-правовій, науковій і практичній). Вимоги обґрунтованості нормотворчої діяльності знаходять доволі широке нормативно-правове закріплення в чинному законодавстві України й інших держав. Водночас не слід обмежувати дію принципу обґрунтованості нормотворчої діяльності етапом прийняття рішення про необхідність правового регулювання відповідних суспільних відносин<sup>11</sup>.

Принцип обґрунтованості нормотворчої діяльності передбачає, що прийняття нових нормативних актів або внесення змін до існуючих мають ґрунтуватися на ретельному аналізі, логіці, теорії та емпіричних даних. Це означає, що законодавчі ініціативи й рішення повинні мати обґрунтовану підставу і враховувати соціальні, економічні, політичні та інші аспекти, що стосуються суспільства. Принцип обґрунтованості сприяє забезпеченню логічності, об'єктивності та раціональності у процесі прийняття нормативних рішень, що сприяє стабільності та ефективності правової системи.

6. *Принцип системності*<sup>12</sup>. Він у нормотворчості передбачає розгляд законодавства як складової системи, взаємодія

---

<sup>11</sup> Биля-Сабадаш І. О., Суходубова І. В. Принцип обґрунтованості нормотворчої діяльності: загальнотеоретична характеристика та нормативно-правове закріплення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 29.

<sup>12</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

елементів якої має визначати логіку, структуру та ефективність всієї правової системи. Норми повинні взаємодіяти між собою в логічний спосіб і не повинні суперечити одна одній, утворюючи єдину систему правил і стандартів. Згаданий принцип означає розгляд питань та формулювання нормативних актів із позицій системного підходу, з урахуванням усіх аспектів проблеми, їх взаємодію у великій системі, тлумачення правових відносин як системи взаємодії між суб'єктами права, органами влади, громадськістю, що допомагає враховувати різні інтереси та позиції. Важливим є передбачення у системі правил механізмів для уникнення протиріч та конфліктів між нормами, які можуть виникати в процесі їх застосування, також урахування часового аспекту в системі права, адже закони повинні бути адаптовані до змін у суспільстві та його потреб. Принцип системності в нормотворчості спрямований на створення цілісної, логічної та дієвої системи правил, яка дає змогу вирішувати проблеми та регулювати відносини в суспільстві.

7. *Принцип наукового забезпечення*<sup>13</sup>. Принцип науковості в нормотворчості передбачає, що при розробці законів і нормативних актів потрібно використовувати обґрунтовані наукові дані, методи дослідження та експертні оцінки. Цей принцип вимагає розробки нормативних актів, базуючись на фактичних даних і дослідженнях, які підтверджують необхідність та доцільність введення певних норм, залучення кваліфікованих експертів у відповідній області для аналізу й обґрунтування необхідності введення певних норм. Законодавство мусить бути логічним і консистентним. Аргументи, що лежать в основі нових норм, мають бути взаємопов'язаними і послідовними. Передбачається використання наукових теорій та принципів для формулювання нормативних актів, що дозволяє розробляти більш ефективні та обґрунтовані закони. Одним з аспектів принципу науковості є системний підхід, тобто розуміння впливу нових норм на систему права, суспільство, економіку та інші сфери життя з метою уникнення негативних наслідків. Важливими є емпіричні знання, постійне оновлення

---

<sup>13</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

законодавства на основі нових наукових досліджень, пертурбацій у суспільстві та розвитку технологій. Принцип науковості в нормотворчості сприяє створенню більш обґрунтованих, ефективних і адаптивних нормативних актів, які відповідали би потребам суспільства й новітнім викликам.

8. *Принцип ресурсної забезпеченості*. Він вказує на необхідність залучення належних матеріальних, фінансових, технічних і людських ресурсів задля ефективної розробки, впровадження і виконання нормативних актів. Цей принцип підкреслює важливість забезпечення достатніх ресурсів, необхідних для успішної реалізації законодавчих ініціатив та виконання нормативних вимог.

### **3.6. Систематизація законодавства: поняття, форми, види**

Систематизація законодавства – це процес організації та структурування правових норм, законів та інших нормативних актів у певній правовій системі для полегшення їх розуміння, застосування та пошуку. Цей процес спрямований на створення логічної та систематизованої сукупності законів, що допомагає регулювати різні аспекти життя в суспільстві.

Систематизація законодавства – це діяльність з удосконалення законодавства шляхом приведення всіх чинних нормативно-правових актів певної держави в цілісну, узгоджену та несуперечливу систему. Мета систематизації – забезпечення високої якості законодавства, усунення юридичних помилок, суперечностей, полегшення доступності нормативно-правового матеріалу громадянам<sup>14</sup>.

Систематизація законодавства вважається специфічною (нормотворчою) юридичною діяльністю державного апарату, змістом якої є системне упорядкування і розвиток положень чинних нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності законодавства.

---

<sup>14</sup> Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 165.

У юридичній літературі розглядають зазвичай **три форми (способи)** систематизації законодавства:

1) *інкорпорацію* як об'єднання нормативно-правових актів у хронологічному, алфавітному або тематичному порядку в різного роду збірники без зміни їх змісту;

2) *консолідацію* як об'єднання декілька однакових за предметом правового регулювання і юридичною силою нормативно-правових актів в один укрупнений акт;

3) *кодифікацію* як вироблення єдиного, систематизованого нормативно-правового акта.

Проте останнім часом висловлюються думки, що розглядати інкорпорацію, консолідацію та кодифікацію в одному логічному ряду є помилковим традиційним уявленням. Суттєва відмінність інкорпорації від консолідації та кодифікації полягає в тому, що зміни у зміст актів, розміщених у збірниках, не вносяться і зміст правового регулювання по суті лишається незмінним. Саме ця особливість інкорпорації – збереження незмінним змісту нормативного правового регулювання – відрізняє її від консолідації і кодифікації. Інкорпорація обмежується тільки класифікаційними процедурами обробки інформації про законодавство, його класифікаційним аналізом і не виходить на рівень системного аналізу та системної обробки (систематизації) нормативного матеріалу. При інкорпорації (виданні збірників, зібрань законодавства тощо) жодних змін законодавства як такого не відбувається. Отже, інкорпорацію логічно розглядати як одну з передумов систематизації законодавства, підготовчий допоміжний етап її здійснення.

Таким чином, формами систематизації законодавства як специфічної (нормотворчої) юридичної діяльності державного апарату вбачаються *консолідація та кодифікація*<sup>15</sup>.

**Консолідація законодавства** – це процес об'єднання різних законів і нормативних актів, які регулюють одну тему чи галузь права, у єдиний документ з метою створення більш чіткого, легшого в розумінні та застосуванні законодавства.

Консолідація законодавства зумовлюється потребою ліквідації множинності нормативно-правових актів, їх укрупнення,

---

<sup>15</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. С. 26.

створення своєрідних «блоків» законодавства. Це така форма систематизації, в процесі якої десятки, а іноді й сотні нормативних актів з одного й того самого питання об'єднуються в один укрупнений акт. Такий акт затверджується правотворчим органом як нове, самостійне джерело права, а попередні акти визнаються такими, що втратили чинність. Зрозуміло, що об'єднуються при цьому положення актів однакової юридичної сили<sup>16</sup>.

Консолідація законодавства має вагомі переваги.

*Об'єднання законів* – сполучення різноманітних нормативних актів з однієї галузі права у єдиний документ.

*Покращення доступності* – цей процес спрощує доступ до правових норм і законів, оскільки збирає різні документи в одне місце, роблячи їх більш досяжними, відкритими та зрозумілими для користувачів.

*Створення більш систематизованої структури* – завдяки консолідації утворюється логічна й послідовна структура документа, що сприяє легшому розумінню та застосуванню законів.

*Поєднання та уніфікація нормативів* – об'єднання законів у консолідований документ допомагає створити єдиний стандарт для застосування в певній сфері права.

*Підвищення зручності використання* – консолідація сприяє полегшенню роботи зі законодавством, оскільки користувачам легше працювати з одним документом замість кількох розрізнених нормативів.

*Створення оновленого та актуального документа* – шляхом консолідації часто відбувається оновлення та виправлення будь-яких застарілих чи невідповідних положень у законодавстві.

Консолідація законодавства сприяє створенню більш організованого та доступного правового середовища, що полегшує роботу з правом для всіх заінтересованих сторін.

Особливість консолідації полягає в тому, що новий, укрупнений акт не міняє змісту правового регулювання, не вносить зміни та новели у чинне законодавство. У процесі підготовки

---

<sup>16</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. С. 27.

консолідованого акта усі норми попередніх актів розташовуються в певній логічній послідовності, розробляється загальна структура майбутнього акта. Здійснюється певна редакційна, суто зовнішня обробка приписів з метою надання їм стилістичної єдності, уніфікації термінології. Усуваються суперечності, повторення, недоречне багатослів'я, виправляється застаріла термінологія, норми близькі за змістом об'єднуються в одну статтю, пункт. Найбільш радикальною формою систематизації законодавства є його саме кодифікація, яка вносить елемент упорядкованості й у форму, і в зміст законодавства<sup>17</sup>.

**Кодифікація законодавства** – це процес систематизації й об'єднання правових норм і нормативних актів певної галузі права в один комплексний документ, який називається кодексом. Основна мета кодифікації – зробити правові норми більш доступними, зрозумілими та легко застосовуваними.

Кодифікація законодавства є важливим інструментом у систематизації та узагальненні правових норм, що сприяє поліпшенню функціонування правової системи та підвищенню її ефективності.

*Кодифікація законодавства* – це така форма його систематизації, яка передбачає системне упорядкування відповідних юридичних норм у рамках правових інститутів, закріплення галузевої структури законодавства та розвиток правових інститутів і галузей законодавства як органічних складових єдиної системи законодавства шляхом уніфікації положень чинних нормативно-правових актів однакової юридичної сили і зведення їх до єдиного кодифікаційного акта.

Систематизація законодавства можлива в таких її видах:

а) *елементарна* – це системне упорядкування окремих положень нормативно-правових актів та їх розвиток з метою формування окремих цілісних, завершених юридичних норм (від положень локальних нормативно-правових актів до конституційних положень юридичної норми);

б) *інституційна* – це системне упорядкування та розвиток положень юридичних норм, якими регулюється певний суспільний інститут, з метою формування цілісного правового інституту;

---

<sup>17</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. С. 27.



в) *галузева* – це системне упорядкування та розвиток положень юридичних норм, які належать до певної галузі законодавства, з метою формування завершеної цілісної галузевої структури правового регулювання відповідних сфер життєдіяльності суспільства;

г) *комплексна* – це системне упорядкування та розвиток положень юридичних норм кількох взаємопов'язаних галузей законодавства з метою формування цілісних міжгалузевих нормативних комплексів для забезпечення вищого рівня системності законодавства;

г) *загальна* – це системне упорядкування та розвиток положень усіх чинних юридичних норм існуючого законодавства з метою максимального ефективного правового регулювання життя суспільства<sup>18</sup>.

### 3.7. Нормотворчий процес. Стадії нормотворчого процесу

Нормотворчий процес в Україні відображає систему розроблення, прийняття та впровадження правових норм, законів і регулятивних актів, які регулюють життя суспільства. Цей процес визначає механізми створення правил і стандартів, які регулюють різні аспекти суспільного життя.

До основних характеристик нормотворчого процесу в Україні слід віднести:

– *правову базу*. Основою нормотворчого процесу в Україні є Конституція, закони, регулятивні акти та інші нормативно-правові документи;

– *парламентську та урядову діяльність*. Нормотворчі ініціативи можуть виникати як у парламенті (Верховна Рада України), так і в уряді. Законопроекти обговорюються, розглядаються та приймаються відповідними комітетами й органами влади;

– *громадську участь*. Важливою частиною нормотворчого процесу є залучення громадськості через громадські

---

<sup>18</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. С. 28.

слухання, експертні рецензії та консультації зі зацікавленими сторонами;

– *прозорість та відкритість*. Процес розробки та прийняття нормативних актів повинен бути прозорим і відкритим для громадськості, що дає змогу контролювати та забезпечувати легітимність прийнятих рішень;

– *правову діяльність та впровадження*. Після прийняття нормативного акта він набирає чинності та починає використовуватися на практиці, а владні структури відповідають за його виконання та контроль за дотриманням.

Нормотворчий процес в Україні є складною системою, яка включає в себе багато етапів, від ініціативи до прийняття та впровадження нормативного акта, та враховує як потреби суспільства, так і міжнародні зобов'язання країни.

У юридичній літературі існує «вузьке» та «широке» тлумачення поняття нормотворчого процесу. Щодо першого, то воно є більш традиційним. Дійсно, більшістю авторів *нормотворчий процес* розглядається як офіційно встановлений порядок (процедура) проходження проектів нормативно-правових актів власне у нормотворчому органі. Однак віднедавна окремі вчені схиляються до дещо ширшого розуміння нормотворчого процесу, включаючи в нього поряд з офіційною діяльністю нормотворчого органу також діяльність з підготовки та обговорення проектів нормативно-правових актів, у якій беруть участь інші державні органи, громадські організації, широкі кола громадськості. Отже, при «широкому» підході нормотворчий процес трактується як уся процедура діяльності з підготовки, офіційного обговорення, прийняття та опублікування нормативно-правового акта, в якій бере участь як сам нормотворчий орган, так і різні підготовчі та допоміжні органи, громадські організації і громадяни.

Нормотворчий процес зовнішньо виступає як система взаємозалежних стадій ухвалення, укладання, зміни нормативно-правових документів. *Стадія нормотворчого процесу* – це відносно завершений етап нормотворчого процесу, регламентований діючими правилами таким чином, що тільки його закінчення дає можливість перейти до наступного етапу.

Зміст кожної стадії нормотворчого процесу залежить насамперед від виду нормативно-правового документа,

що приймається. Однак назагал можна виділити стадії, характерні для нормотворчості в цілому:

1) *підготовка проекту нормативно-правового акта*. На цій стадії насамперед приймається рішення компетентного державного органу про необхідність видання нормативно-правового акта, про включення його до плану нормотворчих робіт, про організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проекту, визначаються проєктанти (створюється комісія або доручається підготувати проєкт уже наявним органам чи структурним підрозділам того чи іншого державного органу), розробляється концепція проєкту і т. д. Далі починається розробка (тексту) проєкту нормативно-правового акта. У змістовому плані – це одна з найважливіших стадій нормотворчого процесу. Саме тут повинні бути віднайдені і сформульовані положення, що стануть юридичними нормами. Обов'язковою процедурою може бути узгодження проєкту нормативно-правового акта з державними органами, які не беруть участі в його розробці, але мають безпосередній стосунок до розроблюваного проєкту. Перша стадія завершується доопрацюванням проєкту нормативно-правового акта;

2) *прийняття нормативно-правового акта*. Зміст цієї стадії нормотворчої діяльності залежить насамперед від того, яким органом держави (одноособовим або колегіальним) приймається нормативно-правовий акт. У першому випадку проєкт підписується керівником, хоча й тут не виключені більш складні варіанти. Прийняття нормативно-правових актів колегіальним органом – вже більш тривалий і структурований процес, у якому можна виокремити певні етапи;

3) *оприлюднення (офіційне опублікування) нормативно-правового акта*. Під офіційним опублікуванням розуміють розміщення нормативно-правового акта в офіційному виданні, на яке можна посилатися<sup>19</sup>.

В Україні нормотворчий процес включає кілька основних етапів.

*Підготовчий етап*. Процес ініціювання може бути започаткований урядом, парламентом, громадськими організаціями

---

<sup>19</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. С. 29.

або громадянами держави. Це може бути реакцією на суспільну проблему або потребу в удосконаленні законодавства.

Правотворчою ініціативою є подання суб'єктами, визначеними Конституцією та законами України, за встановленою Конституцією, законом, іншим нормативно-правовим актом процедурою проектів нормативно-правових актів, внесення пропозицій і поправок до них<sup>20</sup>. (Попри чинність нової редакції кодифікованого, регламентованого Українського правопису від 2019 року, лексему «проект» нормотворці наразі оминають, послуговуючись «проектом». – **Ред.**).

*Аналіз та обґрунтування з дослідженням сфери, яку потрібно регулювати.* Формулюються аргументи для необхідності чи зміни законодавства.

Важливим аспектом є підготовка концепції проекту нормативно-правового акта. Так, у статті 21 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 р. № 3354-IX зазначається, що проект нормативно-правового акта розробляється на підставі концепції проекту нормативно-правового акта. Концепція проекту нормативно-правового акта (далі – концепція) містить обраний підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта, описує нові права й обов'язки учасників суспільних відносин (зміну прав і обов'язків учасників суспільних відносин), а також прогнозовані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації. *Розроблення концепції* проекту кодексу або первинного закону є обов'язковим. Розроблення концепції проектів інших нормативно-правових актів здійснюється за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності.

Концепція проекту кодексу або первинного закону представляється суб'єктом законодавчої ініціативи на засіданні комітету Верховної Ради України, який відповідно до предметів відання комітетів є головним з підготовки і попереднього розгляду такого законопроекту.

Розробка суб'єктом правотворчої діяльності проекту нормативно-правового акта на основі концепції нормативно-правового акта включає такі етапи (ст. 29 Закону):

- 1) підготовку тексту проекту нормативно-правового акта;

---

<sup>20</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

2) підготовку пояснювальної записки та інших супровідних матеріалів до нього, включаючи оцінку впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини з викладенням її результатів у пояснювальній записці;

3) аналіз ступеня відповідності проекту нормативно-правового акта основним положенням законодавства Європейського Союзу;

4) здійснення організаційно-технічного забезпечення підготовки проекту нормативно-правового акта;

5) проведення публічних консультацій;

6) погодження проекту нормативно-правового акта з відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування у порядку, встановленому законодавством України<sup>21</sup>.

*Створення проекту.* Започатковується процес створення тексту нормативного акта або законопроекту. Залучаються експерти, представники відповідних міністерств, громадськість тощо.

*Обговорення та експертна оцінка.* Передбачається публічне обговорення проекту, консультації з експертами, можливо, проведення громадських слухань, коли громадськість може висловити свою позицію.

Проект нормативно-правового акта підлягає обов'язковій експертизі на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС), а також науковій, юридичній (правовій), антикорупційній, гендерно-правовій, антидискримінаційній та іншим експертизам, визначеним законом (далі – обов'язкова експертиза). Обов'язкова експертиза проекту нормативно-правового акта здійснюється суб'єктом забезпечення правотворчої діяльності в порядку, визначеному законодавством України. За рішенням суб'єкта правотворчої діяльності або за рішенням іншого уповноваженого законом суб'єкта, щодо проекту нормативно-правового акта також можуть бути проведені у встановленому законодавством України порядку додаткові експертизи. Щодо проектів нормативно-правових актів може проводитися незалежна експертиза експертними організаціями з числа

---

<sup>21</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

наукових, освітніх, міжнародних та інших організацій відповідного профілю, експертами із учених і фахівців. Головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи проектів законів є Національна академія наук України. Порядок направлення проектів законів до Національної академії наук України для проведення юридичної (правової) експертизи визначається законодавством України (ст. 44 Закону). Незалежна експертиза проектів нормативно-правових актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, не проводиться<sup>22</sup>.

Публічні консультації щодо проекту нормативно-правового акта проводяться суб'єктом правотворчої діяльності та (або) іншим уповноваженим законом суб'єктом з метою реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності. Проведення публічних консультацій щодо проекту нормативно-правового акта здійснюється в порядку, визначеному законом.

*Прийняття та ухвалення.* Проект норми або законопроект розглядається і приймається відповідними громадськими органами: парламентом, урядом чи іншими відповідальними структурами.

*Підписання та офіційне оприлюднення.* Норма або закон оприлюднюється відповідно до процедур і визначень, передбачених законодавством.

Нормативно-правові акти після їх прийняття (видання) та підписання офіційно оприлюднюються шляхом опублікування в офіційних друкованих виданнях, а також можуть оприлюднюватися на офіційних вебсайтах державних органів, органів місцевого самоврядування та в Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів. Нормативно-правовий акт може бути офіційно оприлюднений в інший спосіб у випадках, визначених Законом (ст. 48)<sup>23</sup>.

*Впровадження та контроль застосування.* Після прийняття норма чи закон набирає чинності і починає діяти відповідно до визначень, вказаних у ньому.

---

<sup>22</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-ІХ.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

<sup>23</sup> Там само.

У випадках, передбачених законом, нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент, що містить інформацію з обмеженим доступом (крім закону), згідно зі ст. 49 Закону, не підлягає офіційному оприлюдненню і набирає чинності з дня його доведення в установленому порядку до адресатів, якщо нормативно-правовим актом не встановлено більш пізній строк (термін) набрання чинності<sup>24</sup>.

*Контроль та оцінка ефективності.* Владні структури відповідають за контроль за дотриманням норми та оцінку її ефективності. Якщо потрібно, здійснюється коригування чи внесення змін до законодавства.

Описані стадії нормотворчого процесу в Україні можуть мати відмінності залежно від типу нормативного акта, його важливості та контексту суспільних потреб.

### **3.8. Види нормотворчої діяльності**

Класифікують нормотворчість за різними критеріями.

Залежно від *юридичної сили нормативно-правових актів*, що приймаються, нормотворчість поділяють на:

1) *законодавчу нормотворчість (закономотворчість)*, тобто діяльність, пов'язану з підготовкою і прийняттям нормативно-правових актів вищої юридичної сили – законодавчих актів;

2) *підзаконну нормотворчість, тобто діяльність*, пов'язану з підготовкою і прийняттям підзаконних нормативно-правових актів (її змістом є прийняття нормативно-правових актів Президентом, Урядом, міністерствами та відомствами, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ, організацій тощо).

Залежно від суб'єктів нормотворення розрізняють такі види *нормотворчості*:

1) *безпосередня нормотворчість народу (громадянського суспільства) або його територіальної спільноти шляхом референдуму.* У літературі зазначається, що визнання безпосередньої

---

<sup>24</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

нормотворчості народу як самостійного виду нормотворчості є умовним, оскільки референдум – лише заключний етап нормотворчості, на якому відбувається затвердження нормативно-правового акта. Процес його прийняття (обговорення, доробки тощо) здійснюється, як правило, у представницькому державному органі;

2) *нормотворчість держави*, що здійснюється державними органами і посадовими особами в межах їхньої компетенції;

3) *нормотворчість органів місцевого самоврядування* (муніципальна нормотворчість (з лат. *municipalium* – самоврядна община) – нормотворчість населення муніципального утворення;

4) *нормотворчість недержавних об'єднань* (корпоративна нормотворчість (з лат. *corporatio* – співтовариство, об'єднання));

5) *делегована нормотворчість* – полягає у попередньому дозволі одного суб'єкта нормотворчості іншому видавати нормативно-правові акти з регулювання відносин, що входять до предмета відання першого;

6) *спільна нормотворчість* – спільне прийняття нормативно-правового акта або укладення нормативно-правової угоди. Нормативно-правові угоди можуть бути укладені між різними суб'єктами права (наприклад, між державами, між державними органами і суспільними об'єднаннями, між роботодавцями і працівниками підприємств, установ тощо).

У юридичній літературі використовуються також терміни «*регіональна нормотворчість*», під яким розуміють нормотворчу діяльність органів адміністративно-територіальних утворень держави, та «*відомча нормотворчість*», що є особливим видом підзаконної нормотворчості та розглядається як нормотворча діяльність органів виконавчої влади держави (міністерств, відомств). Широко вживається також поняття «*локальна нормотворчість*» (з лат. *localis*, від *locus* – місце), що є похідним від централізованої (загальнодержавної) нормотворчості та об'єднує нормотворчість, що здійснюється, як правило, у рамках державних і недержавних організацій, громадських і територіальних об'єднань, які відповідно до чинного законодавства та в межах своєї компетенції приймають нормативно-правові акти для врегулювання внутрішніх правовідносин.



*За способом формування юридичних норм* нормотворчість поділяють на їх встановлення та санкціонування (санкціонована нормотворчість полягає у санкціонуванні (затвердженні) державою актів, прийнятих організаціями громадянського суспільства – недержавними об'єднаннями: суспільними (партиями, профспілками та ін.) і комерційними (акціонерними товариствами та ін.), або в попередньому дозволі на їх видання.

### **3.9. Планування нормотворчої діяльності, його види**

Планування нормотворчої діяльності – це процес створення стратегій, розроблення планів і визначення пріоритетів для ефективного та системного створення нових нормативних актів у правовій системі.

Планування нормотворчої діяльності, яке включає перспективний та поточний аспекти, має на меті утворення єдиної системи нормативно-правових актів. Його завданнями є визначення основних напрямків дії та забезпечення прозорості в нормотворчій діяльності, а також удосконалення процесу розробки нормативно-правових актів.

Планування нормотворчої діяльності охоплює кілька етапів.

*Аналіз потреб* – визначення сфери, де потрібні нові нормативні акти або зміни до існуючих. Це може включати вивчення проблем, ідентифікацію недоліків у чинному законодавстві або аналіз потреб громадськості.

*Розробка стратегії* – визначення основних цілей, завдань і принципів, які лежатимуть в основі створення нових нормативних актів. Це включає визначення пріоритетів і стратегічних напрямків у нормотворчій діяльності.

*Планування* – створення конкретного плану дій для реалізації стратегії, визначення кроків, термінів та ресурсів, необхідних для виконання цілей нормотворчої діяльності.

*Залучення стейкхолдерів* – врахування думок та інтересів різних зацікавлених сторін, таких як громадські організації, експерти, представники бізнесу та інших сфер, які можуть бути впливовими в процесі нормотворення.

*Реалізація та оцінка* – впровадження плану й моніторинг його виконання. Аналіз результатів та ефективності прийнятих нормативних актів.

У поточних планах (програмах) фіксується список нормативно-правових актів, основні етапи та терміни їх підготовки, а також органи, що відповідають за розроблення таких проєктів (зазвичай на період до одного року). Перспективні програми нормотворчої діяльності визначають напрями розвитку правового регулювання суспільних відносин і передбачають період у п'ять і більше років.

План законотворчої діяльності Верховної Ради України вперше був складений у 1997 році. Цей документ став важливим кроком у запровадженні системності та планування процесу створення законів в Україні. План законотворчої діяльності виконував роль стратегічного документа, який визначав пріоритети та порядок роботи Верховної Ради зі створення нових законів і внесення змін до чинного законодавства. Саме завдяки плану законотворчої діяльності стало можливим більш систематизоване й упорядковане впровадження нових законів, спрощення процедур їх прийняття та забезпечення відкритості й прозорості в цьому процесі.

Іноді з різних причин, таких як несподівані кризові ситуації в економіці, фінансах та інших сферах суспільного життя, а також політичні конфлікти, плани не вдається реалізувати в повному обсязі. Проте наявність таких планів свідчить про бажання зменшити безлад і непослідовність у законодавчій роботі та підвищити узгодженість і злагодженість чинного законодавства.

У нормотворчій діяльності можна виділити кілька основних видів планування.

*Стратегічне планування* – орієнтоване на визначення довгострокових цілей та стратегій розвитку нормативно-правової бази. Включає в себе аналіз тенденцій розвитку суспільства та окреслення основних напрямів законодавчої діяльності на майбутнє.

*Оперативне планування* – орієнтоване на короткострокові завдання та дії, спрямовані на вирішення конкретних проблем

чи завдань. Включає в себе розробку конкретних заходів і робочих планів на найближчий період.

*Тематичне планування* – орієнтоване на вирішення конкретних тематичних або галузевих питань у нормативно-правовій сфері. Включає в себе розробку законопроектів та ініціатив, спрямованих на певні аспекти суспільного життя.

*Регулярне планування* – передбачає розробку регулярних планів роботи у встановлені строки, наприклад, на річний чи піврічний період. Включає в себе планування роботи зі законопроектами, контроль за їх виконанням та оцінку результатів.

Ці види планування можуть використовуватися окремо або в поєднанні залежно від потреб, завдань і специфіки нормотворчої діяльності. Кожен із них спрямований на досягнення певних цілей та вирішення відповідних завдань у сфері регулювання.

### **3.10. Правове регулювання нормотворчої діяльності**

Правове регулювання нормотворчої діяльності охоплює собою систему норм, законів і процедур, що визначають порядок, умови та правила створення, зміни, анулювання та застосування нормативних актів. Це забезпечує чіткість, стабільність і законність.

Нормотворчість як діяльність із вироблення юридичних норм завжди здійснюється відповідно до встановленого порядку, до певних процедур, визначених чинним законодавством (Конституцією, законодавчими актами, регламентами, що встановлюють порядок нормотворчої діяльності державних органів, і т. ін.). Нормотворчий процес може бути регламентований нормативно-правовими актами більшою або меншою мірою. В одних випадках дії суб'єктів нормотворчої діяльності регламентовані частково, в інших – передбачається чітка і детальна регламентація всіх сторін діяльності. Ступінь регламентації залежить від виду нормотворчого процесу, визначається тим, які нормативно-правові акти ухвалюються – закони Верховної Ради, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів, рішення органів місцевого самоврядування

тощо. Найбільш чітку правову регламентацію передбачено для процесу вироблення законодавчих актів<sup>25</sup>.

Елементи правового регулювання нормотворчої діяльності можуть включати:

– *конституційні норми* – основні принципи, що регулюють нормотворчість, часто зазначені у конституціях, такі як процедури ухвалення законів та встановлення органів, що відповідають за нормотворчість;

– *законодавчі акти* – закони, які регулюють сам процес створення нормативних актів, їхню структуру, форму та процедури ухвалення, як-от закони про законодавчу діяльність;

– *постанови, розпорядження, накази* – додаткові нормативні акти, що можуть регламентувати певні аспекти нормотворчої діяльності, визначати порядок оприлюднення та введення в дію актів;

– *процедури ухвалення* – правила, що стосуються консультацій, громадської участі, висловлення думок та експертної оцінки під час створення нормативних актів;

– *механізми контролю та відповідальності* – встановлення відповідальності за порушення правил нормотворчого процесу, механізми контролю за відповідністю актів законодавчому процесу та нормам.

Перелічені елементи створюють рамки та умови для законності, стабільності й системності в процесі створення та застосування правових норм згідно з вимогами Конституції та законодавства України.

### **Контрольні питання**

1. Що таке правова нормотворча діяльність і чому вона важлива в суспільстві?
2. Які є основні суб'єкти нормотворчої діяльності?
3. У чому полягає відмінність між поняттями «нормотворчість», «правотворчість» та «законотворчість»?
4. Які принципи лежать в основі нормотворчості?
5. Які можуть бути види нормотворчої діяльності?

---

<sup>25</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. С. 32.

6. Які етапи включає в себе нормотворчий процес?
7. Які основні форми (джерела) права існують?
8. Як відбувається систематизація законодавства?
9. Які є основні механізми контролю за правом і нормативно-правовою базою?
10. Як планується нормотворча діяльність і які основні відомості важливі в цьому процесі?

### **Рекомендована література**

1. Биля-Сабадаш І. О., Суходубова І. В. Принцип обґрунтованості нормотворчої діяльності: загальнотеоретична характеристика та нормативно-правове закріплення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 24–30.
2. Пасічна І. О. Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник. Полтава : ПолтНТУ, 2019. 113 с.
3. Попова О. В. Нормотворчий процес та правозастосування : навчальний посібник. Київ : НУБіП України, 2022. 168 с.
4. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
5. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2009. 168 с.
6. Сердюк І. А. Методологічний аналіз інтерпретацій поняття «правотворчість». *Науковий вісник ДДУВС*. 2017. № 2. С. 69–78.
7. Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 268 с.

## Тема 4

# НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ ЯК ОСНОВНА ФОРМА (ДЖЕРЕЛО) ПРАВА

- 4.1. Поняття і види форм (джерел) права*
- 4.2. Загальна характеристика та класифікація нормативно-правових актів*
- 4.3. Закон і підзаконний нормативно-правовий акт: загальний аналіз*
- 4.4. Дія нормативно-правових актів у часі, просторі та щодо кола осіб*
- 4.5. Нормативно-правові акти правоохоронних органів*

**Вступні зауваги.** Врегулювання суспільних, правових відносин у державі є однією з основних функцій права. Багатогранність права, його універсальний характер, що забезпечується відповідними ознаками, дає можливість забезпечувати, охороняти та відновлювати права і свободи людини та громадянина.

Теорія права виокремлює чотири основні форми (джерела) права – тобто способи офіційного зовнішнього виразу державою юридичних норм та їх закріплення.

До таких джерел належать правовий звичай, правовий прецедент, нормативно-правовий договір та нормативно-правовий акт. Саме останній вважається основним джерелом права в Україні, адже наша держава відноситься до романо-германського типу правових систем.

Нормативно-правовий акт є письмовим документом компетентного органу держави або посадової особи, що прийнятий у встановленому законом порядку, має відповідну юридичну силу та забезпечується державою.

Пріоритет нормативно-правового акта над іншими джерелами права у вітчизняній правовій системі пояснюється багатьма факторами, зокрема: він може бути оперативно прийнятий чи змінений як цілісно, так і в певній своїй частині з метою реагування на нові правовідносини; нормативно-правовими актами легше користуватися, адже вони певним

чином систематизовані; а також вони чітко відображають зміст правових норм для недопущення їх довільної інтерпретації, тлумачення і застосування тощо.

Нормативно-правові акти мають різні критерії класифікації, проте основним є поділ за юридичною силою на закони та підзаконні нормативно-правові акти. Особливе місце в системі законодавства нашої держави відводиться Конституції України.

Крім того, чинність нормативно-правових актів, тобто їх дія, обмежується часом, простором та колом осіб. Усі ці три виміри встановлюють межі, загальні правила та винятки щодо дії нормативно-правових актів, їхній вплив на суспільні відносини.

Доречно наголосити й на специфіці нормативно-правових актів, котрі стосуються правоохоронних органів. По-перше, йдеться про систему законодавства, що врегульовує діяльність силових структур, зокрема з розподілу їхніх завдань і функцій, а особливо з реалізації норм права. По-друге, слід вказати на систему нормативно-правових актів, на створення, зміну чи скасування яких компетентні правоохоронні органи.

#### **4.1. Поняття і види форм (джерел) права**

У сучасній українській правовій науці зміст і види форм (джерел) права піддаються системним дослідженням вітчизняних та зарубіжних науковців. Ця категорія постійно розвивається, змінюються підходи та критерії її аналізу.

Найпершим дискусійним питанням у дослідженні форм (джерел) права є змістове наповнення та порівняння самих понять «джерело» та «форма».

У правознавстві як тотожний до терміна «форма права» іноді використовується термін «джерело права». Обидва є багатозначними. Їхній зміст може відрізнитися залежно від того, в якому контексті вони вживаються.

Термін «форма права» може вживатися стосовно права як цілого або стосовно окремої норми, групи норм:

– право має внутрішню форму (внутрішня будова (структура) права – його поділ на галузі та інститути) і зовнішню форму (система законодавства та інших формальних джерел);

– правова норма має внутрішню (її структура – поділ на гіпотезу, диспозицію, санкцію) і зовнішню (стаття нормативного акта чи група статей, у яких відображено правову норму) форму.

Термін «джерело права» використовується у трьох аспектах:

– матеріальні джерела права (суспільні відносини, які обумовлюють виникнення, розвиток, зміст права);

– ідеальні (ідейні, ідеологічні) джерела права (юридичні ідеї, погляди, теорії та інші елементи правосвідомості, під впливом яких утворюється і функціонує право);

– формальні джерела права (спеціально-юридичне значення терміна) – офіційно-державні способи закріплення й зовнішнього вираження правових норм, за допомогою яких право набуває загальнообов'язковості та формальної визначеності<sup>1</sup>.

У рамках розглядуваної теми терміни «джерело права» і «форма права» застосовуватимуться в тотожному значенні.

Термін «джерело права» вперше було введено у науковий обіг за часів Стародавнього Риму. Тіт Лівій у праці «Римська історія» назвав Закони XII таблиць «джерелами всього публічного і приватного права», оскільки вони вважалися давньоримськими правознавцями витокami чинного на той час права. Таке розуміння джерела права відповідає первинному лінгвістичному значенню слова «джерело», під яким розуміється те, що дає початок чому-небудь, звідки походить що-небудь<sup>2</sup>.

**Форми права** – це спосіб вираження зовні юридичних правил поведінки, засіб об'єктивізації норм права<sup>3</sup>.

**Юридичними джерелами, або формами права, є офіційні способи вираження і закріплення змісту правових норм, за допомогою яких норми права стають загальнообов'язковими**<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Гладкий С. О. Теорія держави і права: навчально-методичний посібник. Полтава : Полтавський університет економіки і торгівлі, 2016. С. 150–151.

<sup>2</sup> 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. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 179.

<sup>3</sup> Теорія держави та права : навчальний посібник / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. С. 155.

<sup>4</sup> Волинка К. Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. С. 121.



В юриспруденції склалися такі підходи до розуміння терміна «джерела права»:

- джерела виникнення права як соціального явища, сила, що творить право (правоутворююча сила);
- пам'ятки історії, літератури, судові справи та звичаї, що існували історично та мали значення для чинного на той час права;
- певний вид діяльності державної влади з утворення правових норм;
- матеріали, взяті за основу того чи іншого законодавства;
- способи зовнішнього виразу, існування та перетворення права<sup>5</sup>.

Отже, **форми (джерела) права** – це офіційні форми вираження і закріплення норм права, що здійснюються державою, надаючи їм загальнообов'язкового значення та юридичного характеру з метою регулювання суспільних відносин.

Юридичне джерело права завжди походить від правотворчого рішення компетентного державного органу і може бути прямим, похідним чи санкціонованим, тобто коли воно формулює узагальнені нормативні положення (нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір) або відбиває конкретний принцип регулювання, що міститься в рішенні конкретної юридичної справи (правовий прецедент), або обмежується державно-владним санкціонуванням уже існуючих правил поведінки (правовий звичай)<sup>6</sup>.

*Форми (джерела) права мають декілька критеріїв класифікації.*

1. Залежно від формальної обов'язковості джерела права можна класифікувати на формально-обов'язкові (писані) та неформальні (неписані). До формально-обов'язкових джерел права належать, насамперед, нормативно-правові акти, міжнародні договори та правові звичаї. Неформальні джерела

---

<sup>5</sup> 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. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 178.

<sup>6</sup> Волинка К. Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. С. 120–121.

(зокрема правові доктрини, судова практика) в суто юридичному значенні не є обов'язковими, проте суттєво впливають на процес розвитку й удосконалення права.

2. Залежно від юридичної сили, соціального значення і ступеня поширеності вирізняють первинні та вторинні джерела права.

3. Залежно від способу формування джерела романо-германського права поділяють на дві групи: джерела, що їх формують законодавчі і виконавчі органи держави (нормативно-правові акти), і джерела, що їх формує суспільство (наприклад, правові звичаї, правові доктрини)<sup>7</sup>.

**Основними джерелами права в Україні є:**

- нормативно-правовий акт;
- нормативно-правовий договір;
- правовий звичай;
- правовий (судовий чи адміністративний) прецедент.

Окрім цього, до джерел права також відносять правову (юридичну) доктрину, релігійно-правову догму (релігійний текст), судову практику, ідеологічні акти та ін.

**Нормативно-правовий акт** є основним джерелом права для романо-германського типу правових систем та в системі права України (це буде темою наступного питання).

**Нормативно-правовий договір** – це угода двох або більше сторін, яка не містить розбіжностей їхніх інтересів, відображена в спільному акті-документі, що охоплює права й обов'язки, повноваження та відповідальність учасників угоди у відповідних нормах<sup>8</sup>.

**Нормативний договір** є основною формою в системі міжнародного права, однак використовується і в національних системах права<sup>9</sup>.

Розрізняють міжнародно-правові, конституційні, колективні договори тощо.

---

<sup>7</sup> Гладкий С. О. Теорія держави і права: навчально-методичний посібник. Полтава : Полтавський університет економіки і торгівлі, 2016. С. 151–152.

<sup>8</sup> Теорія держави і права : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : ХНУВС, 2018. С. 191.

<sup>9</sup> Теорія держави і права: навчальний посібник / Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвеева, Я. О. Тицька, Н. В. Атаманова, Н. Б. Арабаджи ; Міжнародний гуманітарний ун-т. Одеса, 2021. С. 79.

**Правовий звичай** – це правило поведінки, яке склалося стихійно внаслідок його фактичного одноманітного застосування протягом тривалого часу, було санкціоноване державою і нею охороняється<sup>10</sup>.

На відміну від *нормативно-правового акта, правовий звичай* не формується під впливом зовнішнього авторитету і є чи не найдавнішим джерелом права, яке характеризується такими особливостями:

- правовий звичай стає правилом внаслідок типізованої, повторюваної поведінки людей в однорідних ситуаціях;
- звичаєве правило поведінки є результатом історичного і культурного розвитку соціальної групи;
- правовий звичай може не мати письмового закріплення, передається від покоління до покоління в усній формі, зберігаючи свій зміст у свідомості людей;
- усна форма фіксації та існування звичаю позбавляє його чіткості і ясності у формулюванні правил поведінки<sup>11</sup>.

**Юридичний прецедент** – це письмове або усне рішення судового чи адміністративного органу, яке стало нормою, еталоном, зразком (правилом поведінки) при розгляді всіх подібних справ у майбутньому<sup>12</sup>.

Суть прецеденту криється в обов'язку суддів ухвалювати рішення на основі рішень судів вищої інстанції. Судовий прецедент створюється, як правило, вищими органами судової системи. Умовою дії системи прецедентів є наявність джерел інформації про прецеденти, тобто судових звітів (law reports)<sup>13</sup>.

В Україні судовий прецедент займає незначну частку з-поміж інших джерел права. Так, судові прецеденти Європейського суду з прав людини є частиною національного законодавства України<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Гладкий С. О. Теорія держави і права: навчально-методичний посібник. Полтава : Полтавський університет економіки і торгівлі, 2016. С.152.

<sup>11</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 156.

<sup>12</sup> Загальна теорія держави і права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. Київ : Кондор, 2008. С.230

<sup>13</sup> Волинка К. Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. С. 122.

<sup>14</sup> Теорія держави і права: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : ХНУВС, 2018. С. 196.

Поряд із основними формами права, в теорії права виокремлюють й інші, нетрадиційні джерела права.

**Юридична доктрина** – це науково оформлені концептуальні ідеї щодо вдосконалення та застосування права. У системі національного права України та деяких інших країн юридична доктрина використовується при розробці нових законів. У системі міжнародного права юридична доктрина використовується як самостійне, хоч і допоміжне джерело<sup>15</sup>.

**Релігійний текст** – це священна для віруючих книга або послання глави церкви (релігійної організації), що містить, разом з релігійними, правові норми. Точніше кажучи, в такому тексті релігійні і правові приписи утворюють нерозривну єдність. Прикладами релігійного тексту можуть слугувати Біблія, Тора, Коран, енцикліки (вселенські послання) римського папи тощо<sup>16</sup>.

**Судова практика** – це багатогранне явище, що постає як: діяльність суду у процесі здійснення правосуддя; сукупність судових рішень; модель одноманітного вирішення судами тієї самої категорії справ, що вироблена в результаті багаторазового застосування тієї самої правової норми; правотворчий або правоінтерпретаційний результат судової діяльності у вигляді правоположення<sup>17</sup>.

**Ідеологічні акти** – документи, які містять правила поведінки, сформовані під впливом певної політичної ідеї, поширені на ціле суспільство в тоталітарних режимах<sup>18</sup>.

Отже, форми (джерела) права є способами вираження та офіційного закріплення державою правових норм. До них відносять нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір, правовий (судовий) прецедент, правовий звичай,

---

<sup>15</sup> Теорія держави і права : навчальний посібник / Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвеева, Я. О. Тицька, Н. В. Атаманова, Н. Б. Арабаджи ; Міжнародний гуманітарний ун-т. Одеса, 2021. С. 79.

<sup>16</sup> Крижановський А. Ф., Крестовська Н. М., Матвеева Л. Г., Скуріхін С. М., Іванчук В. Є. Загальна теорія права та держави : навчально-методичний посібник. Одеса : Фенікс, 2022. С. 50. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/16058>.

<sup>17</sup> Там само. С. 91.

<sup>18</sup> Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права: навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 155.

юридичну доктрину, релігійні тексти, судову практику, ідеологічні акти тощо.

## **4.2. Загальна характеристика та класифікація нормативно-правових актів**

Нормативно-правовий акт є особливою формою права для системи права України.

Це джерело є найбільш поширеним у сучасному світі. Головними суб'єктами права, що ухвалюють і видають нормативно-правові акти, є відповідні правотворчі органи держави, органи місцевого самоврядування (в межах своєї компетенції), весь народ у процесі референдуму (всенародного голосування)<sup>19</sup>.

Майже всі сучасні світські правові системи, особливо країн континентальної Європи й Америки, одним із основних джерел права визнають нормативно-правовий акт. Будучи «наймолодшим» в історичному сенсі з-поміж існуючих джерел права, нормативно-правовий акт є найпоширенішим на сьогодні джерелом завдяки здатності формулювати ясні, точні, зрозумілі людям юридичні правила. Крім того, *серед інших джерел права нормативно-правовий акт вирізняється*:

1) загальною нормативністю, яка полягає у формулюванні таким актом загальних правил поведінки (норм), розрахованих на багаторазове застосування необмеженим колом осіб;

2) владно-розпорядчим характером, який виявляється, по-перше, в тому, що в більшості випадків правила поведінки (норми) формулюються спеціально уповноваженим суб'єктом поза волею суб'єктів, які будуть їх використовувати, а по-друге, в тому, що норми, які містяться в акті, мають загальнообов'язковий характер<sup>20</sup>.

*Нормативно-правовий акт* має низку переваг над іншими джерелами права, зокрема:

– він може бути оперативно виданий і змінений у будь-якій своїй частині, що дає змогу відносно швидко реагувати на соціальні процеси в суспільстві;

<sup>19</sup> Теорія держави і права: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : ХНУВС, 2018. С. 194.

<sup>20</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіге, 2015. С. 156.

– нормативно-правові акти, як правило, відповідним чином систематизовані, що допомагає легко віднайти потрібний документ для застосування та реалізації;

– завдяки нормативно-правовим актам можна точно фіксувати зміст правових норм, що сприяє проведенню єдиної політики і не допускає довільного тлумачення та застосування норм;

– нормативно-правові акти підтримуються й охороняються державою<sup>21</sup>.

Таким чином, переваги нормативно-правового акта над іншими джерелами права, надто для держав, що відносяться до романо-германського типу правових систем, вказують на можливість останнього частіше та якісніше урегульовувати суспільні відносини.

До *особливостей нормативно-правового акта* як джерела права доцільно віднести:

– визначену процедуру прийняття, зокрема органом, який має відповідну компетенцію;

– можливість бути прийнятим шляхом не лише правотворчості компетентного органу, а й прямого волевиявлення народу чи його частини, наприклад, на референдумі (як на загальнонаціональному (державному), так і на місцевому (локальному) рівнях);

– наявність власної структури;

– заздалегідь встановлену юридичну силу в ієрархії нормативно-правових актів;

– наявність часових, просторових і суб'єктивних характеристик<sup>22</sup>.

*Нормативно-правовий акт* слід відрізняти від актів застосування правових норм чи тлумачення правових норм.

Поняття «*нормативно-правові акти*» включає комплекс актів правотворчості, виданих органами законодавчої і виконавчої влади. Нормативно-правові акти видаються

---

<sup>21</sup> Теорія держави та права : навчальний посібник / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. С.156.

<sup>22</sup> Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 157.

органами державної влади лише у певній формі й у рамках компетенції певного правотворчого органу. Тож юридична чинність нормативно-правового акта визначається місцем у системі органів держави того органу, від імені якого він виданий. Нормативно-правовими вони називаються тому, що містять норми права загальнообов'язкового характеру. Власне кажучи, це поняття є синонімом поняття «законодавство» в широкому розумінні слова<sup>23</sup>.

*Нормативно-правовий акт* – це акт-документ, який виходить від спеціально уповноваженого державного органу та містить норми права, що носять загальнообов'язковий характер і забезпечені державою<sup>24</sup>.

У частині 2 статті 8 Закон України «Про правотворчу діяльність» наведено визначення **поняття нормативно-правового акта** – це офіційний документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі (крім випадків, визначених частиною 2 статті 47 цього Закону), який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію<sup>25</sup>.

Виняток, вказаний у ч. 2 статті 47 Закону України «Про правотворчу діяльність», стосується можливості накладення кваліфікованого електронного підпису в порядку, визначеному Законом, на нормативно-правові акти (крім законів України та постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України).

Отже, **нормативно-правовий акт** – це письмовий документ, виданий уповноваженим правотворчим суб'єктом права у встановленому законом порядку, що встановлює, змінює або скасовує норми права, які носять загальнообов'язковий характер та охороняються державою, з метою врегулювання суспільних відносин.

---

<sup>23</sup> Волинка К. Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. С.146.

<sup>24</sup> Теорія держави і права : навчальний посібник / А. А. Письменицький, В. Д. Гапотій, Я. В. Попенко, В. Г. Поліщук. Мелітополь : ФОП Однорог Т. В., 2017. С. 183.

<sup>25</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

Зміст поняття *нормативно-правового акта* найдоцільніше проаналізувати через його ознаки.

Нормативно-правові акти, зважаючи на притаманні їм характерні особливості, слід відрізнити від інших правових актів. Як у теорії, так і на практиці найбільш вивченими є ознаки нормативно-правового акта, що випливають з характеру норми як загального правила поведінки<sup>26</sup>.

#### **Ознаки нормативно-правового акта:**

1) *офіційний характер*. Нормативно-правовий акт видається державою або недержавним суб'єктом, якому таке право надане або делеговане державою;

2) прийняття або видання відповідно до строго встановленої *процедури* у порядку правотворчої діяльності;

3) *наявність нових, зміна або скасування старих* правових норм;

4) *письмова форма*, тобто *документ*, що має певні реквізити (вид акта; найменування органу, що видав акт; заголовок; дата ухвалення акта; номер акта; підпис посадовця);

5) *певна структура акта* (преамбула, статті та/або пункти, які об'єднуються в глави, розділи, частини та інші структурні підрозділи);

6) *реєстрація акта*. Всі нормативно-правові акти заносяться до державного реєстру;

7) *публікація акта* в офіційному органі друку<sup>27</sup>.

Крім того, нормативно-правовий акт спрямований на регулювання суспільних відносин, є обов'язковим до виконання, адже забезпечується державою усіма заходами впливу, аж до легального апарату примусу, а також діє в трьох вимірах – у часі, у просторі та щодо кола осіб.

Отже, нормативно-правовий акт, будучи основним джерелом права в системі права України, має переваги над іншими джерелами права та розкриває свій зміст через відповідні характерні ознаки.

---

<sup>26</sup> Теорія держави та права : навчальний посібник / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. С. 157.

<sup>27</sup> Теорія держави і права : навчальний посібник / Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвеева, Я. О. Тицька, Н. В. Атаманова, Н. Б. Арабаджи ; Міжнародний гуманітарний ун-т. Одеса, 2021. С. 83.



Нормативно-правовий акт є різновидом правового акта. Своєю чергою, під правовим актом розуміють документ, що є зовнішньою юридичною формою закріплення змістових елементів правової системи, зокрема норм права, індивідуальних приписів, тощо.

До правових актів, окрім нормативних, відносять й акти застосування норм права та інтерпретаційні акти (акти тлумачення норм права).

*Спільним* між ними є те, що всі вони мають юридичну силу, державно-владний обов'язковий характер, а також можуть створюватися одними й тими ж органами та посадовими особами.

Попри все *нормативно-правовий акт* в цілому *відрізняється* від інших правових актів тим, що:

- він містить у собі норми права, тобто приписи до невідзначеного кола суб'єктів. Інші ж юридичні акти ніколи не встановлюють норм права та стосуються конкретного адресата;
- він містить норми права загального характеру, поширює свою дію на всіх суб'єктів права; натомість інші правові акти поширюють чинність норм права на конкретну ситуацію;
- призначений для багаторазового використання, коли акти застосування та тлумачення правових норм мають одnorазову чинність;
- акти застосування норм права та інтерпретаційний акт приймаються на основі нормативно-правового акта;
- акт застосування передбачає обов'язок підпорядкування – виконувати сформульоване рішення у справі;
- акт тлумачення норм права не містить нових нормативних приписів, він є уточнювальним судженням про вже існуючу норму права;
- нормативно-правові акти виражають метод загальнононормативного, абстрактного правового регулювання, а інші правові акти – метод індивідуального (казуального) регулювання;
- нормативно-правові та інтерпретаційні акти завжди мають документальну форму вираження, а акти застосування – не завжди<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Ведерніков Ю. А., Грекул В. С. Теорія держави та права : навчальний посібник. Вид. 4-те, допов. і перероб. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. С. 113–114.

На жаль, в Україні наразі немає законодавчого акта, в якому було б передбачено офіційну класифікацію нормативно-правових актів, як це є в Італії (закон від 1942 року), Болгарії (закон від 1973 року) та ін.

Попри те, в частині 2 статті 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» передбачено перелік нормативно-правових актів, що становлять систему законодавства України, а саме:

- 1) Конституція України – Основний Закон України;
- 2) закони;
- 3) підзаконні нормативно-правові акти:
  - а) постанови Верховної Ради України, що містять норми права (далі – постанови Верховної Ради України);
  - б) укази Президента України, що містять норми права (далі – укази Президента України);
  - в) постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права (далі – постанови Кабінету Міністрів України);
  - г) накази міністерств, що містять норми права (далі – накази міністерств);
  - г) акти інших державних органів, що містять норми права (далі – нормативно-правові акти інших державних органів);
  - д) 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);
  - е) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій (з урахуванням особливостей, визначених статтею 7 цього Закону), накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права (далі – акти місцевих державних адміністрацій);
  - є) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права (далі – нормативно-правові акти місцевого самоврядування), з урахуванням особливостей, визначених статтею 7 цього Закону;
- 4) чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною законодавства України.

Частиною національного законодавства України є також інші чинні міжнародні договори України<sup>29</sup>.

*Нормативно-правові акти* мають різні інтерпретації поділу.

Зокрема, **нормативно-правові акти класифікуються за такими критеріями:**

- *за суб'єктами ухвалення* – на акти органів держави, народу в процесі референдуму, територіальних громад, громадських об'єднань, трудових колективів, посадових осіб, спільні акти органів держави і недержавних формувань та ін.;

- *за юридичною силою* – на закони та підзаконні нормативно-правові акти;

- *за сферою дії* – на загальнообов'язкові, спеціальні та локальні;

- *за ступенем загальності правових норм* – на загальні і конкретизаційні;

- *за часом дії* – на визначно строкові й невизначно строкові;

- *за характером волевиявлення* – на акти встановлення, зміни та скасування норм права;

- *за галузями законодавства* – на цивільні, кримінальні, кримінально-процесуальні та ін.<sup>30</sup>.

Із зазначеного вище переліку найпоширенішим вважається поділ нормативно-правових актів за їх юридичною силою.

**Юридична сила** – це 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;

---

<sup>29</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

<sup>30</sup> Загальна теорія держави і права : підручник / за заг. ред. М. С. Кельмана. Тернопіль, 2018. С. 378.

3) інших особливостей, визначених Конституцією України та (або) законом<sup>31</sup>.

**Юридична сила нормативно-правових актів** – специфічна властивість мати суворо означене місце серед інших нормативно-правових актів, дотримуватися встановленої субординації. Зазвичай юридична сила акта залежить за формальною обов'язковістю від рівня та обсягу повноважень органу, який видав (приймає) цей акт, тобто суб'єкта нормотворчості<sup>32</sup>.

**Види нормативно-правових актів за юридичною силою в Україні:**

- Конституція, конституційні закони;
- закони, якими Верховна Рада України дала згоду на обов'язковість дії на території України міжнародних договорів, ухвалених відповідно до Конституції України (ратифіковані закони);
- кодифіковані закони (кодекси);
- звичайні закони;
- постанови Верховної Ради України;
- укази Президента України;
- постанови Кабінету Міністрів України;
- накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; накази, постанови, розпорядження інших органів державної влади<sup>33</sup>.

Отже, нормативно-правовий акт є основним джерелом права для нашої правової системи, який наділений характерними ознаками та рисами, що надають йому переваги над іншими джерелами права.

3-поміж різних підходів до класифікації нормативно-правових актів вирізняється поділ за юридичною силою на закони та підзаконні нормативно-правові акти. Законом України «Про правотворчу діяльність» у частині 2 статті 9 передбачено перелік нормативно-правових актів, що становлять систему законодавства України.

<sup>31</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

<sup>32</sup> Скаун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Вид. 3-тє. Київ : Алерта, 2012. С. 370–371.

<sup>33</sup> Там само. С. 371.

### 4.3. Закон і підзаконний нормативно-правовий акт: загальний аналіз

Назагал за юридичною силою нормативно-правові акти поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти.

**Закон** як міра захищеного державою права є найефективнішим виразником права та його досконалою формою. Особлива роль закону зумовлена тим, що під час його створення можливе найповніше і точне врахування й закріплення усвідомлених суспільством потреб, які є морально виправданими<sup>34</sup>.

**Закон** – це нормативно-правовий акт, ухвалений вищим представницьким (законодавчим) органом влади або народом в ході референдуму, має вищу юридичну силу та врегульовує найважливіші суспільні відносини.

**Закону притаманні певні ознаки:**

– закон *приймається лише законодавчим органом* представницького характеру *або населенням держави* в порядку референдуму;

– закон у межах своєї дії *регулює найважливіші суспільні відносини*, що зумовлює його високу ефективність;

– закон *має найвищу юридичну* силу в системі нормативних актів країни. Будь-який інший правовий акт приймається на основі, на виконання і відповідно до закону;

– закон *має загальний характер*. Він не може врахувати особливостей усіх життєвих випадків у регульованій ним сфері суспільних відносин;

– як різновид нормативних актів, закон *встановлює загальнообов'язкові правила поведінки, має належну форму, породжує юридичні наслідки та гарантується державою*;

– закон є *стабільним нормативним актом*. У разі потреби він доповнюється, змінюється чи скасовується чітко визначеним колом суб'єктів та у певному порядку;

– закон *має відповідну структуру*, тобто організацію змісту, доцільне розміщення нормативних приписів та правові атрибути<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Теорія держави і права : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : ХНУВС, 2018. С. 194.

<sup>35</sup> Загальна теорія держави і права : підручник / за заг. ред. М. С. Кельмана. Тернопіль, 2018. С. 379–380.

***Структура закону включає певні елементи:***

- найменування органу, що прийняв акт;
- назву закону;
- преамбулу;
- правові приписи закону та наслідки їх невиконання;
- скасування законом інших нормативних правових

приписів;

- норми щодо опублікування закону та набуття ним чинності;

- підпис відповідної посадової особи<sup>36</sup>.

***Закони класифікуються за певними ознаками:***

***1. За юридичною силою:***

- Конституція;
- конституційні закони;
- звичайні закони.

***2. За рівнем систематизації:***

- кодифіковані закони: кодекси, основи законодавства, статuti;

- тематичні.

***3. За роллю в системі законодавства:***

- основні – закони, які містять у первинній редакції текст правових норм і здійснюють первинне правове регулювання суспільних відносин;

- допоміжні: вносять зміни і доповнення, скасовують закони, ратифікують міжнародні договори.

***4. За поширеністю чинності законів на суспільні відносини:***

- закони загальної чинності;
- закони спеціальної дії: поширюються на чітко визначених спеціальних суб'єктів правовідносин;
- закони виняткової дії: передбачають винятки зі загальних правил.

***5. За часом дії:***

- постійні: мають чинність, не обмежену часом;
- тимчасові: передбачають часову обмеженість;

---

<sup>36</sup> Пендюра М. М. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : ФОП О. С. Ліпкан, 2013. С. 149–150.

– надзвичайні закони: для запровадження надзвичайного або воєнного стану<sup>37</sup>.

В умовах сьогодення особливе місце з-поміж законів посідають надзвичайні закони.

**Надзвичайні закони** – це такі закони, які можуть бути прийняті в умовах надзвичайного або воєнного стану. Особливістю цих законів є те, що вони можуть встановлювати окремі обмеження прав і свобод людини і громадянина (стаття 64 Конституції України). Термін дії таких законів чітко обмежений.

*Основним Законом є Конституція* держави, яка має найвищу юридичну силу, визначає основи суспільного і політичного ладу, правової системи, правовий статус людини і громадянина, структуру та організацію діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування та інші найважливіші суспільні відносини<sup>38</sup>.

Закон як нормативно-правовий акт приймається уповноваженим на це суб'єктом в особливому порядку – законодавчим процесом, що має чітко визначену систему послідовних стадій.

**Законодавчий процес охоплює такі стадії, як:**

- законодавча ініціатива;
- розроблення проєктів законів;
- внесення та відкликання законодавчих пропозицій, законопроєктів, поправок;
- розгляд законодавчих пропозицій, законопроєктів, поправок у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях;
- обговорення законопроєкту;
- прийняття закону;
- підписання та оприлюднення (опублікування) закону<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 158.

<sup>38</sup> Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Вид. 3-тє. Київ : Алерта, 2012. С. 163.

<sup>39</sup> Теорія держави та права : методичні рекомендації / І. С. Загоруй, Л. М. Загоруй. Сєвєродонецьк : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідорєнка, 2018. С. 320.

Як цілісний, структурно єдиний документ, закон повинен відповідати певним вимогам, а саме:

- визначеність правового регулювання, що потребує чіткості всіх правових положень і уникнення як занадто загальних, так і надто деталізованих правил;
- пов'язаність акта загальним змістом;
- логічна послідовність викладу;
- відсутність суперечностей у законі;
- стислість і компактність викладу нормативного матеріалу;
- точність і визначеність формулювань і термінів, вживаних у законі;
- чітке розмежування в законі різних положень, норм;
- одноманітність і послідовність використання технічних прийомів правотворчості<sup>40</sup>.

Приписи закону повинні мати точного соціального адресата. Якщо закон не виконує своєї функції з упорядкування соціальних конфліктів і закріплення нормативно-правової моделі їх вирішення, не відповідає моральним принципам – він позбавлений потенційних можливостей ефективної реалізації. На перший план тут виходить діалектика взаємозв'язків юридичної форми та її матеріального змісту – суспільних відносин і моральних потреб, які формують право. Закон як результат прояву влади в державі є не силою, що створює право, а формою, в якій право знаходить свій зовнішній прояв. Пріоритетність правового закону з-посеред інших форм (джерел) права і в системі нормативно-правових актів надає можливість реалізувати принцип верховенства права<sup>41</sup>.

Нижчим у ієрархії нормативно-правових актів за юридичною силою є підзаконний нормативно-правовий акт.

**Підзаконний нормативно-правовий акт** – це акт, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі

---

<sup>40</sup> Теорія держави та права : навчальний посібник / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. С. 163.

<sup>41</sup> Теорія держави і права : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : ХНУВС, 2018. С. 194.



та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України і спрямований на їх реалізацію<sup>42</sup>.

**Підзаконний нормативно-правовий акт** – це письмовий документ компетентного органу, що приймається на підставі та відповідно до закону з метою його виконання, в якому закріплені правила поведінки загального характеру, що забезпечуються державою.

**Ознаками підзаконних нормативно-правових актів є такі:**

- приймається конкретним органом;
- видається на підставі закону;
- видається відповідно до закону;
- видається для виконання закону;
- містить норму чи принципи права;
- є загальнообов'язковим для адресатів;
- конкретизує приписи закону;
- має письмову та юридичну зовнішню форму вираження;
- має юридичну силу<sup>43</sup>.

Існування підзаконних нормативних актів у правовій системі зумовлено багаторівневою структурою самих суспільних відносин, що потребують як законодавчого врегулювання, так і вторинного, більш детального і конкретизуючого нормативного регулювання з метою оперативного вирішення питань в окремих сферах життєдіяльності суспільства<sup>44</sup>.

**Підзаконні нормативні акти** різняться між собою і утворюють складну ієрархічну систему. **Їх можна класифікувати за різними критеріями:**

1) **за суб'єктами прийняття** – підзаконні нормативні акти Президента України, Уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування та ін.;

---

<sup>42</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

<sup>43</sup> Луць Л. А. Загальна теорія держави та права : навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). Київ : Атіка, 2013. С. 222.

<sup>44</sup> 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. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 286.

2) **за зовнішньою формою акта** – укази, постанови, накази, розпорядження, рішення, статути, правила та ін.;

3) **за сферою дії акта:**

– *загальні* підзаконні нормативні акти, обов'язкові до виконання на всій території держави (нормативні акти Президента України або Кабінету Міністрів України);

– *відомчі* підзаконні нормативні акти, приписи яких поширюються на організації та осіб, що перебувають у системі службового підпорядкування відповідного міністерства, відомства (нормативні акти міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, що мають внутрішнє значення);

– *місцеві* підзаконні нормативні акти, дія яких обмежується територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці (нормативні акти голів ОТГ);

– *локальні* підзаконні нормативні акти, які діють тільки в межах конкретного підприємства, установи, організації (нормативні акти керівників підприємств, установ, організацій);

4) **за часом дії** – постійні та тимчасові;

5) **за характером правотворчої компетенції** – прийняті в межах власної правотворчої компетенції (нормативні акти Уряду) і прийняті в порядку реалізації делегованих правотворчих повноважень (деякі нормативні акти органів місцевого самоврядування);

6) **за порядком прийняття** – видані одноособово (нормативний наказ керівника державного комітету), прийняті колегіально (постанова правління Національного банку України), видані спільно двома або більше відомствами<sup>45</sup>.

Отже, закони та підзаконні нормативно-правові акти є письмовими документами компетентних державних органів чи посадових осіб, що створюються у встановленому законом порядку та становлять основу системи законодавства нашої держави. Всі з наведених нормативно-правових актів наділені характерними ознаками, класифікуються на види та відповідно структуровані.

---

<sup>45</sup> 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. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 286–287.

#### **4.4. Дія нормативно-правових актів у часі, просторі та щодо кола осіб**

Будь-який нормативно-правовий акт (закон чи підзаконний нормативно-правовий акт) діє у трьох вимірах – у часі, у просторі та щодо кола осіб. Вказані критерії дії мають свої особливості та межі.

Спершу найдоцільніше розглянути специфіку дії нормативно-правових актів у часі.

**Дія нормативно-правового акта в часі** – це його регулятивний вплив на суспільні відносини з моменту набрання чинності до припинення, тобто на відносини, що були в період від введення акта в дію до втрати ним чинності<sup>46</sup>.

Загалом усі нормативно-правові акти за часом дії поділяють на два види:

– акти з невизначеним строком дії, тобто для яких не встановлений кінцевий момент їхньої дії, як, наприклад, Конституція України;

– акти тимчасової дії, тривалість якої залежить від різних заздалегідь визначених обставин, котрі, своєю чергою, можуть бути або тимчасові, або надзвичайні.

**Дія нормативно-правового акта в часі** – це реалізація нормативно-правового акта щодо суспільних відносин, що виникли після набрання ним чинності або до набрання ним чинності і тривали станом на дату набрання актом чинності. Дія нормативно-правового акта поширюється на суспільні відносини, що виникли (тривають) після набрання ним чинності, якщо інше не передбачено Конституцією України чи законом<sup>47</sup>.

***Дію нормативного акта у часі характеризують чотири показники:***

- 1) момент набуття нормативним актом чинності;
- 2) напрям темпоральної дії нормативного акта;

<sup>46</sup> Бурдін М. Ю., Логвиненко І. А., Лазарев В. В. Теорія держави та права у визначеннях та схемах : довідник. Харків : ХНУВС, 2021. С. 53.

<sup>47</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

- 3) момент зупинення дії нормативного акта;
- 4) момент припинення дії нормативного акта<sup>48</sup>.

**Нормативно-правовий акт починає діяти:**

- з моменту прийняття;
- з моменту опублікування;
- з моменту, вказаного в нормативно-правовому акті чи у супровідному акті;
- з моменту фактичного отримання акта виконавцями;
- з моменту закінчення встановленого терміну після його опублікування;
- з виникненням певних обставин;
- з дати реєстрації (затвердження)<sup>49</sup>.

Кожен із вказаних вище варіантів початку дії нормативно-правового акта хоча й дещо відрізняється, проте в цілому однаково надає йому юридичної сили.

У статті 49 Закону України «Про правотворчу діяльність» передбачено **порядок набрання чинності нормативно-правового акта**, зокрема:

1. Нормативно-правовий акт набирає чинності у порядку та строк (термін), визначені Конституцією України та (або) законом, але не раніше дня його опублікування, крім випадку, передбаченого частиною третьою цієї статті.

2. Закон України набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим Законом, але не раніше дня його опублікування.

3. У випадках, передбачених законом, нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент, що містить інформацію з обмеженим доступом (крім закону), не підлягає офіційному оприлюдненню і набирає чинності з дня його доведення в установленому порядку до адресатів, якщо нормативно-правовим актом не встановлено більш пізній строк (термін) набрання чинності<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> 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. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 291.

<sup>49</sup> Орлова О. О., Кучук А. М., Мінченко О. В. Загальна теорія права : навчально-методичний посібник. Суми : ФОП Цьома С. П., 2020. С. 89.

<sup>50</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

Цим же Законом встановлюється, що дія нормативно-правового акта починається з моменту набрання ним чинності, якщо інше не передбачено законом, і закінчується моментом припинення його дії.

**Темпоральні норми** – це приписи, що вказують на проміжок часу, настання або проходження якого породжує юридичні наслідки<sup>51</sup>.

**Розрізняють такі напрями темпоральної дії нормативно-правових актів:**

1) *пряма (безпосередня) дія* – нормативно-правовий акт поширюється на нові факти (виникли після набрання ним чинності), а також на старі триваючі факти (виникли до набрання ним чинності, але продовжують існувати), проте тільки з моменту набрання цим актом чинності;

2) *зворотна дія* – нормативно-правовий акт поширюється на факти, які виникли до набрання ним чинності (старі факти), але вже з моменту їх виникнення (наприклад, закон, що пом'якшує чи скасовує відповідальність фізичних осіб);

3) *переживаюча дія* – новий нормативно-правовий акт поширюється тільки на нові факти, а на триваючі старі факти (тобто факти, які виникли до набрання ним чинності і не припинили свого існування) продовжує діяти попередній (вже скасований новим актом) нормативно-правовий акт. Пряму дію в часі завжди мають всі нормативно-правові акти, а зворотню і переживаючу – тільки у випадках, спеціально передбачених законодавством<sup>52</sup>.

**Зупинення дії нормативного акта** – тимчасове, неостаточне переривання його темпоральної дії, що зумовлюється певними обставинами і здійснюється в порядку, передбаченому законодавством<sup>53</sup>.

Частина 1 статті 50 Закону України «Про правотворчу діяльність» пропонує перелік суб'єктів, яким надано право

<sup>51</sup> Орлова О. О., Кучук А. М., Мінченко О. В. Загальна теорія права : навчально-методичний посібник. Суми : ФОП Цьома С. П., 2020. С. 55.

<sup>52</sup> Гладкий С. О. Теорія держави і права : навчально-методичний посібник. Полтава : Полтавський університет економіки і торгівлі, 2016. С. 165.

<sup>53</sup> 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. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 294.

зупиняти дію нормативно-правового акта чи окремого його структурного елемента, а саме:

1) суб'єкту правотворчої діяльності, що прийняв (видав) відповідний нормативно-правовий акт, на визначений строк (термін), якщо існують обґрунтовані підстави для можливості відновлення їхньої дії після закінчення такого строку (терміну);

2) суду для забезпечення позову в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України (крім законів);

3) суб'єкту, визначеному Конституцією України та (або) законом, у встановлених Конституцією України випадках<sup>54</sup>.

Попри те є випадки, передбачені частинами 3 та 4 вказаної статті, за яких зупинення дії структурного елемента нормативно-правового акта на невизначений строк (термін) не допускається.

***Припинення дії нормативно-правового акта*** призводить до втрати його чинності, тобто юридичної сили.

***Дія нормативно-правового акта*** або окремого його структурного елемента ***припиняється внаслідок:***

1) втрати ним або його окремим структурним елементом чинності;

2) закінчення строку (терміну) їх дії, у разі якщо такий строк (термін) визначено у відповідному нормативно-правовому акті;

3) скасування у випадках, визначених Конституцією України та (або) законом<sup>55</sup>.

***Моментом припинення юридичної сили (втрати чинності) нормативно-правового акта може бути:***

1) перебіг строку, на який був прийнятий акт, – для тимчасових актів (наприклад, закони про державний бюджет країни на певний рік);

2) видання нового акта, який регулює ті самі суспільні відносини, що й попередній, раніше чинний акт (непряма відміна);

---

<sup>54</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

<sup>55</sup> Там само.

3) пряма вказівка органу, що прийняв новий акт, про відміну попереднього акта (пряма відміна);

4) рішення Конституційного Суду України про невідповідність закону чи іншого нормативно-правового акта або їх окремих положень Конституції. Рішення адміністративного суду про невідповідність підзаконного нормативно-правового акта або його окремих положень закону<sup>56</sup>.

За загальним правилом, моментом припинення дії нормативно-правового акта є 24-та година дня відповідного строку (терміну), якщо інше не визначено Конституцією України, законом, або більш пізній строк (термін), не встановлений самим нормативно-правовим актом. В разі встановлення іншого строку в самому нормативно-правовому акті його дія вважається припиненою з 0 годин настання відповідно визначеного у ньому дня або події. Якщо ж дія нормативного акта обчислюється роками, тоді такий строк спливає у відповідні місяць та число останнього року строку, коли ж визначається місяцями – то дія його спливає у відповідне число останнього місяця строку.

Відповідно до частини 1 статті 61 Закону України «Про правотворчу діяльність», **нормативно-правовий акт або окремих його структурний елемент визнається таким, що втратив чинність, у разі якщо:**

1) рішення про втрату чинності ним або його окремим структурним елементом було прийнято на всеукраїнському референдумі (для законів);

2) суб'єкт правотворчої діяльності прийняв (видав) у встановленому цим Законом порядку рішення про визнання прийнятого (виданого) ним нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента таким, що втратив чинність;

3) Конституційним Судом України прийнято рішення про визнання нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) (для законів, інших нормативно-правових актів Верховної Ради України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим);

---

<sup>56</sup> Теорія держави та права : методичні рекомендації / І. С. Загоруй, Л. М. Загоруй. Сєвєродонецьк : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідорєнка, 2018. С. 259.

4) судом прийнято рішення про визнання його або окремого його структурного елемента протиправним і нечинним (для підзаконних нормативно-правових актів);

5) в інших випадках, визначених законом<sup>57</sup>.

Загальним правилом дії визначається принцип, згідно з яким закон зворотної сили не має, тобто дія нормативного акта поширюється лише на ті відносини, які виникли після його вступу в дію. Виключеннями є випадки: коли про зворотну силу вказується в самому нормативному акті та коли цим актом скасовується чи пом'якшується кримінальне покарання. Розрізняють також переживаючу дію закону, коли поряд з новою формою регулювання даного типу відносин продовжують існувати відносини, що керуються попереднім законом і виникли на підставі його приписів. Новий закон продовжує нові правовідносини, але старі продовжують існувати, тому що не заважають новому типу або принципу регулювання, не створюють казусів та не суперечать тому інтересу, який закріплено в новому законодавстві<sup>58</sup>.

Таким чином, дія нормативно-правового акта в часі характеризується його вступом в дію, зупиненням та припиненням дії. Крім цього, варто зазначити, що строк дії нормативно-правового акта може встановлюватися як для цілого документа, так і для окремих його структурних елементів.

Наступною сферою дії нормативно-правового акта є його дія у просторі, котра визначається територією, на яку поширюється юридична сила відповідного нормативного акта.

**Дія нормативно-правового акта в просторі** визначається відповідно до компетенції суб'єкта правотворчої діяльності і може поширюватися на всю територію України, конкретну адміністративно-територіальну одиницю (одиниці) або на певну її (їх) частину<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

<sup>58</sup> Гусарев С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. С. 134–135.

<sup>59</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>



За загальним правилом, нормативно-правовий акт діє на тій території, на яку поширює свої повноваження правотворчий орган, який цей акт прийняв. Але є й виняток зі загального правила, за яким нормативно-правовий акт однієї держави, може діяти на території іншої держави, якщо міжнародний договір між цими державами дозволяє таку дію, а законодавство держави не заперечує такої дії<sup>60</sup>.

Тобто в основі просторової дії нормативно-правового акта лежить чинність його юридичної сили на певній території, а також компетенція правотворчого органу, що видав цей нормативний акт.

Дія нормативно-правових актів у просторі пов'язана з територіальною організацією суверенної державної влади. Залежно від конкретної ситуації, можливі різні **варіанти дії нормативного акта у просторі**:

- акт поширює свою дію на всю територію держави;
- акт діє в межах окремої частини території держави (автономна республіка, область, місто);
- акт дії за межами території держави (екстериторіальна дія нормативного акта)<sup>61</sup>.

Окрім цього, нормативно-правовий акт може мати юридичну силу лише в межах конкретного підприємства, установи чи організації.

Таким чином, **нормативно-правовий акт має територіальну та екстериторіальну дію в просторі**.

**Територія держави** – це простір, на який поширюється публічна державна влада, а всі, хто перебуває на цьому просторі, повинні підкорятись волі держави<sup>62</sup>.

**Територія охоплює:**

- 1) сухопутний простір;
- 2) водний простір (акваторію) – територіальне море й внутрішні води;

---

<sup>60</sup> Луць Л. А. Загальна теорія держави та права : навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). Київ : Атіка, 2013. С. 231.

<sup>61</sup> Ніколенко Л. М., Іванюта Н. В., Батечко А. І. Теорія держави та права : навчальний посібник. Київ : ВД Дакор, 2021. С. 160.

<sup>62</sup> Бурдін М. Ю., Логвиненко І. А., Лазарев В. В. Теорія держави та права у визначеннях та схемах : довідник. Харків : ХНУВС, 2021. С. 7.

3) повітряний простір (аероторію), розташований над сухопутним і водним простором;

4) надра, що розташовуються під сухопутним і водним простором;

5) квазітериторії (військові кораблі й літальні апарати, а також морські й повітряні судна, що перебувають на некомерційній державній службі, незалежно від їхнього місцезнаходження; торговельні морські й повітряні судна під прапором даної держави, що перебувають у відкритому морі або в повітряному просторі над відкритим морем; космічні об'єкти, що належать державі; трубопроводи й підводні кабелі; нафтові й інші добувні вишки у відкритому морі; території дипломатичних представництв і консульств)<sup>63</sup>.

До речі, водний простір територіальних вод відноситься до території держави в межах 12 морських миль. Повітряний простір у межах території держави теж має свої обмеження. Верхня висотна межа повітряного простору міжнародним правом остаточно не встановлена, однак зазвичай вважається, що така межа сягає близько 110 кілометрів над поверхнею землі.

**Територіальний принцип** – це дія нормативних актів у межах території держави:

- нормативно-правові акти вищих органів законодавчої і виконавчої влади мають чинність на всій території держави;
- нормативно-правові акти місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування – на території відповідного регіону<sup>64</sup>.

**Принцип екстериторіальності** визначає порядок, згідно з яким нормативно-правовий акт не поширює свою дію на той чи інший простір<sup>65</sup>.

Екстериторіальна дія нормативно-правового акта регулюється міжнародними договорами і передбачає поширення законодавства певної держави за межами її території.

<sup>63</sup> Орлова О. О., Кучук А. М., Мінченко О. В. Загальна теорія права : навчально-методичний посібник. Суми : ФОП Цьома С. П., 2020. С. 91.

<sup>64</sup> Гладкий С. О. Теорія держави і права : навчально-методичний посібник. Полтава : Полтавський університет економіки і торгівлі, 2016. С. 165–166.

<sup>65</sup> Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 231.

Вона відома як **право екстериторіальності держав** – порядок, відповідно до якого установи або фізичні особи, що розташовані або перебувають на території іншої держави, розглядаються як такі, що розташовані або перебувають на власній національній території і підвладні законам і юрисдикції власної держави. Правом екстериторіальності користуються військові кораблі та літаки, що з дозволу держави перебування знаходяться на її території, але розглядаються як частина території держави прапора або пізнавальних знаків. Право екстериторіальності завжди використовувалося для обґрунтування дипломатичних привілеїв та імунітетів – особливих прав і привілеїв, якими наділяються дипломати і члени їхніх сімей<sup>66</sup>.

**Нормативно-правовий акт має й третю сферу дії – щодо кола осіб.**

Стаття 64 Закону України «Про правотворчу діяльність» зазначає, що дія нормативно-правового акта поширюється на громадян України, іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб, інших суб'єктів правовідносин, осіб, які перебувають на території, на яку поширюється його дія, і яких він стосується, крім випадків, передбачених нормативно-правовим актом<sup>67</sup>.

**Дія нормативно-правових актів за колом осіб** визначається колом суб'єктів, на яких поширюються певні акти. За загальним правилом, усі суб'єкти, які знаходяться на території держави, підпадають під сферу дії її законодавства. Нормативно-правові акти держави, як правило, поширюються на усіх фізичних (громадяни, іноземці, особи без громадянства) та юридичних осіб. Проте дія окремих нормативно-правових актів поширюється тільки на громадян держави; зокрема, це акти, які регулюють політичні права й обов'язки (закони про вибори, референдум, військовий обов'язок і військову службу та ін.)<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Теорія держави та права : навчальний посібник / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. С. 169.

<sup>67</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

<sup>68</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 188.

Коло осіб, щодо яких діють нормативно-правові акти, утворюється з двох груп – **фізичних та юридичних осіб**.

До першої групи, окрім громадян (підданих), які є найбільш поширеним видом фізичних осіб у державі, можуть бути й особи з іншими правовими статусами – іноземці, особи без громадянства (апатриди), особи з подвійним громадянством (біпатриди), біженці тощо.

Що стосується юридичних осіб, то до них можна віднести насамперед саму державу, її органи влади, інші держави та міжнародні організації, а також підприємства, установи, організації недержавної форми власності та ін.

**Види законів у дії за колом осіб:**

– *загальні* – розраховані на все населення. Низка законів, передусім кримінальних, поширюються на громадян держави незалежно від місця їх перебування (за кордоном);

– *спеціальні* – розраховані на певне коло осіб. Одні закони поширюються на всіх індивідуальних і колективних суб'єктів, інші – лише на конкретну категорію осіб (пенсіонерів, військовослужбовців, лікарів, учителів тощо);

– *виняткові* – передбачають винятки зі загальних і спеціальних. Глави держав і урядів, співробітники дипломатичних і консульських представництв, деякі інші іноземні громадяни (члени екіпажів військових кораблів, військовослужбовці військових частин тощо), що знаходяться на території невластної держави, наділені імунітетом – дипломатичним, консульським та ін. Ці особи користуються особистою недоторканністю. Вони звільняються від юрисдикції держави перебування у питаннях, пов'язаних із їх службовою діяльністю<sup>69</sup>.

Важливо додати, що дія нормативно-правового акта щодо кола осіб залежить й від принципу екстериторіальності.

Цей принцип визначає порядок, згідно з яким нормативно-правові акти не поширюють дію на певне коло суб'єктів. Перш за все це особи, які наділені дипломатичним імунітетом (повним, обмеженим), а також особи, які наділені імунітетом у межах виконання службових повноважень<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Ніколенко Л. М., Іванюта Н. В., Батечко А. І. Теорія держави та права : навчальний посібник. Київ : ВД Дакор, 2021. С. 161-162.

<sup>70</sup> Луць Л. А. Загальна теорія держави та права : навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). Київ : Атіка, 2013. С. 232.

Тобто межі дії нормативно-правового акта щодо кола осіб регулюються не лише залежно від території їх перебування, а й від певного правового статусу цих осіб.

Отже, дія нормативно-правових актів характеризується трьома вимірами: за дією в часі, у просторі та щодо кола осіб. Усі ці критерії дії мають свої особливості, підвиди, сфери впливу тощо. Проте доречно вказати, що найефективніша реалізація нормативно-правового акта можлива лише за умови комплексного застосування всіх трьох вимірів.

#### **4.5. Нормативно-правові акти правоохоронних органів**

Нормативно-правові акти в Україні утворюють певну структуру – систему законодавства, яка будується в межах національної правової системи.

**Національна правова система** – це історично сформована правова організація суспільного життя, яка включає взаємопов'язані, взаємообумовлені і взаємодіючі компоненти: право у всіх його формах і проявах, юридичні установи, юридичну практику, правореалізацію та правовідносини, правову культуру і правопорядок тощо<sup>71</sup>.

Водночас елементом національної правової системи є система права – правова категорія, що характеризує внутрішню будову, внутрішню структуру права будь-якої країни.

Похідною від системи права, тобто сукупності галузей, підгалузей та інститутів права, є система законодавства певної держави. Саме вона включає в себе усі нормативно-правові акти, котрі врегульовують правові відносини.

Система законодавства є доволі складним явищем, побудована на основі цілісності та упорядкованості, сукупність усіх нормативно-правових актів держави та ратифікованих нею міжнародних договорів, відповідним чином систематизована за предметом і методом правового регулювання.

---

<sup>71</sup> Крижановський А. Ф., Крестовська Н. М., Матвеева Л. Г., Скуріхін С. М., Іванчук В. Є. Загальна теорія права та держави : навчально-методичний посібник. Одеса : Фенікс, 2022. С. 118–119. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/16058>.

**Система законодавства** – це комплекс взаємопов’язаних і взаємодіючих чинних нормативно-правових приписів, що вміщені в нормативно-правових актах, який виражається в їх єдності та узгодженості, а також у розподілі за галузями, інститутами та іншими групами законодавства<sup>72</sup>.

Становлення сучасної системи законодавства нашої держави супроводжується цілою низкою проблем, зокрема таких, як:

- збільшення чисельності нормативно-правових актів;
- виникнення значної кількості суперечливих і конкуруючих нормативно-правових приписів, наявність прогалин у законодавстві;
- зростання частки дублювань нормативно-правових приписів, їх розбіжностей;
- зацентралізованість системи нормативно-правових актів;
- поява численних змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів, що знижує ефективність правового регулювання, авторитетність нормативно-правових актів;
- невідповідність значної частини нормативно-правових актів України міжнародним стандартам;
- відсутність ефективного механізму реалізації нормативно-правових актів і належного контролю за їх виконанням<sup>73</sup>.

Система законодавства держави формується компетентними органами та посадовими особами.

У системі органів державної влади України, зокрема органів виконавчої влади, важливе місце посідають правоохоронні органи.

**Правоохоронні органи** – це державні органи, основною (спеціальною) функцією яких є забезпечення законності та охорона правопорядку, боротьба з правопорушеннями, охорона законних прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави в цілому. Зміст правоохоронної діяльності визначається правоохоронною функцією держави. Така діяльність здійснюється у межах правоохоронних відносин

---

<sup>72</sup> Селецький С. І. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2012. С. 209.

<sup>73</sup> Луць Л. А. Загальна теорія держави та права : навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). Київ : Атіка, 2013. С. 236.

та повинна відповідати їх принципам. Державно-владна діяльність правоохоронних органів виражається в тому, що вони, як частина механізму держави, володіють компетенцією розгляду різного роду юридичних справ та спираються на можливість застосування державного примусу<sup>74</sup>.

З огляду на правоохоронну та правозахисну функції правоохоронних органів, особливе місце в системі законодавства нашої держави відводиться нормативним актам у сфері правоохоронної діяльності.

Особливістю нормативно-правових актів правоохоронних органів є те, що їх слід розглядати в трьох аспектах.

По-перше – це система законодавства, що врегульовує правові відносини за участю правоохоронних органів.

По-друге – це система норм, на створення яких компетентні самі правоохоронні органи.

По-третє – особливим є процес застосування норм права правоохоронними органами в межах своєї компетенції.

**Відомчий нормативно-правовий акт** – підзаконний нормативний акт (указ, інструкція, нормативний наказ та ін.), що видається в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади (міністерства, комітету, відомства), який містить вторинні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання.

**Ознаками відомчого нормативно-правового акта** є такі:

- приймається уповноваженим органом держави;
- містить нові норми, змінює чи скасовує чинні;
- приймається з дотриманням певної процедури;
- має письмову форму акта-документа і чітко визначені реквізити (вид акта, найменування органу, що прийняв нормативно-правовий акт, заголовок, дату видачі, місце видачі, номер нормативно-правового акта; інформацію про посадових осіб, які підписали нормативно-правовий акт)<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Ведерніков Ю. А., Грекул В. С. Теорія держави та права : навчальний посібник. Вид 4-те, допов. і перероб. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. С. 27, 28.

<sup>75</sup> Теорія держави та права : підручник / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін. ; за заг. ред. Є. О. Гіди. Київ : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. С. 255.

**Характеризуючи загальну сукупність нормативно-правових актів, що регулюють діяльність правоохоронних органів, слід зазначити:**

1. Всі акти поділяються на такі, що:

а) безпосередньо звернуті до кожного окремого правоохоронного органу або окремих напрямів властивої лише їм діяльності;

б) акти, що стосуються діяльності правоохоронних органів;

в) акти, що регламентують діяльність та визначають статус державних службовців;

г) акти, що регулюють відносини, в яких правоохоронні органи виступають суб'єктами господарської діяльності тощо;

г) акти, що складають систему норм міжнародного права.

2. Крім того, правоохоронні органи керуються нормативними актами, які не мають безпосереднього стосунку до їх професійної діяльності, але звернені до громадян і встановлюють їхні права й обов'язки, реалізації яких сприяють різні органи держави.

3. Особливу групу складають норми процесуального права, в яких визначається порядок здійснення повноважень правоохоронних органів в їх спілкуванні та взаємодія з іншими державними і недержавними органами: це цивільно-процесуальний, кримінально-процесуальний та адміністративно-процесуальний кодекси, які дозволяють здійснювати юрисдикційні повноваження правоохоронним органам, не порушуючи вимог законності.

4. В аспекті організації державного управління, яке значною мірою має нормативний характер, правоохоронні органи керуються в своїй діяльності Конституцією, актами Президента, Уряду, центральних і місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування<sup>76</sup>.

До основних видів нормативно-правових актів, що регулюють діяльність правоохоронних органів, можна віднести:

– *статуту* – це кодифіковані нормативно-правові акти, в яких визначаються завдання, цілі, функції правоохоронних органів, а також основні форми та методи їх реалізації;

<sup>76</sup> Гусарев С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців Правова єдність, 2008. С. 137–138.



– *інструкції* – конкретизують службові повноваження посадових осіб, визначають функціональне призначення окремих підрозділів, порядок виконання актів вищих і центральних органів виконавчої влади;

– *нормативні накази* – вводять у дію інші відомчі акти, визначають штатну чисельність, норми матеріального забезпечення тощо;

– *положення* – закріплюють компетенцію правоохоронних органів, загальний порядок проходження служби, здійснення виду діяльності;

– *правила* – встановлюють порядок здійснення окремих повноважень або видів діяльності;

– *рішення колегії* – можуть бути нормативного, індивідуального або казуального характеру. Ними затверджуються накази та їхні проекти з питань удосконалення організації структури, підвищення ефективності в роботі підрозділів тощо<sup>77</sup>.

Правовою ж основою підготовки та видання зазначених вище нормативних актів є Конституція та закони України, а також ратифіковані міжнародні договори.

Реалізація правотворчої функції в правоохоронних органах здійснюється на підставі потреб відомчо-управлінського порядку та загальних принципів правотворчості з використанням новітніх досягнень у сфері юридичної техніки. Головним завданням цього напряму роботи правоохоронних органів є конкретизація правової основи їх організації та функціонування, видання підзаконних нормативно-правових актів. З іншого боку – це діяльність правоохоронних органів, їхніх структурних підрозділів та посадових осіб щодо встановлення, зміни або скасування нормативно-правових актів відомчого походження<sup>78</sup>.

**Формами правотворчої діяльності правоохоронних органів є:**

**1. Участь у правотворчому процесі інших органів держави:**

– розробка проектів нормативно-правових актів за участю практичних та наукових кадрів правоохоронних органів;

<sup>77</sup> Теорія держави та права : підручник / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін. за заг. ред. Є. О. Гіди. Київ : ФОР О. С. Ліпка, 2011. С. 199.

<sup>78</sup> Гусарев С. Д., Олійник А. Ю., Шлюсаренко О. Л. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. С. 136.

- рецензування підготовлених проєктів;
- експертна оцінка окремих положень проєктів;
- підготовка пропозицій та обґрунтування необхідності зміни правової норми з направленням розрахунків і статистичних обліків до відповідного суб'єкта правотворчості.

**2. Безпосередня правотворчість уповноважених посадових осіб:**

– ця форма правотворчої діяльності полягає у підготовці та прийнятті письмових юридичних документів категорії підзаконних нормативних актів: накази, положення, інструкції, рішення, статuti, директиви, договори та угоди з правоохоронними органами інших держав;

– за своєю націленістю правотворчість правоохоронних органів поділяється на внутрішню і зовнішню, що обумовлено власною компетенцією та делегованими повноваженнями з боку вищих органів державної влади;

– для підвищення ефективності правотворчої роботи в структурних підрозділах системи правоохоронних органів створюються відділи правового забезпечення, які контролюють правотворчий процес з позиції його законності, плановості та доцільності<sup>79</sup>.

Тобто правотворча діяльність правоохоронних органів спрямована перш за все на підготовку підзаконних нормативних документів, котрі конкретизують законодавчі акти України, а також виявляється у спільній участі в розробці підзаконних нормативно-правових актів з іншими органами державної влади.

Враховуючи те, що правоохоронні органи належать до системи органів державної влади, вони наділені державно-владними повноваженнями, в тому числі на реалізацію правових норм через їх застосування, з метою здійснення своїх функціональних повноважень у межах своєї компетенції.

**Застосування норм права** – це реалізація норм права компетентними організаціями з вирішення конкретної справи, яка має державно-владний, творчо-організуючий характер,

---

<sup>79</sup> Гусарєв С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. С. 136.

здійснюється у встановлених процедурних формах і завершується виданням індивідуально конкретного припису<sup>80</sup>.

**У процесі застосування норм права уповноважений орган за допомогою індивідуальних актів вирішує два основні завдання:**

а) організацію позитивного виконання приписів норм права;

б) забезпечення відповідної реакції з боку держави на недотримання або невиконання норм права.

**На цій підставі виділяють дві форми застосування норм права: оперативно-виконавчу і правоохоронну.**

**Оперативно-виконавче правозастосування** – це організація виконання приписів правових норм, позитивне регулювання за допомогою індивідуальних актів правозастосування шляхом сприяння виникненню, зміні чи припиненню конкретних правовідносин на основі норм права (наказ про зарахування на роботу, рішення про призначення пенсії, свідоцтво про шлюб, рішення про будівництво житлового будинку, рішення про усиновлення тощо).

**Правоохоронне правозастосування** – це діяльність, спрямована на охорону норм права від порушень, застосування заходів державного примусу та забезпечення виконання примусових заходів (вирок суду, рішення про притягнення до адміністративної, дисциплінарної або цивільної відповідальності)<sup>81</sup>.

Саме останнє відноситься до компетенції правоохоронних органів. При цьому найчастіше вони видають правозастосовні акти в сфері адміністративно-правової відповідальності. Крім того, слід акцентувати, що застосування норм права органами державної влади, зокрема й правоохоронними органами, здійснюється виключно за принципом «дозволяється лише те, що прямо зазначено в законі».

Отже, правовою основою правоохоронної діяльності компетентних державних органів є нормативно-правовий акт.

---

<sup>80</sup> Орлова О. О., Кучук А. М., Мінченко О. В. Загальна теорія права : навчально-методичний посібник. Суми : ФОП Цьома С. П., 2020. С. 123.

<sup>81</sup> Волинка К. Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. С. 168.

Це проявляється, по-перше, в тому, що основна діяльність правоохоронних органів полягає в забезпеченні застосування норм права, що встановлені нормативно-правовими актами. По-друге, діяльність правоохоронних органів регулюється системою національного законодавства, зокрема спеціальними нормами, які безпосередньо і виключно регулюють їхню діяльність. І по-третє, самі правоохоронні органи компетентні здійснювати підзаконну правотворчість або безпосередньо, або спільно з іншими органами державної влади.

### **Контрольні питання**

1. Охарактеризуйте поняття та види форм (джерел) права.
2. Перелічіть переваги нормативно-правового акта над іншими джерелами права.
3. Які особливості притаманні нормативно-правовому акту?
4. Охарактеризуйте поняття й ознаки нормативно-правового акта.
5. У чому полягає різниця між нормативно-правовим актом, актом застосування норм права та інтерпретаційним актом?
6. Наведіть перелік нормативно-правових актів, що становлять систему законодавства України.
7. Здійсніть класифікацію нормативно-правових актів.
8. Проаналізуйте юридичну силу нормативно-правових актів.
9. Розкрийте поняття та охарактеризуйте ознаки закону.
10. Здійсніть класифікацію законів.
11. Охарактеризуйте поняття й ознаки підзаконного нормативно-правового акта.
12. Назвіть види підзаконних нормативно-правових актів за різними критеріями поділу.
13. Проаналізуйте особливості дії нормативно-правових актів у часі.
14. Опишіть територіальну та екстериторіальну дію нормативно-правового акта в просторі.
15. Охарактеризуйте дію нормативно-правових актів щодо кола осіб.
16. Проаналізуйте зміст та елементи національної правової системи.
17. З'ясуйте суть і перелічіть ознаки відомчого нормативно-правового акта.

18. Здійснить класифікацію нормативно-правових актів, що регулюють діяльність правоохоронних органів.

19. Які форми правотворчої діяльності правоохоронних органів Вам відомі?

20. Вкажіть форми застосування норм права правоохоронними органами.

### **Рекомендована література**

1. Бурдін М. Ю., Логвиненко І. А., Лазарєв В. В. Теорія держави та права у визначеннях та схемах : довідник. Харків : ХНУВС, 2021. 108 с.
2. Ведерніков Ю. А., Грекул В. С. Теорія держави та права : навчальний посібник. 4-те вид., допов. і перероб. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 224 с.
3. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
4. Гладкий С. О. Теорія держави і права : навчально-методичний посібник. Полтава : ПУЕТ, 2016. 371 с.
5. Гусарєв С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 270 с.
6. Загальна теорія держави і права : підручник / за заг. ред. М. С. Кельмана. Тернопіль, 2018. 804 с.
7. Загальна теорія держави і права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. Київ : Кондор, 2008. 477 с.
8. 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. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
9. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
10. Заморська Л. І. Правова нормативність та її інституціоналізація в Україні : монографія. Одеса, 2013. 304 с.
11. Заморська Л. І., Карвацька С. Б. Теорія права : навчально-методичний посібник. Чернівці : ЧНУ ім. Ю. Федьковича, 2021. 632 с.
12. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>

13. Крижановський А. Ф., Крестовська Н. М., Матвеева Л. Г., Скурпихін С. М., Іванчук В. Є. Загальна теорія права та держави : навчально-методичний посібник / НУ «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2022. 257 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/16058>
14. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права : навчально-методичний посібник. Київ : Атіка, 2013. 412 с.
15. Ніколенко Л. М., Іванюта Н. В., Батечко А. І. Теорія держави та права : навчальний посібник. Київ : ВД «Дакор», 2021. 216 с.
16. Орлова О. О., Кучук А. М., Мінченко О. В. Загальна теорія права : навчально-методичний посібник. Суми : ФОП С. П. Цьома, 2020. 237 с.
17. Пендюра М. М. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : ФОП О. С. Ліпкан, 2013. 304 с.
18. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
19. Селецький С. І. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2012. 246 с.
20. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. 3-тє вид. Київ : Алерта, 2012. 524 с.
21. Теорія держави і права : навчальний посібник / А. А. Письменицький, В. Д. Гапотій, Я. В. Попенко, В. Г. Поліщук. Мелітополь : ФОП Однорог Т. В., 2017. 298 с.
22. Теорія держави і права : навчальний посібник / Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвеева, Я. О. Тицька, Н. В. Атаманова, Н. Б. Арабаджи. Одеса : Міжнародний гуманітарний ун-т, 2021. 193 с.
23. Теорія держави і права : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : ХНУВС, 2018. 416 с.
24. Теорія держави та права : методичні рекомендації / І. С. Загоруй, Л. М. Загоруй. Сєверодонецьк : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2018. 451 с.
25. Теорія держави та права : навчальний посібник / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. 320 с.
26. Теорія держави та права : підручник / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін. ; за заг. ред. Є. О. Гіди. Київ : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. 576 с.
27. Тополєвський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 268 с.

## Тема 5

# ТЛУМАЧЕННЯ НОРМ ПРАВА ЯК ФОРМА НОРМОТВОРЧОСТІ

*5.1. Прикладні методи тлумачення норм права у нормотворчості*

*5.2. Проблеми тлумачення правових норм як теоретико-прикладна основа нормотворчості*

*5.3. Нормотворення як додаткова функція реалізації права*

*5.4. Нормотворення у контексті правової дійсності*

*5.5. Тлумачення норм права у судочинстві як спосіб нормотворення*

### **5.1. Прикладні методи тлумачення норм права у нормотворчості**

Оскільки нормотворчість здебільшого зумовлюється потребами врегулювання суспільних відносин, тобто має чітко виражений потребовий контекст, то цей процес можна вважати доцільно необхідним для соціуму (корисність, або користь нормотворчості цілком реальна, навіть більше – вона є прагматичною). Тому процес нормотворення керується головно **методологією прагматизму**.

Найперше, що треба враховувати в цьому контексті, це діяльнісну природу прагматичного методу, коли нормотворення розуміють як активне практичне втручання у дійсність, а не її дзеркальне відображення. Іншими словами – це творення в дії (з грец. прагма означає «дія»). Таким чином, однією з ключових вимог прагматичного підходу є розгляд норми права у площині її практичності, як вона має діяти реально, наскільки повно охоплює відносини в певному конкретному випадку, щоби врегулювати його. Так визначається спроможність норми ефективно діяти, тобто відповідати своєму призначенню. Тож перша ознака прагматизму – це вузький практицизм, який концентрується у співвідношенні «дія – ефект».

Цей практичний характер прагматизму відображає діяльнісний зміст нормотворення, і при цьому не просто відображає дійсність, а є актом творення нового знання.

Звідси можна зробити висновок, що створення нових норм права найбільш доцільно здійснювати за допомогою функціонально-діяльнісного, суто практичного підходу. Зрозуміло, що йдеться про необхідність змістового наповнення норми з функціональною концентрацією. Тут зміст розглядається як сукупність певних елементів з акцентом на функції, які вони виконують. Наприклад, закон включає конкретні норми – це структура, форма. А те, які функції виконують ці норми (кожна з них), – це зміст. При творенні конкретної норми зміст має бути пов'язаним із контекстом всього закону, що забезпечує цілісність і гармонійність нормотворення.

Наступна особливість прагматичного методу – це *орієнтація на успішність*, корисність результату дії. Що стосується творення норми права, то ця особливість визначає, наскільки зміст норми права відповідає меті норми, її призначенню. Тобто наскільки вона задовольняє ту чи іншу людську потребу.

Отже, творення норм права не можна розглядати лише як копіювання (відтворення, описування) певних життєвих ситуацій. Важливо сконцентрувати в цьому змісті те, що забезпечить узагальнення всіх аналогічних ситуацій і гарантуватиме надалі реалізацію змісту в усіх типових випадках. Орієнтація на практичну корисність норми, яка задовольняє інтереси суб'єкта правовідносин, означає визначення їх цінності, необхідності для суспільства загалом і потреби регулювання тих чи інших право-випадків зокрема.

Не менш цікавим і особливим є застосування прагматичного підходу у нормотворенні в поєднанні із тлумаченням норм права, що полягає у *розкритті аналітичних і водночас творчих можливостей суб'єкта тлумачення – інтерпретатора*. Однак цей метод у правотлумаченні має обмежене застосування. Він не тільки орієнтований на виявлення недоліків норми, її можливої недосконалості, а й пропонує способи поліпшення, але саме тут своєрідним негативом виступає суб'єктивізація процесу тлумачення, який зводиться до особистого переконання інтерпретатора у правильності власного розуміння змісту норми, коли мислення зводиться до підбору власних засобів і способів найбільш успішного вирішення проблемної ситуації для перетворення її у врегульовану ситуацію. Цей прагматизм суб'єктивної оцінки



та пропонування результатів власного осмислення змісту норми може призвести до помилок у тлумаченні.

Феномен прагматизму тлумачення правових норм не має зводитися до одностороннього підходу в розумінні змісту правових норм. Навпаки, він повинен передбачати застосування різноманітних способів, методів, прийомів і принципів пізнання, настільки невичерпних, як і сама правова дійсність.

Цікавим у цьому контексті є *інструментальний підхід* Дж. Дьюї<sup>1</sup>, згідно з яким прагматизм можна застосовувати в декілька етапів у правотворенні. Абстрагуючись від його розуміння права як інструменту врегулювання правовідносин, можна виділити *п'ять відносно окремих логічних ступенів нормотворення*: 1) відчуття ускладнення; 2) визначення і встановлення меж його впливу; 3) уявлення про можливе рішення; 4) формулювання правила врегулювання цього аспекту відносин; 5) наступні спостереження, що підтверджують вирішення та/або подальше уникнення проблеми.

Щодо першого етапу – відчуття ускладнення, – то сам Дьюї тлумачить його як сумнівну або невизначену ситуацію (тривожну, двозначну, заплутану, повну суперечливих тенденцій)<sup>2</sup>. По суті, це відображення проблемної ситуації, яка можлива через розуміння дослідником недостатності наявної норми права для належного врегулювання певного виду правовідносин. Це суб'єктивне переживання. Але воно викликане тільки зовнішніми обставинами – суперечливістю ситуації. Тому звинувачувати Дж. Дьюї в суб'єктивізмі, очевидно, немає підстав. У цьому випадку досвід не можна розглядати лише як суб'єктивне явище, адже він суб'єктивний за формою, натомість його зміст об'єктивний, бо викликаний певними реальними обставинами. Це важливо враховувати в юридичному дослідженні, де сумнів, заплутаність справи – це, як правило, явища буденні. Скажімо, кожний позов до суду є результатом сумніву у справедливості правового врегулювання тієї чи іншої ситуації;

---

<sup>1</sup> Knight. P. J. Philosophical pragmatism and religious belief: interpreting Christian non-realism through John Dewey and Richard Rorty. URL: <http://etheses.dur.ac.uk/5308/>

<sup>2</sup> Методологія сучасного правознавства : посібник / О. М. Балинська, В. А. Яценко ; за заг. ред. О. М. Балинської. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 372 с.

неефективність дії конкретної правової норми також породжує певний сумнів чи невизначеність ситуації; тлумачення правової норми так чи інакше передбачає елемент сумніву, скепсису, допоки не буде доведена протилежна точка зору.

Таким чином, цей, можна сказати, початковий етап дослідження ще безпредметний, але все-таки важливий, оскільки він фактично передує встановленню його предметності та є її умовою. Методологічна важливість цього етапу для юриспруденції полягає в тому, що він орієнтує на необхідність вивчення не тільки правової ситуації загалом, а й конкретних предметних її елементів, які відтворюють весь контекст функціонування правової норми. На нашу думку, це ще не є справжнім етапом дослідження, фактично це лише його передумова, певне психологічне підґрунтя, що зумовлює власне потребу дослідження.

Визначення такої потреби Дж. Дьюї називає другим етапом, суть якого полягає в тому, щоби з'ясувати специфічний характер проблеми, визначити її «природу». Цей етап, на його думку, становить сутність критичного мислення. Зміст етапу визначення потреби і меж її впливу зводиться до подолання невизначеності, сумнівності й опрідметнення проблемної ситуації. Фактично йдеться про встановлення наявності проблеми, визначення її меж і потреби (доцільності) її вирішення. Для юридичного прагматизму така предметність особлива і специфічна. Вона спрямована не так на вивчення правових норм, як на саму юридичну практику, на контекст реалізації правом своєї соціальної місії, що полягає головним чином у регулюванні та контролі функціонування суспільних відносин. Однак навряд чи можна беззастережно пристати на цю однубічну позицію, яка відверто суперечить традиціям українського та загалом європейського правознавства.

Водночас прагматизм орієнтує дослідника на те, щоби вивчення тієї чи іншої норми було не формальним, а змістовним, щоби право сприймати як втілення юридичної практики у сконцентрованому (узагальненому) вигляді. Тільки в такому трактуванні не спостерігатимемо суперечності між конкретною правовою нормою і юридичною практикою.

Прибічники юридичного прагматизму, абсолютизуючи юридичну практику, відмежовують її від способу її упорядку-

вання, тобто розводять категорії змісту та форми, які завжди існують в єдності. Тому можна зробити висновок, що предметність у юридичному дослідженні криється не у самій нормі, як формі чи способі існування права, а в її змісті, тобто у тих відносинах, які ця норма відтворює.

Друга особливість прагматичної методології в заданому контексті полягає у тому, що вона орієнтує не лише на вивчення правової норми чи навіть юридичної практики як таких (ізолювано), а на їх соціальну значущість, тобто прагне визначити їх здатність слугувати злободенним потребам людини. Цей аспект прагматичного підходу є цілком реальним і необхідним для врахування у юриспруденції; його реалізація може бути втілена шляхом певної гармонізації між публічним і приватним правом, коли особисті інтереси людини повинні поєднуватися з громадянським обов'язком і навпаки. Вбачаємо в цьому справжній гуманістичний зміст розвитку права, і саме ця істина повинна домінувати в будь-якому правовому дослідженні.

Третій етап пізнання у Дж. Дьюї – це сам процес дослідження, тобто *застосування тих чи інших способів мислення*. Тут, очевидно, слід повністю погодитися з Дьюї, бо в його теорії йдеться про такі загальноновизнані форми мислення, як ідея, здогадка, гіпотеза, теорія. При цьому він своєрідно розуміє поняття ідеї: не просто як відображення світу, речі (матеріалізм), а як передбачення з випередженням дійсності (моделювання).

Тут Дж. Дьюї опредметнює ідею, наділяючи її конструктивністю і творчістю. З огляду на це, правове дослідження – це не сухий, безсторонній аналіз проблемної ситуації, а орієнтація на певні кроки для її вирішення, поліпшення, тобто відбувається не просто констатація наявного, а виробляються пропозиції з удосконалення (або додаткового пояснення) змісту правової норми, підвищення ефективності правоохоронної діяльності, правового регулювання певної сфери тощо.

Саме на такому розумінні ідеї Дж. Дьюї будує четвертий етап дослідження – *розвиток смислового змісту ідей у їх співвідношенні*: як ідея виводиться з певних фактів, так міркування впливають з ідеї. Йдеться про критичний розгляд висловленої гіпотези. Тут важливо підкреслити прагматистське розуміння результативності ідеї. Тобто в ній втілено

не абстрактно-формальне, а смислотворче відображення дійсності. Сприйняття ідей як активного відтворення дійсності містить у собі потенціал творчості (правотворення). У такому розумінні ідей народжуються нові форми знання – здогадки, припущення, версії, гіпотези, які на цьому етапі критично оцінюються. По суті, це відображення гносеологічного процесу філіації (лінійного процесу переродження) ідей у гіпотези. Якщо розглядати, наприклад, кримінально-правову практику, то вищезазначений гносеологічний процес наче ілюструє логіку висунення версій у кримінальному провадженні та їх критичну оцінку, а відтак – відсіювання хибних і вибір найбільш вірогідних.

Завдяки цій практично-творчій стороні ідея є своєрідним важелем, методом пізнання. Але пізнання теоретичного, в чому якраз полягає синтезуюча роль ідей як форми нового знання.

І саме завершальний, п'ятий, етап дослідження (за Дж. Дьюї) цю синтезуючу роль ідеї реалізує: *гіпотеза переростає в теорію шляхом перевірки практикою*. Ця перевірка здійснюється через спостереження або експеримент. Для того щоби побачити, чи здійсняться передбачувані результати, вказані теоретично, – спостереження доречно на початку і в кінці процесу. На початку – щоб точніше і ясніше визначити природу ускладнення, а в кінці – щоб оцінити достоїнство висновків у вигляді гіпотез.

Видається, головне раціональне зерно прагматизму – абсолютизація практики у пізнанні, але водночас, на жаль, ця практика зводиться до вузького практицизму, тобто досвіду. Хоча при цьому досвід, будучи теоретично узагальненим як субстанція минулого, працює на майбутнє.

### ***Соціальний реалізм у нормотворенні***

Очевидно, відчуваючи цю істину, сучасні неопрагматики, представники так званої реалістичної школи права, висунувши тезу проти диктат нормативності права, водночас голосно задекларували його соціальну місію – як регулятора й основного чинника контролю суспільних відносин.

Особливість позиції представників реалістичної школи права та соціологічної юриспруденції виявляється в тому, що вони *ввели соціально-наукове дослідження у сферу право-*

*творчості та реалізації права.* Найбільш повно і доволі вдало це зробив К. Левеллін, який виклав основні параметри досягнення такої єдності. При цьому він концептуально розглядає право у розвитку, в русі, в реалізації, в судовому правозастосуванні тощо, тобто позиціонує право не як самоціль, а як засіб досягнення соціальних цілей, виходячи з того, що суспільство розвивається швидше, ніж право. Загалом цей учений висловлює рекомендації з реалізації права за такою схемою: 1) виявлення проблеми між сущим і необхідним, 2) критична оцінка традиційних норм і теорій, 3) наполегливий пошук шляхів вирішення проблеми через відображення фактів у кожному конкретному випадку і 4) прийняття рішення, керуючись цим конкретним фактом, а не чинними правовими нормами<sup>3</sup>. З останньою рекомендацією К. Левелліна навряд чи можна погодитися, бо вона одностороння, адже перевірка фактів неможлива без їх теоретичного узагальнення, тобто без співвідношення з тими чи іншими правовими нормами. З рештою його рекомендацій як певною логікою дослідження можна погодитися, оскільки вони реально відображають взаємозв'язок правової науки та правової практики.

Ще один важливий аспект прагматичного підходу пов'язаний із творчістю, тобто *передбачає активність суб'єкта пізнання.* За Гегелем, свідомість не лише відображає світ, а й творить його. Прагматизм явно запозичив цей підхід, але надав йому дещо нового звучання. Пізнання не можна вважати пасивним актом, цей процес є активним втручанням у дійсність із передбаченням імовірного напряму подальшого розвитку цієї дійсності.

Отже, тлумачення норм права не можна розглядати лише як копіювання змісту норми. Важливо не просто відтворити те, що в ній є, а побачити в цьому змісті те, що забезпечить цій нормі здатність до подальшого існування і реалізації. Цим самим інтерпретатор виконує творчу функцію удосконалення законодавства. Орієнтація на практичну корисність знання, яка задовольняє інтереси суб'єкта пізнання (тобто тлумачення

---

<sup>3</sup> Pound R. Social control through law. New Haven : Yale Univ. Press; Oxford Univ. Press, 1942. 138 p. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000271624222300194>. С. 97–100.

правових норм), означає визначення їх цінності, необхідності для суспільства загалом і потреби регулювання тих чи інших правовідносин зокрема.

За такого підходу *досягнуте істинне знання має бути досконалим, доцільним і знову ж таки корисним*. Звідси випливає висновок, що знання (поняття, ідеї, теорії) виступає інструментом пізнання, за допомогою якого формуються уявлення про реальність. Тобто правові норми слід оцінювати насамперед з позиції їх досконалості, адекватності відображення реальних правовідносин. Адже соціальний реалізм, як і прагматизм, – це такий різновид позитивістської філософії, який є важливим для розуміння природи позитивного права. В ньому, на відміну від природного права, міститься важлива складова доцільності, гармонії, єдності форми та змісту, що й забезпечує його діяльнісний характер.

### ***Феноменологія у нормотворенні***

З'ясування правової природи явища – це встановлення його закономірностей і, отже, розкриття сутності як уже реальної категорії, феномену. Тобто фактично *феноменолог не відкидає реально існуючий об'єктивний світ речей, який водночас існує також у свідомості*. Для характеристики цього явища феноменологи запропонували категорію «інтенційності», яка означає постійну спрямованість свідомості на предмети, оскільки свідомість взагалі є «свідомістю про щось чи про когось». Фактично йдеться про цілеспрямованість свідомості як важливу складову її активності. Особливо це стосується правобуття, де правосвідомість не просто активна, а фактично сягає рівня творчості (нормотворчості). Це стосується не лише фундаментальних, а й прикладних юридичних досліджень, які спрямовуються на вдосконалення юридичної практики.

Реально існуючий об'єкт передбачає виокремлення певних причинних зв'язків свого існування і дії (право – це не окрема норма, а система норм), тобто наявність емпіричних даних. А це вже сфера науки, про що феноменологи замовчують. Фактично в цьому випадку інтенційність сумнівна, бо працює методологія діалектична.

Щоб уникнути цієї суперечності, пропонується розглянути другий вид інтенційності – *«дії, спрямованої на що-небудь», де конкретний об'єкт дослідження відсутній*. Тут відкривається

простір для фантазії, яка має місце у будь-якому пізнанні як своєрідний елемент творчості. У юриспруденції ж діє не фантазія, а прогностична уява, розсудливість, збереження і дотримання логічних процедур, зумовлених правовою реальністю, з одного боку, та потребами й імовірним проектом її удосконалення – з іншого.

Це не суперечить феноменологічному підходу, оскільки *будь-який акт творчості (наукової або художньої) передбачає певну автономізацію думки від її реального об'єкта*, що може відбуватися у формі абстрагування, узагальнення, відмежування суттєвого від несуттєвого і т. ін. Тобто тут починають працювати фантоми вже не розсудливості, а розуму. Розсудливість і розум – співвідносні поняття, але розсудливість для розуму є чинником створення понять, суджень та правил, які розумом узагальнюються в ідеї, концепції тощо.

Але ж поняття, судження, правила – це жива тканина права, на вивчення якої спрямована правосвідомість. Очевидно, це вже не стільки фантазія, скільки акт інтенційності, де сприйняття реального об'єкта гармонійно поєднується з уявним його існуванням, що базується на досвіді суб'єкта дослідження. В цій уяві є місце і тому, що ще не існує, але потенційно може стати реальністю. Очевидно, у цьому власне й полягає акт правотворчості.

*Це важлива сторона регулятивної функції права, в якій самою природою права закладено творчість.* Інтенційність тут полягає в тому, що розсудливість відображає динаміку правової реальності, тобто правової норми в дії. Розум же не лише висвітлює правову систему такою, якою вона існує, а й такою, якої вимагає динаміка розвитку суспільних відносин і потреба в їх регулюванні. Отже, у своїй єдності правотворчість і правове регулювання розкривають цілісну картину правової системи в русі, в розвитку.

Якщо правове регулювання розглядати саме так – у поєднанні з нормотворенням, – то цілком реально можна запобігти перебільшенню в його оцінці і не перетворити процес правового регулювання суспільних відносин у щось самодостатнє, якесь відокремлене від правової дійсності явище. Водночас такий підхід надає *«правотворчій інтенції» практичного спрямування*, не даючи їй можливості перерости в чисту фантазію.



Дуже важливо вловити момент переходу від випадкового в необхідне. Окреме, одиничне у суспільстві існує само по собі як випадкове, тобто несуттєве, другорядне, незначне, але, набуваючи правового статусу, стає необхідним, суттєвим, законірним. Саме синергетика соціальних явищ у такому контексті виводить випадкове, одиничне на рівень необхідного, загального. Такий підхід значною мірою заповнює прогалину в переході від хаосу до певного порядку, яка в соціумі без еволюції права неможлива.

## **5.2. Проблеми тлумачення правових норм як теоретико-прикладна основа нормотворчості**

Філософське розуміння сутності тлумачення подає цей процес як пояснення чи інтерпретацію чого-небудь попередньо не відомого шляхом умоглядного (абстрактного, узагальненого) аналізу суті явища, як одне з понять, що позначають *смыслотворчу* діяльність. Тлумачення, передусім будучи індивідуальним уявленням, може в процесі подальшого пізнання і понятійно-термінологічного мовного оформлення стати загальнопоширеною нормою.

Можна запропонувати окреме визначення поняття «тлумачення норм права»: це пізнавальна за змістом діяльність різних з огляду на рівень правосвідомості суб'єктів права, що має вольовий характер, спрямована на з'ясування і роз'яснення волі суб'єкта правотворчості або виявленої опосередковано через нього волі громадянського суспільства, втіленої у нормах права, та здійснюється шляхом використання спеціально напрацьованих для цього правил і прийомів (способів тлумачення норм права) з метою правильного розуміння та практичної реалізації приписів правових норм і зрештою матеріалізується в нових нормах (інтерпретаційно-правових)<sup>4</sup>.

*Підстав для підтвердження доцільності й необхідності тлумачення правових норм є чимало.* На думку Ю. Ведернікова<sup>5</sup>,

---

<sup>4</sup> Проблеми тлумачення правових норм : посібник / автор-упорядник О. М. Балинська. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 392 с.

<sup>5</sup> Ведерніков Ю. А., Папірна А. В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Знання, 2008. С. 246.



потреби в актах тлумачення норм права на практиці зумовлені певними чинниками, які можна згрупувати в такі, зокрема, як:

1) невідповідність юридичних норм фактичним умовам життя (виникають відносин, які не існували або не були помітними на момент видання норм права, але з часом стали такими, що підпадають під їх дію);

2) наявність у нормативно-правових актах спеціальних правових понять, визначень, які мають багатозначний характер (наприклад, поняття «джерела підвищеної небезпеки»);

3) використання у нормативно-правових актах оцінних понять, що виражають лише соціальне значення тих чи інших явищ («тяжкі наслідки»);

4) нечіткість, недбалість, недогляд правотворчих органів, які часто трапляються під час оформлення їхніх думок у нормах права (іноді їхня воля відображена доволі схематично, деяких ознак складу правопорушень взагалі не вказують і встановити їх можна тільки тлумаченням норм права);

5) необхідність, що очевидна зі змісту самого нормативно-го акта (йдеться про випадки, коли правотворчий орган використовує слова «інші», «тощо»).

### ***Конотативність (сміслові називання) у нормотворенні***

Сфера правовідносин вирізняється з-поміж інших комунікативних середовищ, адже адресат і адресант, з одного боку, є абстрактними, еталонними носіями мови, а з іншого – конкретними індивідами. Абстрактність полягає в тому, що говорити про право-творця в однині можна хіба що в узагальненому розумінні об'єднаного прообразу особи – представника того колегіального органу, який створив певний документ (якщо говоримо про творця закону, маємо на увазі народних депутатів, або в разі референдуму – всіх громадян, наділених виборчим правом, якщо про постанову Кабінету Міністрів – осіб із його складу, якщо про рішення міської ради народних депутатів – саме цих представників місцевої громади, і так далі). Навіть механізм прийняття одноосібних нормативно-правових документів (скажімо, указів Президента чи наказів ректора університету) чітко регулюється нормами попередньо прийнятих юрисдикційно вищих правових актів.

У цьому випадку конотативність (називання зі смисловим відтінком) право-творця проявляється у характеристиках того нормативного акта, який він (знову ж таки слід наголосити, що тут це узагальнене, збірне поняття) прийняв. Тому в межах поняття «право-творець» розрізняють законотворця і нормотворця – поняття, конотативність (змістовий нюанс розрізнення) яких розкривається в контексті розуміння всієї сукупності функціональних ознак результатів відповідних процесів – законотворчості та нормотворення. Крім того, що право-творець є поняттям конотативно абстрактним, він є ще й еталонним: функціональна стилістика його діяльності обов'язково враховує екстралінгвістичні (позамовні) чинники та їхній вплив на функції мови права, додержуючи при цьому точного зразка встановленої нормативності й водночас будучи мірилом для подальшого нормотворення.

Інтерпретаційні акти – це правові акти компетентних державних органів, що містять результат офіційного тлумачення. Передусім вони є правовими актами та володіють усіма їх ознаками. Вони видаються і забезпечуються державою, письмово закріплені, є обов'язковими для реалізації. За ознакою результативності вони відрізняються від інших правових актів. Так, інтерпретаційний акт є результатом тлумачення правових норм, інші акти – результатом іншої правової діяльності: правотворчості або правозастосування, які мають різне призначення, процедуру, нормативне закріплення. Акти тлумачення не підміняють собою інтерпретаційні акти правотворчості і правозастосування, вони мають додаткове (субсидіарне) значення до цих нормативно-правових і індивідуальних актів.

Інтерпретаційний акт виступає результатом тлумачення правових норм, на відміну від нормативного акта, який є результатом правотворчості або правозастосування. Він не містить норм права, а лише їх тлумачить і пояснює; він залежить від нормативного акта – коли той втрачає юридичну силу, тоді інтерпретаційний акт теж скасовується. Головна відмінність інтерпретаційного акта від правозастосовного полягає в тому, що перший пов'язаний з рішенням конкретної справи, а інтерпретаційний має загальний характер. Результати тлумачення випливають зі закону, є висновками з чинного законодавства

і фіксуються в судовій практиці, набуваючи зрештою значення нормативних положень, що конкретизують закон, які входять до складу об'єктивного права. Вони можуть бути сформульовані найвищим судовим органом або судом нижчої інстанції у конкретній справі. Але рішення, винесене в окремій справі, стає право-положенням лише в тому разі, якщо воно сприйняте практикою та слугує зразком для винесення ухвал в однорідних справах, своєрідним прецедентом тлумачення.

### ***Соціальна складова тлумачення норм права у нормотворенні***

Не менш важливим видається *соціальний контекст у тлумаченні правових норм*. Адже необхідність у тлумаченні правових норм виникає передусім через те, що норми права мають загальний та абстрактний характер і деколи незрозумілий зміст, натомість реальні суспільні відносини завжди конкретні, мають певні індивідуальні особливості. Отже, в кожному випадку реалізації норм права потрібно з'ясувати, чи належить цей конкретний випадок до того виду відносин, який законодавець передбачив у правовій нормі, чи ні.

Навіть якщо формально суб'єкт правотворчості є персоніфікованим (наприклад, президент або міністр), все одно фактично норма виникає внаслідок інтелектуальних зусиль різноманітних фахівців, що працюють в його апараті, а також радників, незалежних експертів тощо, які спершу складають проєкт нормативно-правового акта, далі обговорюють та вдосконалюють його і, нарешті, затверджують в остаточній редакції. Ще складнішою вважається ситуація, коли суб'єкт правотворчості є колективним (парламент, уряд, орган місцевого самоврядування та ін.).

Б. Малишев<sup>6</sup>, розглядаючи окремо норми-цілі, доводить, що суб'єкт правотворчості, для того щоб норми права тлумачилися згідно з його задумом, а відтак і точніше досягалася мета правового регулювання, іноді вдається до закріплення своїх цілей безпосередньо у вигляді окремих норм. З цього моменту вони перестають бути цілями законодавця,

---

<sup>6</sup> Малишев Б. В., Москалюк О. В. Застосування норм права (теорія і практика) : навчальний посібник / за заг. ред. Б. В. Малишева. Київ : Реферат, 2010. 260 с.

а набувають статусу цілей законодавства у формі норм-цілей. На рівні теоретичної класифікації норми-цілі він формально відрізняє від норм-принципів та норм-декларацій. Одним із варіантів класифікації може бути такий: норми-цілі мають елементи прогнозування, норми-принципи виконують установчу функцію, а нормам-деклараціям притаманний програмний характер. І норми-принципи, і норми-декларації, і норми-цілі виступають як магістральні аксіологічні напрями правотворчості та правореалізації. У своїй сутності такі норми мають яскраво виражену телеологічну основу: решта норм слугують засобами для втілення цінностей, які містяться у нормах-цілях.

Саме соціальний контекст породжує норми права (за необхідності врегулювання певного виду суспільних відносин виникає нормотворча ініціатива) і водночас потребує пояснення норм права у кожному окремому право-випадку. При цьому соціальне призначення будь-якого тлумачення права полягає у забезпеченні однакового (уніфікованого) розуміння змісту юридичної норми усіма, хто має її застосовувати або реалізовувати<sup>7</sup>.

Історичний досвід засвідчує, що трансформації та пов'язані з ними реформації, попри наявність негативних викликів, мають позитивний перспективний зміст для цивілізаційних зрушень тоді, коли вони забезпечені необхідним динамізмом нормотворення. З цього приводу В. Федоренко зазначає, що «сучасні державотворчі та правотворчі процеси в Україні вирізняються своєю динамікою й необхідністю прийняття суб'єктами владних повноважень своєчасних, неупереджених і відповідальних рішень, які юридично втілюються у відповідних правових актах»<sup>8</sup>.

Практичні та теоретичні правотворчі процеси в Україні сприяли популяризації дослідження їхніх методологічних засад, які сьогодні вже не обмежуються методами теоретичної науки держави та права. Певною мірою в наукових дослідженнях

---

<sup>7</sup> Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Львів : Край, 2007. С. 153.

<sup>8</sup> Федоренко В. Л. Проблемні питання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 12. С. 165.

виявляється доктринальне, герменевтичне, феноменологічне, логіко-позитивістське, казуалістичне й екзистенціалістське трактування права. У цьому контексті Н. Душек додає: «Завдяки науковому обґрунтуванню процес нормотворення може стати фундаментальною умовою оновлення законодавчої бази, змістом якої є вироблення правових норм»<sup>9</sup>.

Цілком закономірно, що розширення філософсько-гуманітарного забезпечення спричинило поліфонію дефінітивних інтерпретацій юридичних понять, термінів, новел. Так, Т. Подорожна зауважує: «Розпочаті з початку 90-х років минулого століття правові перетворення не сприяли чіткості й точності вияву законодавчої волі в нормативно-правових актах. Такі зміни призвели до ускладнення юридичних понять і термінів, громіздкості словосполучень і юридичних конструкцій, а отже, до ускладнення текстів нормативно-правових актів та порушення вимог правил нормотворення, а саме: зрозумілості, простоти і доступності мови, чіткості й однозначності понять, термінів, формулювань»<sup>10</sup>.

Отож, як убачається, звернення до соціокультурних чинників правової нормотворчої діяльності зумовлено власне природою права, у межах якої норми, їх кодифікація, механізм виникнення з-поміж них нових і зникнення старих розглядаються у широкому контексті соціального нормотворення.

Відповідно, соціокультурний контекст нормотворення дає змогу уточнити предмет філософсько-правової проблематики як світоглядної галузі знань. Історія західної цивілізації засвідчує, що право було ключовим принципом соціальної організації завдяки специфічному історичному досвіду цієї цивілізації як вияву досягнення певного рівня культурно-історичного прогресу.

За логікою розгортання наведеної думки доречно вдатися до епістемологічного підходу у визначенні соціального змісту поняття правового нормотворення. Приклади того, як правила звичаю або норми звичаєвого права й норми справедливості

---

<sup>9</sup> Душек Н. М. Правоутворення: до постановки проблеми. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 19.

<sup>10</sup> Подорожна Т. С. Дефінітивні проблеми нормотворення (на прикладі норм цивільного права). *Університетські наукові записки*. 2010. № 4. С. 53.

поступово замінюються кодифікованими законами, можна спостерігати в античній культурі та притаманній їй світоглядній концепції права. Зі збагаченням світоглядно-наукової картини світу давньогрецькі мудреці починали пояснювати події, що відбувались у світі, уже не за допомогою їх звернення до керівної сили універсуму, а до розуму, формулюючи нові поняття й терміни, так би мовити, юридичного призначення.

Право як форма суспільної свідомості є частиною філософії, тобто світоглядної галузі знань. Зважаючи на філософсько-правове тлумачення правової норми як загальнообов'язкового правила поведінки людей, встановленої, санкціонованої та забезпечуваної державою, слід урахувувати філософсько-світоглядну інтерпретацію тенденцій і цілей, закономірностей юридичного нормотворення та вивчення механізмів його змістового наповнення, що становить предмет юридичної науки. Натомість смислове тлумачення правової норми, її соціальної доцільності й культурологічної цінності, які вона передбачає, містить у собі філософія права як дисципліна практичної філософії.

Правова норма фіксує в конкретних приписах стосовно свобод і обов'язків, дозволеного і забороненого адекватність покарання за вчинений злочин чи завдану шкоду, регулюючи взаємини між людьми, суспільними локаціями, країнами та регіонами. Отже, її не можна розглядати лише як юридичну конфігурацію, технічний засіб правової архітекτονіки. Вона є соціокультурним феноменом, який сягає за межі суто інструментального спектру юридичної науки, набуває світоглядного масштабу, не обмежуючись науково-методологічною значущістю.

Отже, динамічний розвиток змісту правової норми є індикатором розвитку не лише правової культури народу, а його культури загалом, що є предметом філософсько-правової рефлексії. Правова норма як соціокультурний феномен в умовах сучасної глобалізації фокусує всі переваги та вади цивілізаційного розвитку людства, сприяючи зближенню народів.

Правова норма не може бути універсальною, розрахованою на всі випадки життя, адже, з одного боку, вона, як і будь-яка норма, спрямована на стабілізацію суспільних відносин, а з іншого – реалізовує прогностичну функцію,

створюючи альтернативні форми поведінки людей. Оскільки її ціллю є свобода волі співучасників суспільного договору, то категорично імперативна її тональність обмежується створенням можливих варіантів відхилення від припису в рамках культурно-гуманістичного її змісту. Позаяк гуманізм – це не вседозволеність, що вбиває людське в людині та культивує дикунство.

Водночас правова норма лише тоді виявляє свій смисл, коли в того, на кого вона спрямована, існує вибір варіантів поведінки. Враховуючи вольову складову правової норми, зміст якої визначають держава, соціально-політичні інституції або громадянське суспільство, усі, хто має право законодавчої ініціативи, формується подальший проект розвитку держави, суспільства загалом – будуть вони демократичні за змістом чи авторитарні. У структурі змісту правової норми як базової підвалини правової системи й системи соціального нормотворення закладається подальший демократичний чи авторитарний стиль правління. У цьому полягає прогностична сила правової норми, яка поєднує примусову й вільну дію, відтворюючи суперечливу натуру окремого індивіда та спільноти багатьох людей.

Звернення до соціокультурного контексту розуміння права особливо актуальне в час, коли цінність власне людини як творця історії втрачається, нівелюється. Нині ця проблема є об'єктом гострих дискусій українського сьогодення, коли реформується система правосуддя, а також низка соціальних інституцій (правоохоронна, правоуправлінська, правовиконавча, правозастосовна тощо). У філософсько-правовому контексті необхідно постійно досліджувати цілі та смисли такого реформування, враховуючи стан правової реальності, політико-економічні фактори, що обумовлюють її морально-психологічну атмосферу, яка панує в суспільстві.

### ***Офіційне тлумачення норм права і нормотворення***

Всередині групи актів офіційного тлумачення, що мають нормативний характер, вирізняється група актів автентичного тлумачення (автентичне – таке, що базується на першоджерелі). Вони видаються органами, які видали самі норми, що роз'яснюються. Такі акти мають підвищений ступінь обов'язковості, їх можна розглядати як акти правотворчості,

яким надано зворотну силу. Але, на противагу цьому твердженню, слід зазначити: норма права, що тлумачиться, і після цього акта існує як основна, а роз'яснення має допоміжний характер.

В. Антошкіна наголошує, що роз'яснення є частиною норми права, яка підлягає тлумаченню, і їх варто розглядати як акти правотворчості. Але законодавство позиціонує тлумачення і правотворчість як самостійні форми юридичної діяльності. Самостійність тлумачення має межі, тому що воно не може підміняти собою правову норму. Акти – це джерела права. Акти тлумачення не можуть застосовуватися самостійно і діють відповідно до терміну дії тлумачних норм права<sup>11</sup>.

Ще однією відмінністю тлумачення від правотворчості є внутрішня структура офіційного роз'яснення (правила розуміння і реалізації права). Про допоміжний характер актів тлумачення свідчить відсутність в інтерпретаційних правилах внутрішньої логічної структури, аналогічної структурі норми права. Якщо ж тлумачення містить у собі принципово нові положення, що мають нормативне значення, то акт тлумачення розглядають як модифікацію правової норми. Загальна ознака актів офіційного тлумачення полягає в тому, що вони не ставлять за мету створення нових правових норм. Їхнє завдання – логічний розвиток, уточнення і конкретизація діючого права з метою його ефективної реалізації.

Зі сказаного стає зрозумілим офіційне роз'яснення – це складова частина нормативних актів, що роз'яснюються. Отже, офіційні інтерпретаційні акти виконують роль елемента механізму правового регулювання суспільних відносин. Їхня юридична природа полягає в тому, що вони є інструментом забезпечення умов реалізації норм права, а соціальна природа криється в тім, що вони є засобом забезпечення безперервності правового регулювання. Багаторівневий характер системи актів офіційного тлумачення визначається ієрархічністю і неоднорідним складом органів, що здійснюють роз'яснення змісту правових норм.

---

<sup>11</sup> Антошкіна В. Способи тлумачення права та їхня роль у правозастосовній практиці. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. Вип. 5. С. 183.



Нині актуальною видається проблема меж тлумачення Конституції України органом конституційної юрисдикції, що пов'язана з оцінкою нормативності актів офіційного тлумачення. Сьогодні це одна з найскладніших проблем інтерпретаційної діяльності. Йдеться про те, які юридичні наслідки має акт офіційного тлумачення для нормотворчості, правозастосовної та судової практики.

Конституційні норми, як правило, є узагальнені, не деталізовані в конституційному тексті, а розкриваються в поточному законодавстві. Тому до суддів КСУ в процесі їх інтерпретаційної діяльності ставляться високі вимоги. Жоден орган конституційної юрисдикції не має права виходити за межі Конституції України, інтерпретуючи її положення, інакше він виступатиме як порушник Основного Закону. КСУ має право лише тлумачити норми Конституції і законів України, а не бути законодавцем. Він не може модифікувати конституційну норму ні в разі нормативного, ні за казуального тлумачення Конституції України. Критерій тут один: КСУ не вправі вносити нічого нового в інтерпретуючу норму, щоби не перетворитися на законодавця, бо це не є функцією органу конституційної юрисдикції. При офіційному тлумаченні Конституції та законів України КСУ важливо не допустити підміни ним законодавця – Верховної Ради України.

Тлумачення Конституції (особливо офіційне) важливе з огляду на складність внесення змін до неї. У цьому контексті тлумачення є способом пристосування її положень до суспільно-політичної ситуації, що змінюється. Однак у такому разі існує небезпека вимушеного переходу від тлумачення до нормотворчості, тому тлумачення не має переступати цю межу.

Тлумачення Конституції об'єктивно необхідне з декількох причин. Насамперед – це стадія реалізації конституційних норм. Крім того, Конституція як особливий нормативно-правовий акт розрахована на тривале і стабільне функціонування. Якщо Конституція ще нова, то її роз'яснення пов'язане головню з недоліками в правотворчості (наявністю прогалин, суперечністю окремих конституційних норм тощо). Згодом виникає проблема «відставання» конституційного тексту від життя. Зокрема, змінюється обсяг передбачених юридичними

нормами понять, він може розширюватися чи звужуватися порівняно з тим, що припускав законодавець<sup>12</sup>.

Отже, Конституційний Суд, не змінюючи текст Конституції, фактично удосконалює зміст конституційних положень шляхом офіційного тлумачення, ґрунтуючись на науковому уявленні про позитивні засади права, його принципи, форми та способи реалізації і т. ін. Він усуває невизначеність терміна або норми Конституції, згладжує суперечності окремих конституційних положень, вкладає в конституційну дефініцію зміст, керуючись науковими ідеями.

Конституція України – це нормативний акт найвищої юридичної сили, норми якого у разі виникнення прогалин мають пряме, безпосереднє застосування. Відповідно й офіційне тлумачення її норм може долати прогалини в законодавстві. Тут уже ідеться про судову правотворчість.

### ***Тлумачення норм права як суспільно значуща діяльність і спосіб регулювання суспільних відносин***

Позиції, що місце тлумачення норм права в правовій діяльності можна розглядати в двох аспектах: у правовій діяльності та у правовому регулюванні суспільних відносин, дотримується чимало науковців<sup>13</sup>. До тлумачення норм права вдаються у правотворчій діяльності, право-реалізації, в процесі систематизації, науковому чи повсякденному пізнанні державно-правового життя, пропаганді права, правовому вихованні. Отже, тлумачення може здійснюватися в різних юридичних цілях і має значення для всіх сфер правової діяльності.

Визначаючи тлумачення норм права як діяльність щодо їх з'ясування і роз'яснення, можна встановити сфери правової діяльності, в яких тлумачення норм має місце. Воно, безумовно, застосовується в процесі правотворчої діяльності. Адже при виданні будь-яких норм практично завжди слід з'ясувати зміст уже чинних правових приписів, які можуть бути

<sup>12</sup> Подорожна Т. Законодавчі дефініції як різновид тлумачення: теоретико-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 11. С. 133–137.

<sup>13</sup> Настасяк І. Ю. Тлумачення правових норм. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. С. 241–251 ; Лепіш Н. Я. Акти тлумачення норм права: питання теорії та практики : монографія. Львів : СПОЛОМ, 2018. С. 166–184; Саміло Г. О. Проблеми тлумачення правових норм : навчально-методичний посібник. Запоріжжя : ЗНТУ, 2017. 144 с.

так чи інакше пов'язані з нормами права, що ухвалюються. Це потрібно для того, аби уникнути невідповідностей права реальним умовам життя, прогалин, суперечностей у праві, найповніше врегулювати новими правовими нормами певні суспільні відносини.

Доречно зазначити, що процес тлумачення існує у правотворчій діяльності не тільки в плані з'ясування чинних норм права, пов'язаних із нормами, що ухвалюються. Тлумачення здійснюють і в разі з'ясування змісту проєктів нових законодавчих актів. Цим питанням у правовій науці, на жаль, приділено мало уваги, хоча вони тісно пов'язані з якістю правотворчої роботи, ефективністю права і в багатьох випадках обумовлюють подальше функціонування правових норм та їх тлумачення.

### **5.3. Нормотворення як додаткова функція реалізації права**

Ю. Матат<sup>14</sup> пропонує погодитися з думкою С. Погребняка, який зазначає, що в деяких випадках інтерпретаційна і правозастосовна функції судової практики фактично перетворюються на правотворчу. При цьому науковець констатує, що в межах романо-германської правової сім'ї правотворча функція судової практики зазвичай не є основною, а виконується як додаткова, яка нібито доповнює правозастосовну чи інтерпретаційну діяльність судів, компенсує недоліки формально-юридичних джерел<sup>15</sup>.

З огляду на те, що особливої актуальності проблема доповнення закону набуває при подоланні прогалин у законодавстві, постає питання про необхідність розкриття особливостей тлумачення норм, застосовуваних за аналогією.

Серед правників-теоретиків побутує думка, що, використовуючи закон за аналогією, суд чи інший правозастосовний орган має трактувати його так само, як і при звичайному

---

<sup>14</sup> Матат Ю. Роль юридичного тлумачення норм права в механізмі подолання прогалин у законодавстві. *Проблеми законності*. 2011. № 116. С. 3–9.

<sup>15</sup> Погребняк С. Вплив судової практики на юридичні акти в романо-германській правовій сім'ї. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 4 (35). С. 96–97.

оперуванні цією нормою, оскільки неприпустимим є пристосування правової норми до аналогічних відносин шляхом інакшого її тлумачення, перенесення її в царину інших правовідносин. Отже, смисл правової норми в разі її застосування за аналогією викривляти недопустимо. Водночас треба пам'ятати, що кожна норма має свою галузеву (підгалузеву) й інституційну належність і пояснюється у взаємозв'язку з іншими, що містяться у відповідній галузі або інституті. При використанні аналогії норма права запозичується й нібито трансформується правозастосовним органом у правовий інститут, у якому існує прогалина. Із цього випливає, що в конкретній ситуації така норма має тлумачитися не як частина інституту, з якого її запозичено, а як складник останнього, прогалину в якому вона покликана подолати. Отже, застосовувана за аналогією норма в певному сенсі підлягає адаптації органом правозастосування.

Елемент суддівської правотворчості є особливо помітним під час вирішення складніших справ, які не можуть бути вирішені шляхом простого нормозастосування й розглядаються в умовах наявності таких недоліків правової системи, як недостатня чіткість правових приписів, неоднозначність їх розуміння, наявність прогалин у правовій регламентації відносин тощо. Вирішуючи цю категорію справ, суддя використовує розширене правотворче тлумачення норми права, застосовує аналогію права й закону, здійснює судову дискрецію, тобто вибирає одне з декількох правомірних рішень<sup>16</sup>.

Зважаючи на тісну взаємодію правотворчої функції судової влади з правозастосовною й інтерпретаційною, деякі правники висловлюють думку щодо тотожності судової правотворчості й правотлумачення. В основі проблеми ототожнення цих двох понять лежать дві групи причин. Перша з них пов'язана з особливостями судової діяльності в правових системах англо-американського типу, де, на відміну від романо-германського права, бракує чіткої розмежованості між правотворчою і правотлумачною діяльністю судових органів<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Шевчук С. В. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні : монографія. Київ : Реферат, 2007. С. 547.

<sup>17</sup> Луць Л. А. Сучасні правові системи світу : навчальний посібник. Львів : ЛНУ, 2003. С. 66–147.

Інші причини змішування цих двох розглянутих категорій криються в чинниках, що викликають потребу наділення правотворчою функцією судових органів. Такою обставиною виступає передовсім невизначеність змісту нормативних приписів, якими суд має оперувати в процесі відправлення правосуддя<sup>18</sup>. Ось чому задля уникнення ототожнення понять «судова правотворчість» та «інтерпретаційна діяльність», а також з метою формулювання загальної конструкції «судова правотворчість» у юридичній літературі єдиною умовою існування останньої пропонується встановити наявність прогалин у правовому регулюванні, які й виявляють юрисдикційні органи, здійснюючи правосуддя.

Отож, досліджуючи юридичну діяльність, необхідно мати на увазі, що вона здійснюється в доволі специфічному соціальному середовищі, впливає лише на ті об'єкти, що знаходяться під захистом права як певна система соціальних цінностей. Юридична діяльність є різновидом правової діяльності, що здійснюється у сфері права юристами на професійній основі з метою отримання правового результату, задоволення потреб та інтересів соціальних суб'єктів відповідно до вимог права.

Юридична діяльність як окремий різновид соціальної діяльності характеризується певними ознаками, аналіз яких має безпосереднє значення для розуміння природи тлумачення. По-перше, вона відбувається у сфері права з використанням правових засобів, тобто має юридичну природу та пов'язується із застосуванням нормативно закріплених засобів впливу на поведінку суб'єктів. По-друге, юридична діяльність здійснюється спеціально уповноваженими на це суб'єктами, які володіють юридичними знаннями, що дає можливість казати про особливий професійний характер цього виду діяльності. По-третє, метою юридичної діяльності є упорядкування, узгодження суспільних відносин, приведення їх у відповідність до вимог права, вирішення конкретних життєвих ситуацій і задоволення на цій основі індивідуальних, групових та загальнолюдських потреб та інтересів. По-четверте, юридична діяльність має організаційний характер, що проявляється у націленості

---

<sup>18</sup> Стецик Н. В. Судова правотворчість: загальнотеоретична характеристика. *Часопис Академії адвокатури України*. 2010. № 8 (3). С. 4.

на організацію дій суб'єктів, і значною мірою пов'язана з державною діяльністю, оскільки зазвичай провадиться від імені держави. По-п'яте, зміст юридичної діяльності у кожній конкретній ситуації складають окремі дії юристів, що націлені на досягнення бажаних правових результатів. По-шосте, юридична діяльність переважно містить елементи творчості, індивідуального підходу, винесення конкретного рішення на підставі загальної моделі поведінки. По-сьоме, юридична діяльність пронизує правовим впливом майже всі сфери суспільного життя, які підлягають правовому регулюванню.

#### **5.4. Нормотворення у контексті правової дійсності**

Самостійними компонентами правової дійсності вважаються такі: право; правова діяльність; правосвідомість як сукупність уявлень і відчуттів, що виражають ставлення людей до права. Ця конструкція характеризує всю правову дійсність і кожен її компонент окремо. Правова діяльність є юридично значущою людською діяльністю, змістом якої є правотворчість, юридична техніка як сукупність правил і засобів розробки, оформлення і систематизації правових актів, дотримання й виконання законів, тлумачення норм права та їх застосування, здійснення прав і виконання обов'язків тощо. Правова діяльність забезпечує функціонування правової дійсності, відображає її динаміку.

До речі, французькі вчені вважають, що їхні суди в цілому творять право, а в адміністративному праві найважливіші норми були встановлені суддями в процесі тлумачення закону. Вони є правовим феноменом, що виходить за межі повноважень судів із тлумачення нормативних правових актів, оскільки результатом тлумачення не може бути створення нової норми<sup>19</sup>.

Паралельно побутує думка, що недоречно діяльність вищих судових інстанцій визнавати нормотворенням, а тільки

---

<sup>19</sup> Проблеми тлумачення правових норм : посібник / автор-упорядник О. М. Балинська. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 392 с.

актами тлумачення права, тому що судові органи не наділені правотворчими функціями. Адже пленуми вищих судових інстанцій дають роз'яснення за результатами оцінки практики застосування законів судами, а не на підставі безпосередньо законів, і не мають на меті встановлювати, скасовувати, змінювати правові норми. Їхня головна мета – забезпечення єдиних підходів до тлумачення, а не створення нових норм.

Тож варто погодитися з позицією вже згадуваної В. Антошкіної, що розглядувані акти не мають законодавчої сили, а повинні слугувати орієнтирами для судів у вирішенні конкретної справи щодо застосування та тлумачення відповідних цивільно-правових норм. Адже неправильне застосування судами норм матеріального або процесуального права може призвести до відміни рішення суду, його зміни або ухвалення нового рішення. Якщо не брати до уваги роз'яснення вищих судових органів, то може бути знівельована їх функціональна доцільність як засобу забезпечення єдиного розуміння законів.

Аналізуючи правову природу результатів тлумачення цивільно-правових норм, В. Антошкіна наводить різні точки зору щодо природи цих актів:

- акти тлумачення є джерелом права (наприклад, акти тлумачення конституційних норм Конституційним Судом);
- акти не встановлюють, не змінюють і не відмінюють які-небудь норми права, тому вони не є правотворчими<sup>20</sup>.

Акти тлумачення не встановлюють нових правил поведінки, не мають самостійного значення, а діють в єдності з тими актами, в яких містяться тлумачені норми; вони обслуговують ці акти і розділяють їхню долю в разі відміни нормативних правових актів. Будучи правовими актами, інтерпретаційні акти публікуються в офіційних джерелах.

Найважливішою ознакою судової практики у цивільних справах В. Антошкіна<sup>21</sup> вважає створення внаслідок

---

<sup>20</sup> Антошкіна В. К. Правова природа результатів тлумачення цивільно-правових норм. *Часопис Київського університету права*. 2017. Вип. 1. С. 14–19.

<sup>21</sup> Антошкіна В. К. Поняття та правова природа судових інтерпретаційних актів. *Часопис Київського університету права*. 2016. Вип. 4. С. 153–156; Антошкіна В. К. Правова природа результатів тлумачення цивільно-правових норм. *Часопис Київського університету права*. 2017. Вип. 1. С. 14–19.

конкретизації закону прецедентів тлумачення за допомогою формулювання правоположень, які здатні настільки удосконалювати законодавство, що можна говорити навіть про правотворчий характер судової практики.

Правоположення як результат конкретизації норм права, що ґрунтується на тлумаченні норм права, поступально йде далі, привносячи новий елемент до правозастосовного процесу, чим і відрізняється від судового тлумачення. Супротивники такої точки зору стверджують, що положення цієї теорії суперечать вказівкам закону. При цьому забувається про обов'язок суду вирішувати цивільні справи на підставі чинного законодавства, а не якихось «правоположень», хоч би й вироблених судовою практикою. Правоположення не можуть створити обов'язкової норми, оскільки такою нормою є сам закон, що інтерпретується.

Загальна теза про те, що в ході тлумачення норм права не повинні створюватися нові норми права, міцно закріпилась у правовій свідомості. На думку багатьох учених, завдання суб'єкта, що здійснює правозастосовне тлумачення, полягає в тому, щоб не перейти межі своїх повноважень і не перетворитися на творця права. Правотворчість і тлумачення права – різні види правової діяльності, змішувати їх було б неправильно. В ході тлумачення правозастосовник переслідує суто практичну мету – з'ясування того смислу, який уклад у норму права законодавець, подальше правильне застосування норми, що тлумачиться, подолання на основі тлумачення прогалини у правовому регулюванні або розв'язання колізії.

А результат тлумачення – отримання точних знань про смисл норми права, що не припускають ніякої двозначності. Проте зміна місця й ролі судової влади в механізмі державного управління настійно вимагає переоцінки ролі судової практики й актів тлумачення, що виносяться судами, тому останнім часом неабиякої теоретичної й практичної ваги набуває питання про те, чи має суд правотворчі повноваження, чи є судова практика судів загальної юрисдикції джерелами права і до якого саме виду джерел права її слід віднести.

У зв'язку з необхідністю відповіді на поставлені питання слід зазначити, що проблема судової правотворчості не є новою для юридичної науки, проте за останнє десятиліття суттєво змінилися підходи до її розв'язання.



Усе різноманіття думок науковців і практиків із цього приводу О. Капліна<sup>22</sup> систематизувала та об'єднала в три групи. Представники однієї групи дотримуються думки, що судова практика незалежно від форм її вираження джерелом права бути не може. Друга група вчених висловлює протилежну точку зору, вважаючи, що судова практика, уміщуючи результати діяльності судів нижчих рівнів, у повному обсязі є джерелом права, а суд – творцем права. Прибічники третьої точки зору намагаються знайти щось середнє між категоричними твердженнями перших двох груп авторів і висловлюють думку, що судова практика – джерело права, але тільки в тій частині, у якій вона відбивається в актах тлумачення Верховного Суду.

Узагальнюючи, дослідниця стверджує, що судові акти можуть розглядатися як джерела права. Але до них доречно віднести тільки судові акти правозастосовного нормативного тлумачення, винесені Верховним Судом України, – постанови Пленуму Верховного Суду України, а також опубліковану практику Верховного Суду України у конкретних справах.

На думку авторки, якщо судова влада є однією з гілок державної влади, то вона має бути наділена правотворчими функціями, але ця правотворча функція, як і процедура створення судової норми, повинна бути відмінною від нормотворчої функції законодавчої влади. Оскільки саме в актах судової влади знаходять своє вирішення спірні життєві ситуації, часто не передбачені правовими актами, у судові рішення в конкретній справі може вноситися правило поведінки, яке підкріплене примусовою силою держави і тим самим по суті не відрізняється від норми права.

Водночас дослідниця акцентує, що розв'язання проблеми джерел права не слід обмежувати традиційними рамками. На сучасному етапі розвитку нашої держави, у межах загального процесу демократичних перетворень відбувається формування нових суспільно-економічних відносин, закладаються основи громадянського суспільства й правової держави, здійснюється судово-правова реформа, формується єдиний правовий простір, відбуваються міжнародні інтеграційні процеси.

---

<sup>22</sup> Капліна О. В. Правозастосовне тлумачення норм кримінально-процесуального права : монографія. Харків : Право, 2008. 296 с.

У таких умовах основне джерело права в державі – закон – недостатньо оперативно регулює суспільні відносини, що динамічно розвиваються. З огляду на це важлива місія покладається на одну з гілок державної влади – судову, яка в цей час уже виконує не тільки традиційно єдину функцію правосуддя, а й інші функції, серед яких і функція судової правотворчості.

Суд як представник однієї з гілок державної влади повинен визначати правову політику властивим йому способом – на основі створення судового прецеденту. Під судовим прецедентом дослідниця радить розуміти вироблений судовою практикою і підтверджений авторитетом вищої судової інстанції держави, опублікований в офіційному друкованому органі Верховного Суду України зразок нормативного чи казуального тлумачення й роз'яснення норми права, такий, який заповнює, доповнює або тимчасово замінює нормативне регулювання певних суспільних відносин і є обов'язковим для застосування в аналогічних справах. При цьому науковиця пропонує класифікувати прецеденти залежно від правового змісту на три види – прецедент тлумачення, прецедент роз'яснення і прецедент, що містить нову норму.

Створюючи прецедент, суд не має права допустити ухвалення таких рішень, які би змінювали закон або суперечили йому. У нашій правовій системі прецедент не може бути первинним джерелом права. Тому, навіть виносячи рішення, що містить нову норму, суд тільки заповнює прогалину в правовому регулюванні, орієнтує суди на одноманітне вирішення аналогічних справ, що виключає ухвалення незаконних рішень і в такий спосіб забезпечує передусім захист охоронюваних прав і законних інтересів особи. На відміну від нормативно-правового акта, судовий прецедент є одночасно і джерелом права, і правозастосовним актом.

Важливою умовою визнання існування прецеденту в нашій системі права та його законодавчого закріплення є прецедентне право Європейського суду з прав людини, юрисдикцію якого визнає Україна. Рішення, що виносяться в Страсбурзі щодо громадян України, є прецедентними для аналогічних звернень, що надходять до Європейського суду. Оскільки через новизну багатьох розглянутих питань позиції науковців і практиків ще недостатньо визначені, О. Капліна вважає, що проблема судового прецеденту як джерела права потребує

подальшої теоретичної розробки й належного законодавчого закріплення.

Тлумачення норм права не можна трактувати лише як копіювання змісту норми. Важливо не просто відтворити те, що в ній є, а побачити в цьому змісті те, що забезпечує цій нормі право на подальше існування і реалізацію. Таким чином інтерпретатор виконує творчу функцію удосконалення законодавства. Орієнтація на практичну корисність знання, що задовольняє інтереси суб'єкта пізнання (тобто тлумачення правових норм), означає визнання їхньої цінності, необхідності для суспільства загалом і потреби регулювання тих чи інших правовідносин зокрема.

Аналіз інтегральної програми тлумачення права, пропонуваної Р. Дворкінім<sup>23</sup>, свідчить, що він вибудовує її на трьох фундаментальних положеннях: по-перше, право складається не лише із норм, а зі «стандартів»; по-друге, між юридичними і моральними судженнями немає чіткої межі; по-третє, у складних справах, у яких норми не дають однозначної відповіді, судді не займаються правотворчістю, не заповнюють прогалини в праві, а керуються стандартами правової системи, які можуть мати одночасно і юридичну, і моральну природу. При цьому стандарти він поділяє на політичні критерії, які визначаються цілями соціального регулювання, і принципи, що виражають насамперед вимоги справедливості.

### **5.5. Тлумачення норм права у судочинстві як спосіб нормотворення**

Судова практика конкретизує закони і в такий спосіб доповнює законодавця, точніше, вона стає джерелом права у разі «бездіяльності» законодавця, коли у нормативно-правових актах містяться прогалини, їх текстуальне викладення є неоднозначним для розуміння, суперечливим та породжує проблеми під час правозастосування. Так вважає С. Шевчук<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Dworkin R. Law's empire. Fontana press, 1986. XIII, 470 p. [Дворкін Р. Серйозний погляд на права] / пер. з англ. А. Фролкін. Київ : Основи, 2001. 519 с.

<sup>24</sup> Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні : монографія. Київ : Реферат, 2007. 640 с.

Коментуючи наведене твердження, О. Білоус пропонує вважати його підтвердженням одразу двох висловлених вище припущень: 1) обов'язковою ознакою об'єкта тлумачення є певний ступінь його ясності, що робить принципово можливим встановити зміст правового припису, застосовуючи інструментарій тлумачення до цього об'єкта; 2) об'єктом тлумачення можуть виступати не тільки норми права, закріплені в законодавстві, але й інші джерела права. Такий висновок дозволяє встановити з однозначністю, що об'єкт тлумачення є більш окремою якісною категорією, ніж «джерело права», «нормативно-правовий акт», «закон», «законодавство» тощо. Тобто об'єкт тлумачення не належить до «джерел права», «законодавства» як його понятійної загальної ознаки, а має принципові, якісні відмінності, оскільки становить собою зміст зазначених вище джерел права<sup>25</sup>.

**Судові акти залежно від основного призначення в правовому регулюванні** В. Антошкіна<sup>26</sup> ділить на судові правозастосовні акти й судові інтерпретаційні акти. Варті уваги її дослідження судових інтерпретаційних актів, які вона пропонує розуміти як акти судового тлумачення, що приймаються виключно і безпосередньо з метою роз'яснення сенсу правових приписів, тобто роз'яснення їх змісту і дії. Вони видаються на основі аналізу й узагальнення судової практики з метою однакового тлумачення та застосування нормативно-правових актів, правильної юридичної кваліфікації фактів, роз'яснення питань, що виникли в процесі застосування цивільно-правових норм. Також акти казуального тлумачення видаються під час відміни рішення судів нижчої інстанції в порядку апеляції, касації або перегляду судових рішень Верховним Судом, а Конституційний Суд наділений виключним правом тлумачення конституційних норм.

Те, що акти судового тлумачення можна визнавати джерелами права, дослідниця доводить на прикладі подолання прогалин у праві за допомогою аналогії права. Суддя,

---

<sup>25</sup> Білоус О. Поняття тлумачення як елемента правозастосовної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 132–136.

<sup>26</sup> Антошкіна В. К. Правова природа результатів тлумачення цивільно-правових норм. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 14–19.

що використовує аналогію права для вирішення конкретної справи, будує свої висновки на загальних принципах права. Як відомо, цей спосіб подолання прогалин можливий лише за ситуації, коли відсутня норма, що регулює схожий випадок. У вказаній ситуації суддя, застосовуючи логічні прийоми, зв'язує юридичний казус з принципами права. В результаті такого зіставлення конструюється норма, на основі якої й може вирішитися справа.

У разі надання такому правилу властивостей загальнообов'язковості, що можливо в разі нормативного роз'яснення правової прогалини пленумом вищої судової інстанції, воно набуває характеру юридичної норми, вважає В. Антошкіна. Проте наведений приклад не дає достатніх підстав для визнання інтерпретаційних актів судових органів джерелом права, передусім з тієї причини, що прогалини в праві – явище виняткове, тимчасове й усувається тільки одним способом – законотворчим. Дослідниця конкретизує, що акт тлумачення судового органу прогалини в праві не усуває, а долає її, але не в усіх випадках (більше поширено в галузі цивільного права, оскільки аналогічне вирішення справ неможливе в кримінальному й адміністративному судочинстві).

Водночас, не визнаючи судові інтерпретаційні акти як джерела права, науковиця заперечує думку, згідно з якою ці акти мають рекомендаційний характер і слугують лише орієнтиром для правильного й однакового застосування закону. По-перше, інтерпретаційні акти судових органів є дуже поширеним видом актів тлумачення. Якщо припустити, що вони не мають обов'язкового значення для суб'єктів, яким вони адресовані, то необхідно також констатувати відсутність нормативного тлумачення як такого, що явно суперечить правовій доктрині. По-друге, у законодавчому порядку закріплено обов'язковість роз'яснень вищих судових інстанцій з питань судової практики, які даються з метою забезпечення правильного й однакового застосування закону.

Відповідно до ст. 147 Конституції України, органом, якому делеговано право давати офіційне тлумачення Конституції та законів, є Конституційний Суд України, котрий виступає суб'єктом тлумачення і в галузі цивільного права. Також суб'єктами інтерпретаційної діяльності в галузі

цивільного права є Верховний Суд (постанови Пленуму Суду) і, зокрема, Касаційний цивільний суд у його складі, Вищий господарський суд (постанови Пленуму Суду, які залишаються чинними) – у подальшому Касаційний господарський суд, Вищий спеціалізований суд (роз'яснення Суду). Оскільки апеляційний суд надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства (абз. 3 ст. 27 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII), він є суб'єктом у процесі судового тлумачення. Крім того, до інтерпретаційних актів теж належать роз'яснення обласних і місцевих судів.

Як слушно зазначає С. Палешник<sup>27</sup>, судові акти казуального тлумачення можуть утворюватись і в процесі узагальнення судової практики. Також вони можуть виникати у формі вказівок, рекомендацій, інформаційних листів, що видаються судовими органами вищого рівня. У таких актах вказується, як суди нижчого рівня повинні вирішувати ту чи іншу конкретну категорію справ.

Наприклад, постанови і роз'яснення з питань судової практики Верховного Суду України є обов'язковими для судів (нормативне тлумачення). Казуальне (індивідуальне) тлумачення розраховане лише на той випадок застосування норми права, з приводу якого роз'яснюється її зміст. А тлумачення цивільно-правових норм, яке містить судове рішення, обов'язкове до виконання лише учасниками відповідного судового процесу (ч. 5 ст. 124 Конституції України). Оскільки в Україні прецедент не визнається джерелом права, то таке роз'яснення не має обов'язкового характеру для інших судових органів при вирішенні аналогічних справ.

В. Антошкіна підсумовує, що судові інтерпретаційні акти виконують неабияке функціональне навантаження, сприяючи впорядкуванню й підвищенню ефективності процесу правового регулювання, вдосконаленню системи цивільного законодавства, приймаються безпосередньо з метою роз'яснення сенсу правових приписів. Таким чином, залежно від призначення в правовому регулюванні, судові акти діляться на судові

---

<sup>27</sup> Палешник С. Інтерпретаційні акти в судовій практиці. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 261.

правозастосовні й судові інтерпретаційні акти<sup>28</sup>. Судові інтерпретаційні акти як результати інтерпретаційної діяльності є важливим видом актів тлумачення, оскільки в науковій і державній доктрині визначено, що всі цивільно-правові суперечки вирішуються в судовому порядку.

Проведений аналіз свідчить про унікальну якісну характеристику таких судових роз'яснень, які можна розглядати як сукупність законодавчих інтерпретаційних норм, що посідають особливе місце в ієрархії нормативних правових актів, які конкретизують цивільно-правові норми. Тут центральним суб'єктом правозастосовної роботи стає судовий орган, від уміння якого грамотно, професійно, на науковій основі здійснити тлумачення цивільно-правових норм залежить режим законності, захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Інтерпретаційний акт містить результат тлумачення, зокрема закону, нормативного договору, правового звичаю, юридичного прецеденту, а також окремих принципів і норм, правозастосовних рішень (наприклад, визначення суду про роз'яснення судового рішення). Інтерпретаційний акт є результатом, що об'єктивує юридично значимі дії, виражений у встановленій формі, виданий владним органом у передбаченому законом порядку, такий, що містить інтерпретаційні правила загального або індивідуального характеру.

Щодо оцінки результату тлумачення в процесі правозастосування цивільно-правових норм, то тривають постійні суперечки стосовно співвідношення «прецедентів тлумачення» (право-положень) і правових норм. Деякі вчені, дотримуючись позиції прирівнювання «прецедентів тлумачення» до правових норм, стверджують, що в найскладніших справах у мотивувальній частині судового рішення необхідно посилатися не лише на норми закону, а й на акти казуального тлумачення.

*На рішення судів у конкретних справах у судових постановках посилатися можна, а на огляди судової практики, підготовлені відповідними вищими судами, не можна.*

---

<sup>28</sup> Антошкіна В. Способи тлумачення права та їхня роль у правозастосовній практиці. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. Вип. 5. С. 181–186.



Це обґрунтовується тією обставиною, що огляди судової практики не є джерелом права.

Такий же висновок із ще більшим застереженням можна віднести до постанов судових органів у конкретних справах. Визнання обов'язковості «право-положень», вироблених у судовій практиці, має на увазі надання судовим постановам нормативного характеру. Отже, тільки загальновизнана практика може бути джерелом права. У юридичній літературі як підтвердження обґрунтованості теорії про правоположення наводиться визначення права з точки зору концепції «живого права». У заданому контексті право – не те, що записано в законах, а те конкретне майнове й інше задоволення своїх претензій, яке отримує через суд учасник суперечки. Ця концепція доводить, що саме судові рішення і є «живими», тобто реально існуючим правом. У силу цього рішення суду стають правоположеннями, коли набувають обов'язкового характеру.

З цієї причини вони забезпечуються авторитетом найвищого судового органу, його можливостями відмінити всі ті рішення, які суперечать цим правоположенням. Проте на практиці судді не завжди дотримуються такої точки зору.

Відстеження практики Європейського суду, її узагальнення та застосування в подібних справах знаходить дедалі більше поширення серед юристів. Проте національні суди не завжди враховують рішення Європейського суду, незважаючи на зобов'язання щодо вжиття додаткових заходів з метою усунення підстав подання до нього аналогічних заяв проти України в майбутньому. Так, Цивільний процесуальний кодекс України передбачає, що Верховний Суд України переглядає судові рішення на підставах встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом. Верховний Суд України прийняв низку постанов Пленуму, в яких дається роз'яснення судам загальної юрисдикції про необхідність застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і рішення Європейського суду з прав людини як джерела права.

Самостійність правоположень, створених у результаті конкретизації цивільно-правової норми, підтверджується також характером самих актів офіційного тлумачення



як реально існуючої, якісно відособленої системи правових актів. Ця думка знаходить своє підтвердження і в судовій практиці. Водночас слід наголосити, що самостійність правоположень, які встановлюються офіційним тлумаченням, має певні межі, тобто акт конкретизації не може підміняти собою правову норму. Він має практичне значення не сам по собі, а тільки у зв'язку з реалізацією роз'яснювальної норми. Незважаючи на низку загальних моментів, що зближують правозастосовну конкретизацію і правотворчість, правоположення, вироблені через судові рішення, не можуть застосовуватися самостійно, тобто без основних норм, на деталізацію яких вони спрямовані. Вони мають силу і значення тільки впродовж терміну дії вживаних норм і в разі їх відміни припиняють свою дію.

Діяльність судового органу може бути спрямована безпосередньо на тлумачення правової норми, що становить мету й результат самостійної діяльності суду. Яскравим прикладом такого процесу доречно назвати офіційне тлумачення норм Конституції і законів Конституційним Судом України.

Для судової діяльності особливо важливі роз'яснення Верховного Суду України, Вищих спеціалізованих судів з питань застосування законодавства при розгляді судових справ, які є результатом узагальнення розглянутих судами справ та різновидом легального тлумачення. Так, наприклад, тлумачення змісту правочину, на думку Вищого господарського суду України, можливе лише за наявності спору, тобто коли сторони мають різне уявлення щодо свого волевиявлення або волевиявлення іншої сторони (сторін) правочину.

Отже, результат тлумачення – це з'ясування справжнього змісту, закріпленого в письмових правових актах. Результатом тлумачення також можна вважати видані в підсумку акти тлумачення або інтерпретаційні акти, які є різновидом правових актів. Для того щоб результат тлумачення відповідав дійсному смислу, закладеному законодавцем у нормі права, юридична наука розробляє систему способів тлумачення, використовуючи які можна досягти такого результату, такого розуміння смислового змісту норми права, яке об'єктивно відповідає волі законодавця, вираженій у тексті нормативно-правового акта. Проведений аналіз судової практики продемонстрував, що на сьогодні процес відходу української системи цивільного

захисту в судочинстві від суто позитивістського тлумачення при правозастосуванні видається доволі складним.

Як з'ясовано, досі не існує єдиної думки щодо визначеності правової природи результату тлумачення за його видами. З огляду на доволі високий рівень дискусійності стосовно пропонуваної класифікації, це питання залишається напрямом подальших наукових досліджень.

### **Контрольні питання**

1. Дайте визначення поняття «тлумачення норм права».
2. Які методи тлумачення норм права можна вважати придатними для нормотворення?
3. У чому полягає прагматизм тлумачення норм права як форми нормотворення?
4. Як проявляється метод соціального реалізму в нормотворенні?
5. Розкрийте зміст феномену тлумачення норм права в контексті нормотворення.
6. Що таке конотативність у нормотворенні?
7. Охарактеризуйте нормотворчість як додаткову функцію реалізації норм права.
8. Як розуміти поняття «суддівська нормотворчість»?
9. Розкрийте правову природу результатів тлумачення.
10. Як судова практика доповнює законодавця?
11. Проаналізуйте рішення судді як сконструйовану норму права.
12. Поясніть суть інтерпретаційного акта як джерела права.

### **Рекомендована література**

1. Антошкіна В. К. Правова природа результатів тлумачення цивільно-правових норм. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 14–19.
2. Антошкіна В. К. Способи тлумачення права та їхня роль у правозастосовній практиці. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. Вип. 5. С. 181–186.
3. Білоус О. В. Поняття тлумачення як елемента правозастосовної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 132–136.

4. Кретьова І. Ю. Тлумачення права: доктрини, розвинуті Європейським судом з прав людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2015. 20 с.
5. Легка О. Динамічне юридичне тлумачення: практика Європейського суду з прав людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. Вип. 10. С. 119–123.
6. Лепіш Н. Я. Акти тлумачення норм права: питання теорії та практики : монографія. Львів : СПОЛОМ, 2018. 248 с.
7. Майданик Р. Ліберальне вчення про судові тлумачення норм права України (крізь призму «добудови» права). *Право України*. 2016. Вип. 7. С. 69–78.
8. Методологія сучасного правознавства : посібник / О. М. Балинська, В. А. Ященко ; за заг. ред. О. М. Балинської. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 372 с.
9. Настасяк І. Ю. Тлумачення правових норм. Львів : ЛьвДУВС, 2009. 336 с.
10. Проблеми тлумачення правових норм : посібник / автор-упорядник О. М. Балинська. Львів : ЛьвДУВС, 2021. 392 с.
11. Саміло Г. О. Проблеми тлумачення правових норм : навчально-методичний посібник. Запоріжжя : ЗНТУ, 2017. 144 с.
12. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні : монографія. Київ : Реферат, 2007. 640 с.

## Тема 6

# НОРМОТВОРЧА ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА

- 6.1. Загальнотеоретична характеристика юридичного письма
- 6.2. Поняття, види та значення юридичної техніки
- 6.3. Нормотворчість: теоретико-правовий аспект
- 6.4. Загальна характеристика нормотворчої техніки
- 6.5. Юридичні помилки в нормотворчій діяльності

### 6.1. Загальнотеоретична характеристика юридичного письма

Дослідницький інтерес до лінгво-юридичної проблематики активізував формування теорії юридичної техніки, зокрема техніки юридичного письма як відносно самостійного наукового напрямку<sup>1</sup>.

Основоположник теорії юридичного письма в Україні І. Онищук визначив **юридичне письмо** як форму юридичного мислення, майстерність написання, систему письмових засобів та правил їх використання<sup>2</sup>.

У процесі еволюції правил юридичного письма трансформувались прийоми, методи, способи ведення юридичної роботи, які активно застосовують юристи в арсеналі юридичного письма. В сучасних умовах головне призначення юридичного письма полягає в озброєнні юристів навичками компетентного і висококваліфікованого виконання юридичної роботи<sup>3</sup>.

Юридичне письмо має свою специфіку, тому під час роботи над юридичним текстом вимагається дотримання спеціальних правил, які допоможуть створити якісний документ<sup>4</sup>. Отже,

<sup>1</sup> Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Харків : Право, 2019. С. 51.

<sup>2</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 72.

<sup>3</sup> Стратій О., Шевчук А. Техніка юридичного письма: реалії сучасності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 3 (31). С. 30.

<sup>4</sup> Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Харків : Право, 2019. С. 70.

основна мета правового письма – це створення якісного, зрозумілого, доступного юридичного документа, під яким, зокрема, слід розуміти і нормативно-правові акти, і акти застосування та тлумачення норм права<sup>5</sup>.

Незважаючи на відмінність у засобах та прийомах підготовки різних видів документів, існують правила, які є загальними для роботи над будь-яким юридичним текстом. Юридичний текст є письмовим носієм правової інформації та однією з найважливіших форм вираження права. Залежно від функціональної мети юридичним текстам притаманна певна організація, принципи та правила виконання, стиль написання тощо<sup>6</sup> (рис. 1).



Рис. 1. Структура юридичного письма [3; 6; 15]

<sup>5</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 212.

<sup>6</sup> Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах: монографія. Харків : Право, 2019. С. 70.

Аналізуючи структуру **юридичного письма**, можна виявити різні класифікації його **видів**.

Особливістю першого різновиду – **аналітичного юридичного письма** – є нейтральний аналіз правової ситуації або проблеми. До таких прикладів доречно віднести листи до клієнтів, меморандуми, юридичні висновки, аналітичні матеріали, статті в юридичних журналах, монографічні праці.

Другим різновидом є **аргументаційне юридичне письмо (процесуальні документи)**. Основною його складовою виступає аргументація з приводу того чи іншого питання. Більшість таких документів – процесуальні. До цього виду належать не тільки документи, які подаються до суду, а й листи, прохання, клопотання, які скеровуються до виконавчих органів влади<sup>7</sup>.

Юридичні документи бувають одночасно аналітичними та аргументаційними. Наприклад, частину процесуального документа, яка містить аналіз правової проблеми, можна, як правило, віднести до аналітичного юридичного письма. А юридичний висновок у тій частині, до якої введено аргументацію певної позиції, обґрунтування підходу до проблеми з певною точкою зору, є прикладом аргументаційного юридичного тексту<sup>8</sup>.

Третій різновид – **правовстановлювальне юридичне письмо (правовстановлювальні документи)**. Їхня мета – врегулювати або існуючі правові відносини, або ті, що виникають. Складання таких документів пов'язане зі специфікою мови закону та мови договору<sup>9</sup>.

Розглядаючи стилістичні властивості юридичного письма, потрібно наголосити, що головним завданням законодавця є надання текстів **простоти** й літературної досконалості. Потрібно уникати складних фраз із дієприслівниковими, дієприкметниковими зворотами, довгими реченнями. Беручи до уваги **структурність**, слід зауважити, що виклад повинен складатися з логічно послідовних розділів, кожен із яких

<sup>7</sup> Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Харків : Право, 2019. С. 55.

<sup>8</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 77.

<sup>9</sup> Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Харків : Право, 2019. С. 98.

завершується чітким висновком. *Діловитість* передбачає, що в юридичному письмі (документі) мають викладатися тільки юридично значущі міркування. Будь-які мотиви судового чи слідчого акта, навіть найбільш обурливі, абсурдні, повинні аналізуватися доказово, *спокійним* і розважливим *тоном*. *Відстороненість* означає, що варто уникати категоричності суджень. Аналізуючи *нетривіальність підходу*, слід зазначити, що потрібно детально вивчати обставини справи та їх правовий аналіз, власне в чому й полягає адвокатська робота. Якщо в процесі роздумів і пошуків вдається віднайти нешаблонний підхід, що дає змогу викласти справу або одне з її вузлових питань, процесуальний документ набуває більш високої якості, а його автор – репутацію фахівця<sup>10</sup>.

Доречно детально ознайомитися з правилами організації юридичного письма. Перш ніж розпочати написання тексту, потрібно мати *знання* у сфері відповідного питання. Наступною важливою вимогою вважається *самоорганізація*. У цьому контексті впливають труднощі, з якими стикаються юристи при написанні юридичного документа, бо вони мають переважно організаційний характер і пов'язані головню з тим, що правники не можуть правильно спланувати свій час і роботу. Братися до написання тексту слід тільки тоді, коли вже існує схема документа, визначено головні питання, які необхідно розглянути, сформульовано основні тези та позиції, визначено аргументацію та послідовність викладу. Для цього потрібно скласти план майбутньої роботи. Професійно складений план – це 80% успіху. Розглядаючи *системність*, важливо зазначити, що не треба робити великих перерв у роботі. Досвід показує: що більше пишуть – то легше це вдається. Якщо кілька днів не працювати над документом, найімовірніше, буде потрібен якийсь час для того, щоби знову включитися в тему.

Не менш важливою вважається завершальна стадія – процес *редагування*, коли здійснюється праця з уже підготовленим першим варіантом тексту. Часто підготовча та завершальна стадії окремо займають не менший період часу, ніж створення первісного варіанту тексту. Нехтування чи недооцінка

---

<sup>10</sup> Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Харків : Право, 2019. С. 62–63.

юристами важливості цих двох етапів роботи зазвичай призводить до негативних наслідків: не вдається завершити роботу в зазначений термін або кінцевий результат є далеким від досконалості<sup>11</sup>.

Характеризуючи юридичні критерії якості юридичного письма, слід зауважити, що основним завданням **стислості** є забезпечення зосередженості уваги суб'єкта на суті нормативно-правового акта. Достатнім ступенем зрозумілості та простоти юридичного письма характеризується критерій **ясності**. Завдяки йому загальновідомі терміни вживаються у загальновідомому значенні. Критерій **точності** забезпечується чіткістю, недвозначністю визначення термінів; відсутністю у текстах законів багатозначних термінів; позитивністю формул, які використовуються; неприпустимістю застосування неозначених дієслівних конструкцій у безособових реченнях. Критерій **зрозумілості** полягає в тому, що адресат повинен розуміти те, що йому написано. Критерій **простоти** передбачає відсутність у тексті нормативно-правового акта громіздких конструкцій і зловживання дієприкметниковими зворотами, прямий порядок слів. Простота тексту включає чистоту мови, відсутність просторічних слів, діалектизмів, жаргонізмів, плеоназмів, слів-паразитів, суржика тощо. Критерій **ефективності** полягає в дієвості, націленості на певний результат.

До основних правил юридичного письма належать: **дотримання лінгвістичної структури та законодавчого стилю тексту**; правила, пов'язані із вживанням термінів у нормативно-правовому акті, правових дефініцій як прийомів юридичної техніки; **правила забезпечення ясності** (точність, однозначність), **простоти та стислості мови** нормативно-правового акта (відсутність емоційного забарвлення, зв'язаність, послідовність і простота викладу матеріалу)<sup>12</sup>.

Щодо питання якості юридичної мови потрібно зазначити, що вона має бути логічно завершеною. На практиці така завершеність досягається шляхом дотримання вимог, згід-

---

<sup>11</sup> Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Харків : Право, 2019. С. 92.

<sup>12</sup> Там само. С. 99.



но з якими формулювання змісту юридичного документа повинно бути точним, чітким, ясным (зрозумілим), доступним для сприйняття. **Точність** юридичних документів означає відповідність тексту документа тій думці, що в нього закладалася особою, яка створила цей документ. Юридичні документи також мають бути достатньо **ясними (зрозумілими)** для сприйняття особами, які будь-як є причетними до цих документів. Ясність змісту залежить від вдалого добору слів, термінів, словосполучень, речень, їх правильного і послідовного розташування у тексті юридичного документа. Точність і ясність змісту юридичного документа мають поєднуватися з його **доступністю**. Розкриваючи питання якості юридичної мови, слід врахувати ще й таку її ознаку, як **чистота**. Вона тісно пов'язана з правильністю висловлювань, відповідністю нормам літературної мови. В юриспруденції вживаються певні формулювання та вирази, стійкі за своїм змістом, які повторюються й однаково застосовуються у різних юридичних текстах. Тому доречно говорити про поняття **юридичної фрази** як мовного елемента, за допомогою якого формулюються різні юридичні документи. Юридичні фрази як певні стійкі словесні формулювання вважаються основною частиною юридичної мови. За їх допомогою передається зміст тієї інформації, яка об'єктивно впливає на правовий статус суб'єктів права. Тому юридичні фрази повинні адекватно транслювати цю інформацію<sup>13</sup>.

Юридична мова містить спеціальні формули, фрази, висловлювання у текстах юридичних документів. Переваги юридичних фраз та формул – у їх лаконічності, точності, авторитетності та універсальності.

Однак особливий характер юридичної мови пов'язаний з її спеціалізацією: вона повинна позначати ті поняття, які загальнолітературна мова пояснити не може. Тому латинські терміни-поняття, якими послуговується юридична мова, мають безцінну рису: без їх застосування коротко і точно відобразити зміст, який в них міститься, неможливо<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 206–209.

<sup>14</sup> Там само. С. 211.

У сучасній юридичній лінгвістиці юридичне письмо є тим інструментарієм, що використовується під час створення юридичних документів<sup>15</sup>. **Юридичний документ** – це матеріальний об'єкт, який містить важливу інформацію для суб'єктів права у зафіксованому вигляді та спеціально призначений для її одержання, зберігання, використання і поширення у часі та просторі<sup>16</sup>.

Оскільки **юридичний текст** – інструмент техніки юридичного письма, доцільно розглянути основні види юридичних текстів і загальну характеристику їхньої структури<sup>17</sup>.

**Юридичні тексти** класифікуються на такі:

1) **за способом фіксації тексту** (друковані; графічні; фото-, кіно-, відеодокументи, аудіодокументи; електронні документи);

2) **за способом найменування** (заяви; скарги; пропозиції; інструкції; довідки; службові записки; протоколи та ін.);

3) **за юридичним статусом** (офіційні; неофіційні);

4) **за способом походження** (службові; особисті; розпорядчі; організаційні; довідково-інформаційні; обліково-фінансові; господарсько-договірні; кадрово-контрактіві; особово-офіційні);

5) **відповідно до місця виникнення** (внутрішні; зовнішні);

6) **за оригінальністю походження** (типові; трафаретні; індивідуальні);

7) **за складністю** (прості; складні);

8) **за терміном виконання** (термінові; нетермінові);

9) **за рівнем розголошення** (звичайні; для службового користування; таємні);

10) **за юридичною силою** (істинні; підроблені);

11) **за характером виготовлення** (оригінали; копії);

12) **за терміном зберігання** (постійного зберігання; тривалого зберігання; тимчасового зберігання);

<sup>15</sup> Стратій О., Шевчук А. Техніка юридичного письма: реалії сучасності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 3 (31). С. 30.

<sup>16</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 212.

<sup>17</sup> Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Харків : Право, 2019. С. 51.

13) *за призначенням родом діяльності* (організаційно-розпорядчі; звітно-статистичні; технологічні; розрахунково-грошові та ін.);

14) *за функціональним призначенням та сферою застосування* (тексти законотворчої діяльності (нормативно-правовий акт); тексти правозастосовної діяльності; тексти юридичної науки; тексти правотворчої лінгвістики)<sup>18</sup>.

Розуміння юридичних текстів залежить і від розуміння спеціальної використаної в ньому термінології, зміст якої може змінюватися залежно від еволюції суспільних відносин<sup>19</sup>. Варто зазначити, що юридичний текст як письмовий носій правової інформації – одна з найважливіших форм вираження права. Принципово важливо спочатку з'ясувати, для кого складатиметься юридичний текст і яка його ціль. Ці два фактори визначають структуру і формат юридичного письма, його необхідні реквізити, оскільки будь-який текст реалізується як єдність форми та змісту. Будь-яке юридичне письмо складається зі вступу, основної і заключної частин. Структура юридичного документа, в тому числі нормативно-правового акта, – це його внутрішня будова. Створення юридичних документів має відповідати певним правилам. Головним із них є поділ юридичного документа на частини. Це здійснюється для того, щоб забезпечити повне викладення необхідної для юридичного документа інформації та ефективно засвоєння правової інформації тими, кому вона адресована<sup>20</sup>.

Безперечно, важливим також є розуміння значення змісту юридичних текстів. Це залежить від певного аналізу (інтерпретації, тлумачення), в якому виокремлюють **логічні та соціолінгвістичні аспекти**.

**Логічні аспекти** насамперед пов'язані з юридичним дискурсом, тобто з тлумаченням правових текстів та з'ясуванням значення юридичних понять. Зміст юридичних термінів може

---

<sup>18</sup> Правове письмо : навчальний посібник / В. А. Ватрас, Д. А. Монастирський, В. Г. Рогожа та ін. ; за ред. Р. О. Стефанчука. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. С. 4–7.

<sup>19</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 210.

<sup>20</sup> Правове письмо : навчальний посібник / В. А. Ватрас, Д. А. Монастирський, В. Г. Рогожа та ін. ; за ред. Р. О. Стефанчука. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. С. 44.

змінюватись залежно від їх використання в різних текстах та ситуаціях. Тому розуміння справжнього значення юридичного вислову залежить від наявності у правника спеціальних знань та досвіду юридичного тлумачення. Крім того, на зміст норми права впливає характер її формулювання.

**Соціолінгвістичні аспекти** стосуються відносин між мовою та юридичним спілкуванням. Юридичне спілкування (комунікація у цьому контексті) полягає в передачі деякого повідомлення від законодавця до громадянина, від судді до сторін процесу, від професора до студента, від автора до читача. Такий спосіб передачі може бути усним і письмовим. Адресати юридичних текстів вимагають їх читабельності, зрозумілості, інформативної насиченості.

За допомогою юридичних документів, які створені за правилами техніки юридичного письма, засоби правового регулювання (норми, індивідуальні рішення, угоди тощо) стають об'єктивованими, доступними для інших суб'єктів, їм надається певна офіційність. За їх допомогою досягається визначеність правового регулювання, незалежність від сваволі окремих осіб і, в підсумку, стійкість суспільних відносин, стабільність, непохитність правового, а отже, й соціального становища людини.

Поняття техніки юридичного письма більш докладно розкривається через юридичну техніку, інструментом якої воно виступає. Сфера застосування техніки юридичного письма динамічно розширюється, як і її наукове трактування. Із цього випливає, що **техніка юридичного письма** є професійною технікою; використовується під час здійснення юридичної діяльності, яка вимагає письмового, документального оформлення; охоплює і публічну, і приватно-правову сфери; забезпечує досконалість права за формою і змістом<sup>21</sup>.

Техніку юридичного письма доцільно вивчати в її цілісності, комплексно розглядаючи всі сфери її застосування та стилістичних особливостей<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 73–74.

<sup>22</sup> Там само. С. 78.

У юридичній мові домінує офіційно-діловий стиль, тому що він обслуговує два найважливіші її рівні: мову законів (та інших нормативних актів) – законодавчий підстиль; мову інших юридичних документів – побутово-діловий підстиль.

**Стиль нормативно-правового акта** – це система правил і принципів викладання тексту, сукупність характерних рис формулювання словами його змісту.

**Директивність та офіційність** – головні стилістичні ознаки тексту нормативно-правового акта. Директивність виявляється в обов'язкових, вольових, владних формулюваннях у тексті юридичного письма.

**Стилістичними властивостями юридичного письма (документа)** є простота, структурність, діловитість, спокійний тон, стриманість, відстороненість, нетривіальність підходу, ілюстративність.

Стиль нормативно-правового акта виключає пишність, урочистість, пафос, риторику або заземлену буденність, а також використання гіпербол, метафор та алегорій. Доцільно образно дотримуватися таких загальних принципів словесної організації нормативних висловлювань, як коректність, стабільність мовного вираження, інформативність<sup>23</sup>.

Як правило, читача не цікавить думка з приводу певного питання, його цікавить об'єктивний аналіз ситуації, відповідь кваліфікованого юриста на конкретне запитання<sup>24</sup>. Проблему тональності, милозвучності юридичного письма можна вирішити, дотримуючись таких правил: не відволікати увагу читача на себе; утримуватися від виразів, які демонструють освіченість, вишуканість або іншу особливість автора; не підкреслювати власну точку зору; використовувати нейтральне вираження: замість «я вважаю» можна написати «наша доктрина і практика полягає в тому, що ...»; будувати фрази таким чином, щоб вони звучали впевнено; менше використовувати умовний спосіб («якщо би, то ...»), якщо для цього немає

---

<sup>23</sup> Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Харків : Право, 2019. С. 98.

<sup>24</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 85.

причини; будувати фразу позитивними висловами та уникати заперечень; остерігатися негарних, немилозвучних слів з великою кількістю шиплячих і свистячих звуків<sup>25</sup>.

Техніку юридичного письма застосовують адвокати, судді, законодавці для письмового вираження змісту нормативно-правових актів, оформлення юридичних документів, висвітлення правового аналізу юридичних прав та обов'язків<sup>26</sup>.

Неухильне дотримання вимог техніки юридичного письма щодо логіки, стилю і мови закону слугує зрозумілості, точності і стислості нормативно-правового акта, створює сприятливі умови для його однакового розуміння, тлумачення, дотримання, виконання, застосування, удосконалювання і поліпшення практики реалізації, зміцнення режиму правопорядку в країні<sup>27</sup>.

## **6.2. Поняття, види та значення юридичної техніки**

Проблематика юридичної техніки залишається актуальною, а напрями наукових досліджень у галузі юридичної техніки є пріоритетними для розробки сучасною юридичною наукою<sup>28</sup>.

Юридична техніка близька за своїм значенням до правового письма. Вона традиційно розглядається у контексті правотворчості як один з її елементів. У цьому контексті нею охоплюється система правил і прийомів підготовки найбільш досконалих за формою і структурою проектів нормативних актів, які забезпечують максимально повну і точну відповідність форми нормативних приписів їхньому змісту. Це вимоги до форми актів, зміни чи скасування раніше прийнятих актів,

---

<sup>25</sup> Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Харків: Право, 2019. С. 98.

<sup>26</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 72.

<sup>27</sup> Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Харків : Право, 2019. С. 100.

<sup>28</sup> Шутак І. Дослідження актуальних та пріоритетних напрямків у галузі юридичної техніки. *ScienceRise : Juridical Science Journal*. 2017. № 1. С. 32.

подолання протиріч, а також реквізити, структурні поділи, визначення термінів<sup>29</sup>.

В ході дослідження природи юридичної техніки виникає питання «не в тому, чому це техніка, а в тому, чому вона юридична». Відповідаючи на це питання, слід звернутися до прийнятого авторами вихідного положення про юридичну техніку як професійну майстерність юриста.

Розглядаючи юридичну техніку у вузькому розумінні – як сукупність засобів, що дають змогу надати нормативно-правовим актам необхідну форму, – можна ненароком перетворити юридичну техніку в набір рекомендацій не так для юриста, як для діловода, референта тощо.

Забезпечити проєкт документа реквізитами, перевірити граматичні помилки в тексті – це навіть не техніко-юридична, а просто технічна робота, для здійснення якої юридичної освіти в принципі не потрібно. Натомість є інша крайність – надто широке трактування юридичної техніки, що включає постановку кінцевих цілей правового розвитку, вирішення концептуальних питань правового регулювання.

Визначення стратегічних напрямів правової політики – це вже не тільки юридичне завдання. В його вирішенні беруть участь державні діячі, політологи, соціологи, ідеологи, які досліджують динаміку суспільних відносин, оцінюють стан і перспективи розвитку правової системи, обґрунтовують необхідність вибору певних шляхів розвитку. На цьому рівні юрист стає «технічним персоналом», здатним якісно вирішити стратегічні завдання за допомогою наявних у нього юридичних засобів. Він обирає методи та способи правового регулювання, розробляє відповідні нормативно-правові приписи, застосовує їх до суспільних відносин і т. ін.<sup>30</sup>.

Юридична техніка дає можливість правознавцям наблизити теорію права до практики, збагатити практичні навички з виконання юридичної роботи, визначитись із практичним

---

<sup>29</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 212.

<sup>30</sup> Шутак І. Юридична техніка як сфера наукових знань і навчальна дисципліна. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3 (74). С. 84.

аспектом у юридичній освіті. Водночас юридична техніка – це одна з найважливіших умов та засобів виправлення і попередження можливих юридичних помилок. Звичайно, вона не пояснює, чому під час виконання однакової роботи одні посадові особи припускаються помилок, а інші, володіючи вищим рівнем професіоналізму у своїй діяльності, – ні. Однак знання засадничих основ юридичної техніки дає змогу підвищувати якість юридичної роботи та юридичного письма<sup>31</sup>.

Найпоширеніша дефініція цього поняття трактує **юридичну техніку** як сукупність правил, прийомів, способів підготовки, складання, оформлення будь-яких юридичних документів, їх систематизації та обліку з метою їх зрозумілості, чіткості (визначеності) та ефективності<sup>32</sup>.

Аналізуючи юридичну техніку крізь призму використання у процесі створення нормативно-правових актів, слід зауважити, що її об'єктом є не самі тексти законів та підзаконних актів, а виключно їхні проекти. Відповідно, під час розробки проектів законів законотворець мусить керуватися правилами юридичної техніки проектування законів – **законопроектної техніки**. Водночас під час розроблення проектів підзаконних актів нормотворець повинен використовувати правила юридичної техніки проектування підзаконних актів – **нормопроектної техніки**.

Таким чином, можна констатувати, що юридична техніка створення нормативно-правових актів поділяється на **юридичну техніку законопроектування та юридичну техніку нормопроектування**. Також варто зауважити, що до нормативно-правових актів можуть вноситися зміни та доповнення, що є важливою умовою для забезпечення високого рівня ефективності чинного законодавства, яке регулює різні типи суспільних відносин, що характеризуються динамічним розвитком, а отже, потребують постійного «втручання» у вигляді змін та доповнень.

---

<sup>31</sup> Стратій О., Шевчук А. Техніка юридичного письма: реалії сучасності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 3 (31). С. 30.

<sup>32</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 212.



Отже, юридична техніка створення нормативно-правових актів включає юридичну техніку законопроекткування, юридичну техніку нормопроекткування та юридичну техніку внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів<sup>33</sup>.

**Зміст юридичної техніки** – це різні за характером і формою вираження правила виконання юридичної роботи<sup>34</sup>.

Досліджуючи значення юридичної техніки, науковці дотримуються єдиної думки, яка полягає в тому, що процес створення норм права має відбуватися відповідно до строгих вимог юридичної техніки – системи заснованих на практиці правотворчості правил і прийомів підготовки проектів нормативно-правових актів. За допомогою юридичної техніки забезпечується вичерпне охоплення регульованих питань, доступність, простота та висока регулятивність правового матеріалу<sup>35</sup>.

**Загальні правила юридичної техніки** передбачають таке:

– змістовні правила допомагають співвіднести виконання юридичних дій з реальними обставинами: місце суспільних відносин у сфері правового регулювання, однорідність правового регулювання, правильний вибір галузі права, вибір правової форми, забезпечення відповідності правових документів принципам і нормам міжнародного права;

– правила логіки: однакове розуміння термінів, узгодженість різних правових документів (частин), відсутність розбіжностей між правовими документами (частинами), послідовність розумових операцій, використовуваних для побудови нормативно-правових актів, переконливість правових документів;

– структурні правила забезпечують повний систематизований виклад необхідної для правового документа інформації та її ефективне засвоєння. Структура правового документа – це його побудова;

<sup>33</sup> Дзюбенко О. Л. Теоретико-правове розуміння юридичної техніки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 1. С. 19–20.

<sup>34</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 27.

<sup>35</sup> Шутак І. Дослідження актуальних та пріоритетних напрямків у галузі юридичної техніки. *Journal ScienceRise: Juridical Science*. 2017. № 1. С. 32.

– мовні правила: ясність, точність правового документа, доступність нормативно-правових актів, стислість, відсутність пафосності та декларативності правового документа, офіційність стилю. Мова правових документів – це мова державної влади, і тому для неї характерний владний та офіційний характер;

– формальні (реквізитні) правила важливі для ідентифікації правового документа і його обліку з метою обов'язкового виконання, відображають офіційний характер;

– процедурні правила: законність процедури, раціональність, обґрунтованість зміни процедури, плановість, облік та узгодження інтересів адресатів нормативно-правового акта, логічна послідовність виконання дій, що становлять процедуру, застосування санкцій за порушення процедур<sup>36</sup>.

**Предмет юридичної техніки** впливає на закономірності створення й ефективного функціонування права та здійснення юридичної діяльності<sup>37</sup>.

**Метою юридичної техніки** є досягнення ясності, простоти, стислості, певної стандартності, однаковості (уніфікованості) юридичних документів і раціоналізування юридичної діяльності загалом.

При цьому, безсумнівно, важливим вважається юридичний зміст нормативно-правових актів, зокрема юридичне вдосконалення нормативних документів, прийоми вироблення та оформлення юридичних документів, але так само важливу роль відіграє ефективне використання вироблених юридичних засобів, таких як правові презумпції, диспозитивні норми, тлумачення права – це також частина юридичної техніки, від розробки і вдосконалення якої залежить ефективність правозастосовної діяльності<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 27–28.

<sup>37</sup> Шутак І., Легін Л. Техніка опублікування нормативно-правових актів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 138.

<sup>38</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 35.

У системі юриспруденції юридична техніка вирішує завдання систематизації знань про методи та прийоми юридичної діяльності, що формуються загальною теорією права, галузевими та прикладними юридичними науками.

**Юридичній техніці притаманні певні ознаки:**

– сукупність юридичних інструментів, що застосовуються, як правило, в суворій послідовності, а не хаотично. У разі роботи над законопроектом спершу потрібно визначитися з поняттями, а далі вибудовувати конструкції, визначати прецеденти, застосовувати фікції тощо;

– сприяння найбільш доцільному перетворенню інформації в правовий акт;

– ефективне здійснення юридичної роботи. Накопичені в ході розвитку людства набуті навички повинні використовуватись у майбутньому, а не набуватися знову;

– юридичний інструментарій, що залежить від рівня розвитку суспільства і досягнень у галузі економіки, політики, моралі<sup>39</sup>.

**За часом дії закономірності юридичної техніки можуть бути:**

– постійними – пов'язані з природою юридичної техніки та діють упродовж усієї історії;

– тимчасовими – формуються на окремих стадіях її розвитку і визначаються рівнем досконалості права на певному етапі<sup>40</sup>.

**Юридичну техніку можна поділити на:**

– загальну (базову), яка охоплює прийоми, методи, способи створення, реалізації, систематизації, що мають особливу значущість; є вихідними для всіх галузей права і використовуються ними;

– галузеву (профільюючу) – що містить спеціальні, конкретизуючі прийоми, методи, способи створення, реалізації,

---

<sup>39</sup> Теорія та практика правозастосування у тестових завданнях : навчальний посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Вид. 2-ге, перероб. і допов. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. С. 128.

<sup>40</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 19.

систематизації нормативно-правових, правореалізаційних, інтерпретаційних актів<sup>41</sup>.

**Методологія юридичної техніки** – це сукупність вихідних наукових підходів, способів і прийомів дослідження юридичної діяльності, результатом якої є складання юридичних документів<sup>42</sup>.

**Методи юридичної техніки** охоплюють усі наукові методи, використовувані загальною теорією права. Існує чимало методів вивчення юридичної техніки, які загалом поділяють на чотири групи:

1. **Загальнонаукові методи** – це методи пізнання, що застосовуються в усіх або багатьох науках, без яких картина окремих явищ не буде виявлена взагалі або ж буде неповною. До загальнонаукових методів відносять:

- матеріалістичний метод – передбачає зв'язок держави та права з природою людини й умовами, в яких вона живе на певному історичному етапі; невідривність держави та права від інших соціальних явищ;

- структурно-аналітичний метод – тобто дослідження державно-правових явищ як частин єдиного цілого, між якими встановлені зв'язки; широко застосовується у правотворчій техніці, коли здійснюється класифікація і розподіл норм за галузями права або розміщуються частини нормативно-правового акта;

- структурно-функціональний метод – сприяє більш реалістичному сприйняттю права і його інститутів у їх практичному повсякденному вжитку;

- формально-юридичний метод – це техніка поводження зі законодавчими нормами та вимогами, з джерелами правил правового призначення в широкому сенсі;

- порівняльний метод – полягає в зіставленні юридичних понять, явищ, процесів, у з'ясуванні між ними подібності або відмінності;

- соціологічний метод полягає в дослідженні держави та права на основі фактичних даних.

---

<sup>41</sup> Шаган О. В. Загальна характеристика видів юридичної техніки. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2012. № 3. С. 77.

<sup>42</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 20.

2. **Логічні методи** застосовують у юридичній техніці дуже широко; до них відносять:

- метод аналізу – передбачає умовний поділ державно-правових явищ на окремі частини, виділення в них головних або істотних рис, на основі чого виробляється якесь правило юридичної техніки;

- метод – синтезу застосовується в ході вивчення державно-правових явищ шляхом об'єднання їхніх частин;

- метод аналогії – враховує досвід інших країн і функціонування правових систем;

- метод індукції – передбачає сходження від часткового (конкретних фактів) до загального правила і дуже часто застосовується в процесі конструювання законів;

- метод дедукції – полягає в тому, що зі загального правила шляхом умовиводів робиться висновок щодо часткового; застосовують як основний метод у доведенні;

- метод утворення понять і формулювання визначення – означає, що поняття буде повним, якщо в ньому містяться всі істотні ознаки узагальнюваних явищ;

- метод використання понять в одному й тому самому сенсі.

3. Використання **лінгвістичних методів** пов'язане з тим, що правове регулювання впливає на свідомість людей. Розрізняють такі основні лінгвістичні методи, як:

- увідповіднення термінів поняттям, які вони фіксують;

- забезпечення компактності юридичного документа;

- підвищення інформативності правового документа, більш актуальне для правозастосовних актів;

- забезпечення ясності та доступності нормативно-правових актів;

- використання мовних графічних засобів у юридичному тексті.

4. **Технічні методи.** За допомогою системи технічних засобів пізнаються і вдосконалюються правила виконання юридичної роботи. У наш час широко застосовують інформаційні технології<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 21–27.

**Засоби юридичної техніки** – це інструменти юридичного вираження та зовнішнього викладу волі законодавця, складання документів та ведення іншої роботи<sup>44</sup>.

Розрізняють такі засоби юридичної техніки:

**а) загальні засоби юридичної техніки:**

- формально-атрибутивні (реквізити документа);
- логічні (структура документа загалом, внутрішня структура норм);
- мовні (весь комплекс виражальних засобів мови).

*Реквізити* – це елементи правового акта, які призначені для зображення юридичних властивостей та (або) ідентифікації (позначення) нормативно-правового акта, не містять регулятивних положень (приписів) і забезпечують офіційний характер документа.

*Логіко-мовні прийоми* – це дотримання вимог (правил) формальної логіки; ґрунтується на логічно послідовному і незаперечливому викладі та відповідності викладу нормативно-правового акта його структурі; одноманітності викладу; забезпеченні повноти та деталізованості правового регулювання<sup>45</sup>.

*Мова нормативно-правових актів* – це загальнолітературна мова, особливості якої дозволяють умовно говорити про «юридичну мову»; чіткість, стислість, визначеність і точність думки законодавця, владний та імперативний характер викладу, спеціальна термінологія. Зазначені особливості свідчать про те, що юридичний стиль і юридична мова можуть бути віднесені до загальнокультурних цінностей<sup>46</sup>.

**б) спеціально-юридичні засоби юридичної техніки:**

- юридичні конструкції;
- юридичне застереження;
- юридична презумпція;
- юридична фікція;
- преюдиція;
- юридичні аксіоми.

<sup>44</sup> Борщевський І. В., Гринь О. Д. Сутність, зміст та значення юридичної техніки як правової категорії. *Правова держава*. 2021. № 44. С. 34.

<sup>45</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 41.

<sup>46</sup> Там само. С. 43.

*Юридичні конструкції* – це специфічна побудова нормативного матеріалу відповідно до певного типу або виду сформованих правовідносин, юридичних фактів, їх зв'язку між собою; комплекси правових засобів, які утворюють типізовані моделі, що відповідають своєрідним різновидам суспільних відносин.

*Юридичне застереження* – це певна нормативна умова, спрямована на зміну дії загального правила. Правові застереження служать для забезпечення прав і свобод громадян, компетенції організацій, суверенітету держав; зміни дії загального правила; узгодження суперечливих інтересів; орієнтації при виборі юридично значущої поведінки; забезпечення точності вираження думки законодавця; досягнення компромісу в середовищі законодавчого корпусу; використовується як спосіб оптимізації правового регулювання; форма вираження і визначення меж розсуду правозастосовувача; метод «обчислення» зі загального результату волі одного або декількох суб'єктів владних відносин.

*Юридична презумпція* – це засіб юридичної техніки, закріплене в нормах права припущення про наявність або відсутність юридичних фактів, явищ, ситуацій, зв'язків, які визнаються істинними, поки не доведено зворотнє (презумпція знання закону, презумпція невинуватості, презумпція істинності справедливості закону).

*Юридична фікція* – це закріплений у нормативно-правових актах нормативний припис, який використовується в юридичній практиці у вигляді специфічного способу (прийому), що виражається у визнанні уявного факту наявним або, навпаки, наявної обставини уявною.

*Преюдиція* – це відкидання заперечуваності юридичної вірогідності одного разу доведеного факту. Якщо суд або інший юрисдикційний орган вже встановив певні факти (після їх перевірки та оцінки) і закріпив це у відповідному документі, то вони визнаються преюдиціальними – такими, що при новому розгляді справи вважаються встановленими, істинними та не потребують нового доведення.

*Юридичні аксіоми* – це загальновизнані істини, які не потребують доказів, прямо або непрямо зображені в нормах права<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 44–45.

Основним критерієм класифікації видів юридичної техніки є етапи правового регулювання (правотворчість, дія права, реалізація права)<sup>48</sup>.

Професор М. Козюбра у своїй праці «Загальна теорія права» розрізняє чотири основні **види юридичної техніки**<sup>49</sup> (рис. 2).

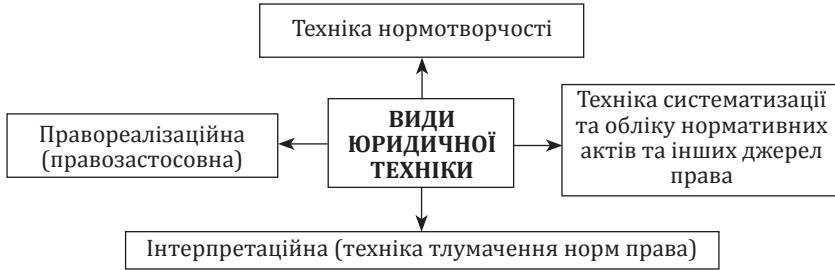


Рис. 2. Схематичне зображення основних видів юридичної техніки [3]

*Техніка нормотворчості* – це сукупність правил і способів формування, оформлення змісту та структури нормативних актів та інших джерел права, особливостей використання при цьому юридичної мови, юридичних термінів і конструкцій.

*Техніка систематизації та обліку нормативних актів та інших джерел права* – це сукупність правил розташування нормативних актів у певному порядку залежно від різних видів систематизації – кодифікації, консолідації, інкорпорації<sup>50</sup>.

*Інтерпретаційна техніка (техніка тлумачення норм права)* – це сукупність правил і способів тлумачення норм права для з'ясування їх реального змісту<sup>51</sup>. Відповідно, об'єктом є акти тлумачення<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Лавренко Д. Значення юридичної техніки для розвитку суспільства та держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2. С. 206.

<sup>49</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 212.

<sup>50</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 212–213.

<sup>51</sup> Там само. С. 213.

<sup>52</sup> Шутак І. *Юридична техніка : курс лекцій*. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 40.



*Правореалізаційна (правозастосовна) техніка* – це сукупність правил складання та оформлення індивідуальних правових актів. Особливе значення мають правила судового правозастосування і техніка ухвалення та оформлення судових рішень<sup>53</sup>. Об'єктом правореалізаційної техніки є акти реалізації права<sup>54</sup>.

**Розглядаючи співвідношення юридичної техніки зі законодавчою технікою та законодавчою технологією**, потрібно зазначити, що законодавча техніка – це один із елементів юридичної техніки, що являє собою систему засобів і способів створення законів. Подібне розуміння законодавчої техніки є відносно стійким упродовж тривалого часу на відміну від поняття юридичної техніки, яке протягом всього ХХ ст. постійно змінювалося. Спочатку зміст юридичної техніки склали засоби та способи створення законів і підзаконних актів, потім сучасні вчені доповнили це поняття засобами та способами створення правозастосовних, інтерпретаційних і правореалізаційних актів. Розширювався також інструментарій юридичної техніки<sup>55</sup>.

У правовій науці простежується тенденція, згідно з якою термін «юридична техніка» правильніше називати «юридична технологія», під якою слід розуміти не тільки сукупність способів, прийомів, процедур, але і їх послідовність, що спрямована на перетворення соціально значущої інформації на новий ефективно дієвий нормативно-правовий акт або юридично значущу дію<sup>56</sup>.

Беручи до уваги співвідношення понять «законодавча техніка» і «законодавча технологія», потрібно вказати, що **структура законодавчої технології містить певні елементи**, такі як:

- законодавча техніка;
- принципи законотворення;
- прогнозування і планування;

---

<sup>53</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 213.

<sup>54</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 40.

<sup>55</sup> Там само. С. 37.

<sup>56</sup> Там само. С. 28.

- процедурно-процесуальні правила;
- показники якості прийнятих законів.

**Законодавча технологія** – це побудована на певних принципах, планах і прогнозах діяльність, що відбувається у встановлених законодавством процесуальних формах задля створення законодавчих актів, у ході якої використовуються потрібні засоби і способи законодавчої техніки.

Важливо розрізняти поняття правотворчої та законодавчої техніки. Застосування терміна «правотворча», а не «законодавча» не є випадковим, оскільки, в першому випадку йдеться про засоби і способи створення не тільки законів, а й підзаконних нормативно-правових актів. Законодавча техніка виступає як різновид правотворчої техніки (поряд із технікою підзаконних нормативно-правових актів). Законодавча техніка характеризується більш вузьким об'єктом (поширюється лише на закони)<sup>57</sup>.

### 6.3. Нормотворчість: теоретико-правовий аспект

Процес формування й розвитку єдиної системи правових приписів передбачає офіційну діяльність компетентних органів та організацій.

**Нормотворчість** – це врегульована законодавством діяльність уповноважених державних органів щодо розробки та прийняття нормативно-правових актів, які містять загальні правила поведінки (норми права)<sup>58</sup>; правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана зі встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. С. 39.

<sup>58</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 4.

<sup>59</sup> Теорія та практика правозастосування у тестових завданнях : навчальний посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Вид. 2-ге, перероб. і допов. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. С. 74.

**Головне призначення нормотворчості** – формулювання нових правових норм, котрі притаманні соціальним відносинам, тобто моделювання суспільних відносин, які з позицій держави або громадянського суспільства є бажаними чи обов'язковими<sup>60</sup>.

**Суб'єктами нормотворчості є:**

- громадянське суспільство (народ) та його окремі суб'єкти (територіальні громади, об'єднання громадян);
- держава (в особі державних органів та їхніх посадових осіб).

Суб'єкти нормотворчості мають певну **нормотворчу компетенцію** та в межах цієї компетенції можуть приймати нормативно-правові акти або укладати нормативно-правові договори.

**Функції нормотворчості** – це основні напрями діяльності компетентних органів щодо встановлення, зміни або скасування правових норм, створення і розвитку системи законодавства та інших форм права. До цих функцій відносяться:

– **функція первинного регулювання суспільних відносин**, яка має місце тоді, коли певні суспільні відносини вперше набувають формальної визначеності, внаслідок чого відбувається первинне врегулювання суспільних відносин;

– **функція відновлення правового матеріалу**, яка передбачає зміну або скасування тих нормативно-правових актів, що застаріли і не відповідають потребам суспільного розвитку та сучасному стану законодавства, чи інших проявів правової форми;

– **функція заповнення прогалин у праві**, завдяки якій здійснюється часткове або повне усунення пропусків у правовому регулюванні певних відносин шляхом формулювання тих правил поведінки, яких бракує;

– **функція кодифікації нормативно-правового матеріалу**, яка полягає у впорядкуванні, об'єднанні та доповненні нормативних актів, створенні єдиного зручного

---

<sup>60</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 4.

для користування, побудованого на наукових засадах нормативного кодифікованого акта<sup>61</sup>.

**Принципи нормотворчості** – це загальноприйняті норми-ідеї найвищого авторитету, які слугують основними засадами імперативного характеру і на підставі яких створюються нормативно-правові акти<sup>62</sup>.

Серед принципів нормотворчості виділяють **загальні** (становлять основу правового регулювання) та **спеціальні** (мають особливе значення саме для нормотворчості як особливої форми діяльності компетентних державних органів).

**Загальними принципами нормотворчості є:**

– *принцип верховенства права* – зміст нормативно-правових актів повинен відповідати конституційним засадам, ідеалам правової держави та міжнародним стандартам захисту прав людини;

– *принцип гуманізму* – вимагає, щоб людина та її інтереси були в центрі нормотворчої діяльності держави. В правових актах повинні враховуватися загальнолюдські цінності, забезпечуватися гарантії захисту прав і свобод людини, максимально задовольнятися її матеріальні та духовні потреби;

– *принцип демократизму* – одним із напрямів розвитку політичної системи на сучасному етапі має бути зростаюча активність громадян в управлінні державними і громадськими справами. В нормотворчості це особливо яскраво реалізується шляхом ухвалення найважливіших законів на референдумі;

– *принцип гласності* – передбачає вільне і конструктивне обговорення проектів нормативних актів, відкритість нормотворчого процесу<sup>63</sup>;

---

<sup>61</sup> Теорія та практика правозастосування у тестових завданнях : навчальний посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Вид. 2-ге, перероб. і допов. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. С. 74–75.

<sup>62</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 6.

<sup>63</sup> Теорія та практика правозастосування у тестових завданнях : навчальний посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Вид. 2-ге, перероб. і допов. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. С. 75.

– *принцип законності* – відіграє важливу роль як у додержанні процедури прийняття нормативно-правових актів, так і у формулюванні їх змісту;

– *принцип науковості та професіоналізму* – передбачає залучення фахівців високої кваліфікації до нормотворчої діяльності.

**До спеціальних принципів нормотворчості належать:**

– *принцип цільового спрямування* – означає створення нормативно-правового акта відповідно до мети, предмета правового регулювання, з використанням відповідних правових засобів, типів і методів правової регламентації;

– *принцип системної погодженості* – це узгодження прийнятого нормативно-правового акта з функціонуючими, тобто прийнятими раніше, а також з чинними міжнародними договорами<sup>64</sup>;

– *принцип планування* – дає змогу виключити випадкові, непродумані кроки в процесі нормотворчості;

– *принцип оперативності* – вимагає постійного оновлення правового матеріалу, швидкого реагування на нові тенденції у суспільстві, появу нових суспільних відносин і необхідності надання їм формальної визначеності;

– *принцип поєднання динамізму і стабільності* – вимагає додержання необхідного балансу між прийняттям нових нормативно-правових актів та внесенням змін і доповнень до чинних<sup>65</sup>;

– *принцип техніко-юридичної досконалості* – означає впорядкування нормативно-правових актів із додержанням обов'язкових правил, способів, прийомів юридичної техніки, лінгвістичних стандартів тощо<sup>66</sup>.

У сучасних демократично орієнтованих державах **за су-б'єктами виокремлюють такі основні види нормотворчості:**

– затвердження нормативних актів на референдумі;

---

<sup>64</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 8.

<sup>65</sup> Теорія та практика правозастосування у тестових завданнях : навчальний посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Вид. 2-ге, перероб. і допов. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. С. 76.

<sup>66</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 8.

- прийняття нормативних актів компетентними державними органами;
- прийняття нормативних актів громадськими об'єднаннями внаслідок делегування їм державою повноважень<sup>67</sup>.

**Види нормотворчості держави за юридичною силою актів:**

- **конституційна нормотворчість** – це нормотворча діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям Конституції, внесенням змін і доповнень до неї;
- **законодавча нормотворчість** – це нормотворча діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям законодавчих актів;
- **підзаконна нормотворчість** – це нормотворча діяльність, пов'язана з підготовкою та прийняттям підзаконних актів.

**Види нормотворчості за формами участі в ній держави:**

- **безпосередня нормотворчість** – розроблення та ухвалення нормативно-правових актів (а також їх зміна, доповнення, скасування, систематизація);
- **санкціонована нормотворчість** – закріплення актів, ухвалених громадськими організаціями; попередній дозвіл на видання таких актів; санкціонування норм-звичаїв;
- **спільна нормотворчість** – спільне прийняття нормативного акта (договору) на галузевому, професійному та регіональному і місцевому рівнях;
- **делегована нормотворчість** – це делегування нормотворчих повноважень.

**Види нормотворчості за формою:**

- **первинна**, що означає первинне законодавче врегулювання найважливіших суспільних відносин;
- **поточна** – повсякденний процес прийняття, зміни, скасування норм права;
- **кодифікаційна** – створення систематизованого нормотворчого акта шляхом удосконалення старих правових норм, що виправдали себе, і введення нових, їх узгодження<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Теорія та практика правозастосування у тестових завданнях : навчальний посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Вид. 2-ге, перероб. і допов. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. С. 76.

<sup>68</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 9–11.

Основною метою нормотворчої діяльності має бути досягнення стабільності законодавства, забезпечення більшої тривалості дії законів і підзаконних актів у державі. Цій стабільності не повинно заважати прийняття нових нормативних актів, зміна або скасування чинних. Вони мають бути своєчасними, обґрунтованими і доцільними, змістовно виваженими та конструктивними<sup>69</sup>.

#### **6.4. Загальна характеристика нормотворчої техніки**

Важливим інструментом нормотворчої діяльності є **нормотворча техніка**, що означає сукупність правил і способів формування, оформлення змісту та структури нормативних актів та інших джерел права, особливостей використання юридичної мови, юридичних термінів та конструкцій при цьому.

За М. Козюброю, **юридична техніка нормотворчості** – це сукупність правил, прийомів, засобів і способів підготовки, складання й оформлення нормативних актів та інших джерел права.

**Юридична техніка нормотворчості спрямована на забезпечення:**

– адекватного, раціонального врегулювання суспільних відносин, недопущення прогалин і суперечностей, викладення нормативних актів достатньо чітко, визначено і водночас досить коротко, лаконічно, стандартно;

– достатньої зрозумілості та ясності для осіб, яким ці акти адресовані, щоб у них не виникало сумнівів щодо їх прав і обов'язків, передбачених у правових текстах<sup>70</sup>.

**Ознаки нормотворчої техніки:**

– являє собою технічний інструментарій (юридично-технічні правила, прийоми, засоби і способи);

---

<sup>69</sup> Теорія та практика правозастосування у тестових завданнях : навчальний посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Вид. 2-ге, перероб. і допов. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. С. 76.

<sup>70</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 213.

- застосовується суб'єктами нормотворчості – представницькими і виконавчими органами держави;
- призначена для технічного забезпечення оптимального (повного, точного, чіткого, зрозумілого, стислого) викладу думки нормотворця;
- надає формальній визначеності змісту нормативних актів і нормативних договорів у випадку їх первинного створення, внесення змін, доповнень, відміни;
- забезпечує системні зв'язки нормативних актів різної юридичної сили, їхню логічну відповідність;
- має особливості при створенні різних нормативно-правових актів та нормативно-правових договорів (внутрішньодержавних і міжнародних)<sup>71</sup>.

**Структуру нормотворчої техніки** складають її мовна, логічна та процедурна форми (рис. 3).

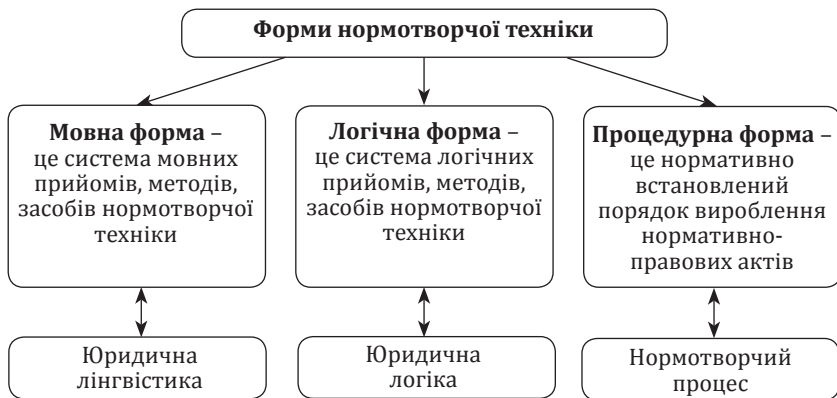


Рис. 3. Структура нормотворчої техніки [8]

**Мовна форма нормотворчої техніки.** Мовні прийоми, методи, засоби нормотворчої техніки є найбільш дослідженими, переважно вони розроблені на законодавчому матеріалі та найповніше викладені в літературі. Система таких прийомів, методів називається юридична (правова, законо-

<sup>71</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 15.



давча) лінгвістика – це міждисциплінарна галузь знань про взаємозв'язок мови і права, мовні засоби вираження правових понять і категорій, мовностилістичні ресурси у сфері правової комунікації<sup>72</sup>.

**Логічна форма нормотворчої техніки.** Напрямо взаємодії логіки та права називається юридична логіка (або логіка права), яка виникає на межі логіки та правознавства, коли з'являється необхідність логічного осмислення питань правотворчості та застосування права. Суть юридичної логіки становлять правові положення, що розглянуті з позицій діалектичної та формальної логіки<sup>73</sup>.

**Нормотворчий процес** – це спеціальна організаційно-юридична діяльність уповноважених суб'єктів, яка включає систему самостійних, логічно завершених стадій і організаційно-технічних дій з ініціювання, підготовки, розроблення, розгляду та прийняття нормативно-правового акта<sup>74</sup>.

Нормотворчий процес зовнішньо виступає як система взаємозалежних стадій ухвалення, укладання, зміни нормативно-правових документів.

**Стадія нормотворчого процесу** – це відносно завершений етап нормотворчого процесу, регламентований діючими правилами таким чином, що тільки його закінчення дає можливість перейти до наступного етапу<sup>75</sup>. Відповідно, задля ефективності нормативно-правових актів потрібно дотримуватися черговості етапів та не пропустити жодного з них<sup>76</sup>.

Зміст кожної стадії нормотворчого процесу залежить насамперед від виду нормативно-правового документа, який приймається, що дає змогу здійснити **класифікацію стадій нормотворчого процесу**:

---

<sup>72</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2009. С. 47.

<sup>73</sup> Там само. С. 50.

<sup>74</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 11.

<sup>75</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2009. С. 29.

<sup>76</sup> Чернякович Є. А. Стадії та юридична техніка нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. С. 249.

## **1. Передпроектна стадія.**

**Нормотворча (законодавча) ініціатива** – вмотивоване подання (пропозиція) суб'єктів нормотворчої (законодавчої) діяльності, а також спеціально уповноважених органів, організацій та осіб про ухвалення, внесення змін або скасування нормативів неправового акта. До нормотворчої ініціативи спонукає об'єктивна потреба у правовому регулюванні конкретних суспільних відносин (юридичний мотив). Формування юридичного мотиву – це радше етап законотворчості, ніж законодавчого процесу<sup>77</sup>.

**Прийняття рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта.** На цій стадії спочатку приймається рішення компетентного державного органа про необхідність видання нормативно-правового акта, про включення його до плану нормотворчих робіт, про організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проекту, визначаються проєктанти, розробляється концепція проєкту і т. ін.<sup>78</sup>.

## **2. Проектна стадія (нормопроекткування).**

**Підготовка тексту проєкту нормативно-правового акта уповноваженими суб'єктами нормотворчості (аналіз існуючих норм, вивчення світового досвіду, формулювання норм права).** На цій стадії підготовці проєкту акта мусить передувати розробка правової концепції, в якій мають бути характеристика предмета та мета нормативно-правового акта, його основні положення, передбачені можливі наслідки застосування його норм. У концепції пропонується зразкова структура акта. Щоб забезпечити кваліфіковане складання проєкту, потрібна спільна участь спеціалістів відповідно до відомчого (галузевого) принципу, згідно з яким складання початкових проєктів здійснюється тими органами та організаціями, профілю діяльності яких вони відповідають. До підготовки проєктів нормативно-правових актів залучаються партії, профспілки та інші громадські об'єднання. Завершується зазначена стадія доопрацюванням проєкту нормативно-правового акта.

<sup>77</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 11.

<sup>78</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2009. С. 29.

**Попередня експертиза проекту нормативно-правового акта.** Наукова експертиза дає можливість уникнути внесення на розгляд парламенту проектів законів, які концептуально не витримані за змістом, мають прогалини, суперечності. Завдяки науковій експертизі забезпечується якість проекту, прораховується ефективність реалізації норм, які містяться в ньому. Завершується стадія нормопроекування внесенням проекту нормативного акта на розгляд органу, який є уповноваженим реалізувати нормотворчу ініціативу (пропозицію).

**3. Стадія прийняття проекту нормативно-правового акта.**

**Обговорення проекту нормативно-правового акта та його подальше доопрацювання.** Форми обговорення можуть бути різні: парламентські читання, наради за участю наукової громадськості та зацікавлених міністерств; рецензування науково-дослідними інститутами; обговорення в пресі, на радіо і телебаченні та ін. Якщо це важливий законопроект, тоді його виносять на всенародне обговорення. Після ухвалення пропозицій та зауважень проект остаточно доопрацьовується, узгоджується та редагується. У процесі нормотворчості реалізується принцип змагальності – розглядаються альтернативні проекти. Їх вивчення та аналіз проводяться за допомогою спеціальних порівняльних таблиць текстів.

**Прийняття нормативно-правового акта** залежно від його виду може бути колегіальним (постанова уряду) та одноосібним (указ президента). Акт колегіального органу приймається в результаті голосування більшістю його складу. Закони ухвалюються в результаті голосування.

**4. Посвідчувально-інформаційна стадія (промульгація).**

**Підписання нормативно-правового акта.** Підписання закону главою держави (промульгація) відбувається у встановлений Конституцією строк.

**Присвоєння реєстраційного номера.** Нормативно-правовий акт після підписання одночасно з присвоєнням йому номера скріплюється гербовою печаткою відповідного суб'єкта нормотворення і включається до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Відомчий нормативно-правовий

акт проходить державну реєстрацію в Міністерстві юстиції України.

**Оприлюднення (офіційне опублікування)** нормативно-правового акта здійснюється в офіційно встановлених друкованих виданнях<sup>79</sup>.

**Правила нормотворчої техніки:**

1. Вимоги до форми нормативно-правового акта – наявність обов'язкових офіційних реквізитів:

– назва і вид документа, повна назва суб'єкта нормотворчості;

– дата, за потреби – місце прийняття нормативного акта;

– власний номер акта;

– грифи («затверджено», «погоджено» тощо);

– підписи;

– посада і прізвище посадової особи, яка підписала нормативний акт;

– посада і прізвище уповноваженої посадової особи, яка скріпила підписом нормативний акт, – у випадках, передбачених Конституцією та законом країни;

– реєстраційний номер/код нормативного акта та включення його до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

2. Вимоги до структури нормативно-правового акта – наявність таких структурних складових:

– преамбули;

– рубрикації (частини, розділи, глави, статті, частини та пункти в підзаконних актах, пункти, абзаци залежно від виду нормативного акта);

– прикінцеві положення (у разі потреби);

– перехідні положення (у разі потреби);

– додатки (якщо вони існують).

Структурна будова нормативно-правового акта залежить від його специфіки та виду, передбачає поділ нормативного матеріалу за підрозділами; при цьому загальні норми і поняття, вживані в акті, містяться на його початку, а однорідні норми викладаються компактно у главах, розділах. Від структури

---

<sup>79</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 12–13.

закону (преамбула, розділи, глави, статті, частини статей, пункти, підпункти, прикінцеві положення, перехідні положення, додатки) відрізняється структура підзаконного акта (преамбула, розділи, підрозділи, пункти, підпункти, абзаци, додатки).

3. Вимоги до змісту нормативно-правового акта:

- регулювання однорідних суспільних відносин;
- відповідність змісту акта його назві;
- відсутність прогалин;
- відсутність суперечностей всередині нормативного акта, а також колізій з іншими нормативними актами;
- переважання прямих приписів, зведення до мінімуму бланкетних норм і відсилань;
- відсутність винятків, приміток тощо.

4. Вимоги до стилю й мови (стилістики) викладу нормативно-правового акта:

- чіткість;
- ясність;
- зрозумілість для адресатів;
- стислість;
- компактність;
- послідовність;
- визначеність формулювань;
- відповідність вимогам сучасної державної літературної мови та правилам її правопису;
- простота – відсутність художніх виразів і декларативних положень;
- відсутність надміру правової інформації та ін.

Стандартність формулювань надає особливої виразності нормативним текстам завдяки законодавчому підстилю офіційно-ділового стилю, відрізняє його від адміністративно-канцелярського та інших підстилів офіційно-ділового стилю, додає наказового характеру<sup>80</sup>.

Недодержання вимог нормотворчої техніки спричиняє прогалини, розбіжності у правовому регулюванні, що знижують його ефективність, ускладнюють розуміння сучасного права та реалізацію юридичних норм у конкретних

---

<sup>80</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 16–17.

правовідносинах. Рівень нормотворчої техніки значною мірою свідчить про стан правової культури в державі та суспільстві.

Беручи до уваги важливість дотримання вимог нормотворчої техніки при виробленні нормативно-правових актів, слід звернути увагу на слова відомого німецького юриста Рудольфа фон Іеринга, який писав: «Технічна недосконалість права не є лише частковою недосконалістю, не є нехтуванням окремою стороною права. Технічна недосконалість права являє собою недосконалість усього права, недолік, що гальмує право і шкодить йому у всіх його цілях та завданнях»<sup>81</sup>.

**Показниками якості нормотворчої техніки** є довершеність юридичної термінології, правових дефініцій та юридичних конструкцій.

**Нормотворча термінологія** – це система юридичних термінів, тобто словесних визначень понять, що використовуються при викладі змісту закону, іншого нормативного акта чи нормативного договору. Ґрунтується на додержанні нормотворцем сукупності вимог до використовуваних термінів: однозначність (уживання термінів у певному законі в одному й тому самому значенні), загальноживаність (уживання термінів відомих, усталених, а не створених законодавцем для певного закону; у разі вживання терміну вперше – обов’язкове його пояснення), стабільність (усталеність термінів, а не зміна їх із прийняттям кожного нового закону), доступність (простота й адекватність терміна змісту норм права), визначеність (чіткість термінів, що виключає різне трактування думки законодавця), узгодженість (координованість уживаних термінів)<sup>82</sup>.

**Правові дефініції** – це стислі логічні визначення, що містять найістотніші правові ознаки понять, через які розкривається їх сутність.

Правові дефініції є вихідним матеріалом для створення нормативного (законодавчого та підзаконного) акта чи нормативного договору. Підготовка проєкту будь-якого нормативно-правового акта зазвичай починається з формулювання

---

<sup>81</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2009. С. 59–60.

<sup>82</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 17.

основних дефініцій, які уточнюються, коригуються в процесі подальшої нормотворчої роботи.

**Юридична конструкція** – це засіб нормотворчої техніки, який забезпечує побудову нормативно-правового матеріалу.

Юридичні конструкції надають змісту нормативно-правового акта логічної структурованості, обумовлюють послідовність його викладу, визначають зв'язок між нормами права, сприяють повному, чіткому врегулюванню тих чи інших суспільних відносин. Крім цього, конструкції сприяють концентрованому, стислому викладенню правового матеріалу.

**За сферою застосування юридичні конструкції поділяються на:**

- загальноправові;
- галузеві.

Універсальною загальноправовою юридичною конструкцією є конструкція правової норми, яка складається з трьох елементів – гіпотези, диспозиції та санкції. Використання цієї конструкції дає можливість викласти нормативно-правовий зміст таким чином, щоби з відповідної сукупності нормативно-правових приписів чітко випливали умови, за яких діє певне правило, суб'єкти, які є сторонами певного відношення, їхні взаємні права та обов'язки, санкції за порушення обов'язків чи зловживання правами.

Прикладом галузевої конструкції є конструкція складу злочину. Вона, з одного боку, пов'язує в єдине ціле низку норм Загальної частини Кримінального кодексу України, а з іншого – допомагає стисло і водночас змістовно викласти конкретні склади злочинів в Особливій частині Кримінального кодексу України<sup>83</sup>.

## **6.5. Юридичні помилки в нормотворчій діяльності**

Відступ від визначених вимог призводить до юридичних помилок у нормотворчій діяльності, тобто до нормотворчих помилок.

---

<sup>83</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 19–20.

У науковій літературі правотворчу (нормотворчу) помилку розуміють по-різному. Складність формулювання поняття **нормотворчої помилки** зумовлена полісемізмом самого слова «помилка», яке у тлумачних словниках вживається в таких значеннях, як:

- неправильність у підрахунках, написанні слова; неправильність, неточність у певному механізмі, схемі;
- неправильна думка; хибне уявлення про когось, про щось;
- некоректність результату певних дій; дія, яка призводить до некоректного результату;
- непорозуміння, помилкове розпорядження чи вчинок, ненавмисний вчинок або мимовільне, ненавмисне викривлення чогось;
- неправильність у підрахунках, написанні слова; неправильне уявлення про когось, щось; неправильність у вчинках, діях; некоректність результату певних дій.

Різновидом помилок є юридична помилка, що означає негативний результат, зумовлений складністю та суперечливістю соціального розвитку та неправильністю юридично значущих дій учасників суспільних відносин, який перешкоджає досягненню поставлених цілей та передбачає можливість виникнення або зміни суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників суспільних відносин; неправильне знання, яке отримане особою під впливом омані стосовно юридичних обставин щодо вчинюваного нею діяння; негативне і шкідливе соціально-правове відхилення в юридичній діяльності, яке є результатом добросовісної помилки її суб'єктів та (чи) учасників, виявляється у вигляді дефекту чи/або недоліку в її змісті та формі на всіх стадіях юридичного процесу і спричиняє певні юридичні наслідки.

**Нормотворча помилка** – це зумовлений неправильним і ненавмисним діянням нормотворчого органу негативний результат, що полягає у виданні нормативно-правового акта, не здатного досягти цілей упорядкування суспільних відносин, і вимагає юридичного розгляду. Це – прогалини в нормативному акті, суперечності (колізії) між його статтями, нечіткі формулювання, стилістичні погрішності, неправильне вживання термінологічного апарату, що знижує якість акта, ускладнює



його з'ясування та роз'яснення (тлумачення), утруднює реалізацію норм права у конкретних відносинах.

«Правотворча помилка» є видовим поняттям щодо поняття «правова помилка», до обсягу якого входять також правореалізаційні, правозастосовні та правотлумачні помилки. Поняття помилки часто визначається за допомогою слів «недоліки» та «дефекти», а інколи ототожнюється з ними.

В юридичній літературі ведеться дискусія стосовно того, що слід вважати правотворчою помилкою: діяльність чи її результат. Більшість наукових дослідників вважають, що під правотворчою помилкою потрібно розуміти саме неадекватний результат правотворчої діяльності. Але видається, що помилка може мати місце як на будь-якій стадії правотворчості (діяльнісна форма, яка виражається у неналежній діяльності правотворчого суб'єкта), так і у чинних джерелах права (документальна форма)<sup>84</sup>.

**Є такі види юридичних помилок у нормотворчій діяльності (нормотворчих помилок):**

– **власне юридичні** – уживання синонімів при визначенні тих самих юридичних понять, що змінює їхній зміст, оскільки в юридичній мові практично немає абсолютних синонімів; прийняття декларативних норм, тобто норм, не забезпечених матеріальними ресурсами та необхідними юридичними засобами; наявність колізійних норм – норм, що суперечать одна одній; відсилання до неіснуючих нормативно-правових актів або неповне закріплення життєвих обставин, що мають істотне значення для застосування норм права; прогалини та ін.;

– **логічні** – наявність логічних суперечностей між окремими нормативними приписами, порушення пропорційності у визначеннях понять; тавтологія – повторення одного терміна в іншому; визначення одного невідомого терміна через інший невідомий термін; порушення системних зв'язків і помилкові відсилання, в результаті чого знижується якість законів, відсутня необхідна техніко-юридична однаковість;

– **граматичні** – наявність ненормативних словосполучень, громіздких конструкцій, що утруднюють розуміння

---

<sup>84</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 24–25.

змісту статті нормативного акта, та ін. Необхідно вчасно (на стадії підготовки акта) виявляти та усувати помилки.

Нормотворчий акт повинен мати властивості нормативно-структурної стрункості, мовної доступності, логічної узгодженості, технічної документальності, процедурної чіткості.

**Правотворчі помилки класифікують за такими критеріями:**

– **за психологічним механізмом формування** – умисні та неумисні правотворчі помилки;

– **за видом порушених вимог** – юридичні, логічні та граматичні помилки, які, своєю чергою, диференційовані на окремі види;

– **за формами усунення (виправлення)** – ті, що можуть бути усунені самим правотворчим органом у процесі його діяльності, та помилки, які виявляються після набуття нормативним актом законної сили;

– **за рівнем складності (за характером наслідків)** – виділяють елементарні (прості) та системні (багатофакторні) помилки;

– **залежно від ознак**, що характеризують якість закону, в разі закріплення яких допущені помилки: ознаки, які характеризують зміст, та ознаки, які стосуються зовнішньої форми.

Оскільки правотворчі помилки допускаються як у процесі правотворчої діяльності, так і в її результатах – джерелах права, оптимальним видається поділ на помилки в правотворчій діяльності та помилки в її результатах.

Важливим критерієм для диференціації правотворчих помилок у результатах правотворчої діяльності (джерелах права) є техніко-технологічні вимоги, що ставляться до відповідного джерела права. При цьому, видається, техніко-технологічні вимоги потрібно було б поділити на дві групи, а саме: формальні (структурні, реквізитні тощо) та змістовні (мовні, логічні тощо). Отож правотворчі помилки доречно розмежовувати на змістовні та формальні, які й собі можна поділити на підвиди. Натомість деякі помилки можна віднести як до змістовних, так і до формальних. Такими помилками, передусім, є логічні, тому їх варто виділити в окрему групу<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. С. 26–27.

### Контрольні питання

1. Що Ви розумієте під поняттям «техніка юридичного письма»?
2. Назвіть структуру юридичного письма.
3. Які Ви знаєте правила юридичного письма?
4. Назвіть предмет юридичної техніки.
5. Охарактеризуйте основні види юридичної техніки.
6. Розкрийте поняття нормотворчості.
7. Назвіть основні функції та принципи нормотворчості.
8. Охарактеризуйте основні види нормотворчості.
9. Що Ви розумієте під поняттям «нормотворчий процес»?
10. Які Ви знаєте стадії нормотворчого процесу?
11. Розкрийте сутність нормотворчої техніки.
12. Перелічіть ознаки нормотворчої техніки.
13. Проаналізуйте правила нормотворчої техніки.
14. Що Ви розумієте під терміном «юридична помилка»?
15. Назвіть основні види юридичних помилок.
16. Опишіть стадії нормотворчого процесу.
17. Назвіть види нормотворчості держави за юридичною силою актів.
18. Охарактеризуйте види нормотворчості за формами участі в ній держави.
19. Які Ви знаєте види нормотворчості за формою?
20. Що Ви розумієте під такими поняттями, як «юридична презумпція» та «юридична фікція»?

### Рекомендована література

1. Борщевський І. В., Гринь О. Д. Сутність, зміст та значення юридичної техніки як правової категорії. *Правова держава*. 2021. № 44. С. 30–36.
2. Дзюбенко О. Л. Теоретико-правове розуміння юридичної техніки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 1. С. 18–22.
3. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
4. Законотворчість, нормотворчість та правореалізація : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Пасічної. Полтава, 2019. 113 с.
5. Лавренко Д. Значення юридичної техніки для розвитку суспільства та держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. Дніпропетровськ, 2022. № 2. С. 204–209.

6. Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Харків : Право, 2019. 226 с.
7. Правове письмо : навчальний посібник / В. А. Ватрас, Д. А. Монастирський, В. Г. Рогожа та ін. ; за ред. Р. О. Стефанчука. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. 148 с.
8. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2009. 162 с.
9. Стратій О., Шевчук А. Техніка юридичного письма: реалії сучасності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 3 (31). С. 29–34.
10. Теорія та практика правозастосування у тестових завданнях : навчальний посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Л. Р. Наливайко. 2-ге вид., перероб. і допов. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. 252 с.
11. Чернякович Є. А. Стадії та юридична техніка нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. С. 247–252.
12. Шаган О. В. Загальна характеристика видів юридичної техніки. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2012. № 3. С. 72–79.
13. Шутак І. Дослідження актуальних та пріоритетних напрямків у галузі юридичної техніки. *ScienceRise : Juridical Science Journal*. 2017. № 1. С. 32–36.
14. Шутак І. Юридична техніка як сфера наукових знань і навчальна дисципліна. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3 (74). С. 81–86.
15. Шутак І. Юридична техніка : курс лекцій. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. 228 с.
16. Шутак І., Легін Л. Техніка опублікування нормативно-правових актів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 136–143.

Тема 7

**ЕКСПЕРТИЗА  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**

*7.1. Поняття, ознаки та предмет експертизи проєктів нормативно-правових актів*

*7.2. Функції, принципи і предмет правової експертизи нормативно-правових актів*

*7.3. Підстави та стадії проведення експертизи нормативно-правових актів*

*7.4. Основні види експертизи нормативно-правових актів*

*7.4.1. Антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів*

*7.4.2. Експертиза нормативно-правових актів та їх проєктів на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини*

*7.4.3. Гендерно-правова експертиза нормативно-правових актів*

*7.4.4. Наукова і науково-технічна експертиза нормативно-правових актів*

*7.5. Висновок експертизи нормативно-правового акта*

**7.1. Поняття, ознаки та предмет  
експертизи проєктів  
нормативно-правових актів**

Якість нормативно-правового забезпечення безпосередньо впливає на весь спектр реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Розвиток та зміна законодавства України неможлива без усунення дефектів у законодавчому процесі, а виправляти їх доцільно за допомогою проведення експертного аналізу нормативно-правового акта або його проєкту.

Інститут правової експертизи нормативно-правових актів є необхідним інструментом підтримання високого рівня законодавчої діяльності з використанням професійних знань експерта у відповідній галузі та складання відповідного висновку.

**Експертиза** (з лат. *expertus* – досвідчений, знавець), за Великим тлумачним словником сучасної української мови, означає розгляд, дослідження будь-якої справи з метою зробити правовий висновок і дати правову оцінку досліджуваному явищу. Визначення поняття «експертиза» в широкому розумінні наведено в Юридичній енциклопедії – це дослідницька процедура в межах будь-якого виду діяльності з метою вивчення або надання якісної оцінки висококваліфікованими суб'єктами певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спільних знань у відповідній сфері суспільної діяльності<sup>1</sup>.

Тимчасом дефініції поняття «правова експертиза нормативно-правового акта» наразі вітчизняними науковцями не запропоновано.

На думку Л. Богачової, аналіз наукових напрацювань і нормативно-правових приписів свідчить про відсутність комплексного та системного бачення правової експертизи, плюралізм у розумінні її поняття, змісту, видів, критеріїв оцінювання нормативно-правових актів, вимог до експертних висновків, відповідальності за неналежне її здійснення або ігнорування суб'єктами нормотворчості експертної оцінки своїх актів<sup>2</sup>.

Визначення експертизи в контексті наукової та науково-технічної діяльності міститься у статті 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР, де законодавець трактує її як діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів<sup>3</sup>.

Розкрити зміст поняття правової експертизи можна, розглянувши ознаки правової експертизи нормативно-правового акта. Так, Т. Дідич виділяє у своїх дослідженнях такі її ознаки:

---

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін. Київ : Українська енциклопедія, 1999. Т. 2. 744 с.

<sup>2</sup> Богачова Л. Л. Правова експертиза нормативно-правових актів як складник нормотворчого процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. С. 12–15.

<sup>3</sup> Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 14.01.24)

результатом правової експертизи проєкту нормативно-правового акта є висновок, яким охоплюються зміст, суть і значення; особлива мета; оцінка якості процесу нормопроекування, спеціальний статус суб'єкта; диспозитивний характер нормативного регулювання процедури проведення; вироблення рекомендацій щодо подальшої розробки й доопрацювання проєктів; глибока аналітична діяльність щодо всіх правових аспектів розробки проєкту; незалежність; компетентність; науковість<sup>4</sup>.

Г. Рибікова вважає, що вивчення будь-якого юридичного явища, в тому числі правової експертизи нормативно-правових актів, вимагає аналізу його основних характеристик: дослідження підходів до розуміння місця, поняття, принципів діяльності, функцій тощо<sup>5</sup>.

#### ***Основними ознаками правової експертизи є:***

1) суб'єктний склад (суб'єктами проведення експертизи завжди виступають фахівці в галузі правознавства, які не були причетні до створення об'єкта правової експертизи);

2) особливість предмета експертизи (експертиза має встановити: чи належить об'єкт експертизи до компетенції правотворчого органу; його відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та співвідношення з актами однакової юридичної сили однієї сфери законодавства; чи відповідає він правилам юридичної техніки й вимогам його структурної побудови; також надати аналітико-методичні рекомендації стосовно вдосконалення об'єкта експертизи тощо);

3) специфіка сфери діяльності – на межі політики і науки;

4) наслідки (в процесі проведення експертизи виявляються невідповідності об'єкта експертизи необхідним вимогам та пропонуються варіанти їх усунення)<sup>6</sup>.

**Правова експертиза нормативно-правових актів** – це застосування умінь та навичок фахівцями в галузі правознавства під час оцінки нормативно-правового акта на предмет

---

<sup>4</sup> Дідич Т. О. Нормопроекування : питання теорії та методології. Київ : В-во Європейського ун-ту, 2010. 160 с.

<sup>5</sup> Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 19 с.

<sup>6</sup> Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 230 с.

їх відповідності (невідповідності) певним критеріям якості з метою надання обґрунтованого висновку.

Під якістю нормативно-правового акта слід розуміти рівень його техніко-юридичної досконалості, що дає можливість забезпечувати регулювання суспільних відносин в інтересах переважної більшості соціуму.

Юридична література пропонує таке визначення поняття суб'єкта (експерта): це особа, яка має високий освітній та фаховий рівень підготовки, володіє професійними знаннями і навичками в юриспруденції та (або) в сфері, на регламентацію якої спрямована дія проекту правового акта, наділена відповідним правовим статусом і здійснює професійний аналіз проекту правового акта з метою надання експертного висновку щодо його досконалості або наявності недоліків<sup>7</sup>.

У Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 року № 41, зазначається, що правова експертиза може бути проведена щодо проекту: закону України; указу Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; постанови Національного банку України; наказу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади.

**Завданнями правової експертизи** проекту нормативно-правового акта є:

1) об'єктивне і повне дослідження поданого на розгляд експертів проекту відповідно до предмета експертизи, виходячи зі загальносуспільних та загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи;

2) розроблення у разі потреби пропозицій щодо внесення до проекту або інших пов'язаних із ним нормативно-правових актів необхідних змін і доповнень;

3) підготовка обґрунтованого експертного висновку з усебічною оцінкою проекту нормативно-правового акта<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Бутенко В. О. Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2011. 20 с.

<sup>8</sup> Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=va\\_041323-00](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=va_041323-00)



Відповідно до ч. 2. ст. 54 Закону України «Про правотворчу діяльність», 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 зі залученням експертів, вивчення значної кількості актів законодавства, великого обсягу нормативно-правового акта (понад 50 сторінок), інших об'єктивних обставин, що унеможливають проведення юридичної (правової) експертизи нормативно-правового акта протягом 15 днів з дня його надходження) цей строк може бути продовжений міністерством, що забезпечує формування державної правової політики, але не більш як на 10 робочих днів, про що повідомляється суб'єкт правотворчої діяльності, який надіслав нормативно-правовий акт на державну реєстрацію<sup>9</sup>.

## **7.2. Функції, принципи і предмет правової експертизи нормативно-правових актів**

Термін «функція» походить від латинського слова «functia», що означає «виконувати», «здійснювати» та використовується для окреслення динамічних процесів.

Т. Дідич під цим поняттям пропонує розуміти основні напрями дослідження проєктів нормативно-правових актів щодо відповідності основним принципам нормопроекування та загальноприйнятим традиціям побудови юридичних документів.

Автор вирізняє такі функції правової експертизи: системстворюючу, коригуючу, контрольну, забезпечення комплексності та конструктивності процедури нормопроекування, аналітичну, прикладну<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335420?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335420?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1_1)

<sup>10</sup> Дідич Т. О. Правова експертиза проєктів нормативно-правових актів як необхідна складова нормопроекування: ознаки, методи, функції та завдання. *Часопис Київського університету права*. 2003. № 3. С. 14–17.

Г. Рибікова класифікує функції правової експертизи нормативно-правових актів на *загальні* (діагностичну, інформаційну, аналітичну, аргументаційну) та *спеціальні* (порівняльну, корегувальну, превентивно-захисну, прогностичну) функції.

*Аналітична функція* полягає в аналізі та оцінці нормативно-правового акта, вивченні його характеристик з метою формування уявлення про об'єкт експертизи.

*Порівняльна функція* передбачає перевірку норм, закладених в основу нормативно-правового акта, на відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили або іншим актам, з якими він порівнюється.

*Корегувальна функція* має на меті виправити правотворчі помилки та недоліки в правовому регулюванні.

Зазвичай під помилкою, в контексті правотворчості, розуміють недотримання техніко-технологічних вимог, в основі якого лежить правовий дефект, який був допущений суб'єктом правотворчості й характеризується такими ознаками:

- 1) допускається суб'єктами правотворчості;
- 2) є різновидом правової помилки;
- 3) є правовим дефектом;
- 4) спричинений недотриманням техніко-технологічних вимог під час процесу правотворчості;
- 5) допускається як у правотворчій діяльності, так і в джерелах права.

Важливе значення в процесі встановлення правової природи правотворчих помилок має їх класифікація. У науковій літературі є досить велика кількість критеріїв поділу правотворчих помилок на види. Найпоширенішими з них є такі: *за галузями законодавства* (помилки у конституційному, цивільному, кримінальному та інших галузях права); *за ступенем істинності* (спірні та безспірні помилки); *за ступенем поширення* (поширені та непоширені помилки); *за ступенем юридичного врегулювання певної сфери суспільних відносин* (помилки, допущені через відсутність регламентації, недостатність регламентації чи надмірне регулювання); *за елементами структури норми права, в яких допущено помилку* (помилки в гіпотезі, диспозиції, санкції); *за характером наслідків* (помилки, що завдали матеріальної, моральної чи організаційної шкоди; спричинили деформації юридичної практики або зростання

протиправної активності); за характером відкритості (явні та латентні помилки); за зовнішньою формою джерел права, в яких допускаються помилки (в нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах тощо) та ін.<sup>11</sup>.

*Превентивно-захисна функція* полягає у недопущенні прийняття нормативно-правового акта, який суперечить актам вищої юридичної сили або складений із порушенням правил юридичної техніки, а також у захисті інтересів юридичних і фізичних осіб, попередженні можливих правопорушень.

*Прогностична функція* має за мету складання експертного висновку щодо правових наслідків впливу предмета експертизи на суспільні відносини (як-от тенденції злочинності в державі)<sup>12</sup>.

Доречно виокремити й ознаки принципів організації та проведення правової експертизи нормативно-правового акта:

- загальний та обов'язковий характер принципів, що означає їх поширення на всі випадки проведення правової експертизи нормативно-правового акта незалежно від статусу суб'єктів, які проводять експертизу;

- системний характер, який виражає внутрішню структуру та зв'язки усіх принципів правової експертизи нормативно-правового акта та наявність зв'язків зі суміжними категоріями, наприклад, із принципами експертної діяльності;

- науково обґрунтований характер і сталість протягом певного, досить тривалого періоду часу;

- забезпечення правильної реалізації норм, які врегульовують проведення правової експертизи нормативно-правового акта<sup>13</sup>.

Серед принципів правової експертизи нормативно-правового акта доцільно виділити як загальноправові принципи, принципи сфери юридичної практичної діяльності, так і принципи, дія яких обмежується лише сферою здійснення окремого виду професійної діяльності юристів<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Шевчук І. Основні види правотворчих помилок у законодавстві України: деякі теоретичні аспекти. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Вип. 59. С. 35–42.

<sup>12</sup> Рибікова Г. В. *Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 230 с.

<sup>13</sup> Там само.

<sup>14</sup> Гусарев С. Д. *Юридична діяльність : методологічні та теоретичні аспекти*. Київ : Знання, 2005. 375 с.

Отже, до загальноправових належать принцип правової експертизи нормативно-правового акта, законності, дотримання прав і свобод людини і громадянина. До принципів експертної діяльності – принципи відповідальності експерта, науковості, інформаційної забезпеченості, своєчасності, повноти і всебічності експертного дослідження, незалежності результату експертизи від замовника, самостійності експерта, фінансової винагороди діяльності експерта, системності, обґрунтованості та вмотивованості висновку експерта, компетентності, документування остаточних висновків експерта, принцип уніфікації висновків, принцип відкритості висновків експертизи, цілеспрямованості дій експерта.

Принципами правової експертизи нормативно-правового акта як окремого виду професійної діяльності визнано принцип забезпечення гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом, принцип оцінки нормативно-правового акта у взаємозв'язку з іншими нормативно-правовими актами, принцип врахування вимог юридичної техніки<sup>15</sup>.

Розкриваючи сутність загальноправових принципів, дотримання яких є неодмінною умовою організації та проведення правової експертизи нормативно-правового акта, насамперед слід виокремити принципи верховенства права та законності. Попри те що в юридичній літературі обґрунтовується наявність чималої кількості принципів законності, найважливішими для організації та проведення правової експертизи нормативно-правового акта вважаються принципи єдності, загальності, законності, верховенства закону, гарантованості прав та свобод громадян<sup>16</sup>.

Зокрема, наголошується на принципі недопущення звуження змісту й обсягу прав і свобод людини та громадянина, яке ґрунтується на положеннях ст. 22 Конституції України<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 230 с

<sup>16</sup> Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

<sup>17</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Значимість цього принципу базується на тому, що проведення правової експертизи нормативно-правового акта має відповідати нормативним вимогам до цього виду діяльності, порушення яких може призвести до визнання недійсним висновку експерта.

Важливим загальноправовим принципом для правової експертизи є принцип дотримання прав і свобод людини та громадянина, закріплений у статті 3 Конституції України, який у контексті розглядуваної теми передбачає, що при організації та проведенні експертизи має бути забезпечено неухильне дотримання і пріоритетність конституційних прав і свобод людини та громадянина. В теорії права під правами і свободами людини та громадянина розуміють основоположні демократичні (соціально-економічні, політичні, соціально-культурні, особисті) права і свободи, що визначають основи правового статусу особи. Виняткова роль правової експертизи криється в тому, що вона покликана служити елементом захисту інтересів особи, суспільства і держави, які охороняються законодавством.

Наступним принципом правової експертизи є принцип відповідальності експерта, зокрема за надання завідомо неправдивих висновків, що пояснюється правовим значенням фактів, які встановлюються за допомогою правової експертизи. Потрібно чітко визначити межу відповідальності експерта, який не може притягатися до відповідальності за дії та рішення замовника експертизи за результатами проведеної експертизи.

Інший принцип правової експертизи – це принцип науковості, який означає, що експертиза нормативно-правового акта повинна проводитись із урахуванням сучасних наукових розробок, досягнень у конкретній галузі наукового пізнання.

Відповідно до Закону «Про наукову і науково-технічну експертизу», законодавець виділяє такі *принципи наукової й науково-технічної експертизи*:

- компетентність і об'єктивність осіб, установ та організацій, що проводять експертизу;
- врахування світового рівня науково-технічного прогресу, норм і правил технічної та екологічної безпеки, міжнародних угод;

– дослідження громадської думки з питань щодо предмета експертизи, її об'єктивна оцінка;

– відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій експертизи<sup>18</sup>.

До речі, щодо визначення **предмета правової експертизи** серед науковців немає одностайності, як і при з'ясуванні кола питань, що ставляться перед експертом під час проведення експертизи нормативно-правових актів.

**Об'єкт експертизи** – це система питань, що стоять перед експертом, з'ясування яких є можливим лише з використанням спеціальних знань.

Варто погодитись із позицією З. Загинеї, яка вважає, що термін «об'єкт» у перекладі з латинської означає «предмет», але об'єкт і предмет є самостійними галузями знань і відносяться між собою як загальне та конкретне<sup>19</sup>.

Так, існує загальне поняття об'єкта, а саме що це предмет наукового дослідження, спеціальної зацікавленості, компетенції. Щодо об'єкта права, то задану категорію розглядають як явище, на яке спрямовується дія права<sup>20</sup>.

Під предметом експертизи доречно вважати певні обставини, які можуть бути з'ясовані в процесі експертного дослідження, фактичні дані, які встановлюються на основі спеціальних знань та дослідження матеріалів<sup>21</sup>.

Поняття «об'єкт» є ширшим за змістом від поняття «предмет», тому, виходячи зі загальноправових ознак, пропонують розуміти під **об'єктом правової експертизи** нормативно-правові акти, а під **предметом правової експертизи** нормативно-правових актів – коло питань, які досліджують експерти правової експертизи нормативно-правових актів.

Вчені наголошують, що метою проведення експертизи є не лише висновок щодо можливості або неможливості

---

<sup>18</sup> Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 14.01.2024)

<sup>19</sup> Загинеї З. Кримінально-правова герменевтика : монографія. Київ : Видавничий дім «АртЕк», 2015. 380 с.

<sup>20</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ Перун, 2005. С. 803.

<sup>21</sup> Шишко В. В. Культурологічні проблеми правотворчості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Київ, 2004. 18 с.

прийняття нормативно-правового акта, а й формулювання пропозицій щодо усунення виявлених недоліків (якщо такі є). Тож важливо, аби об'єкт правової експертизи пройшов усі стадії експертизи в кожному випадку її проведення<sup>22</sup>.

### **7.3. Підстави та стадії проведення експертизи нормативно-правових актів**

Проект нормативно-правового акта підлягає обов'язковій експертизі на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС), а також науковій, юридичній (правовій), антикорупційній, гендерно-правовій, антидискримінаційній та іншим експертизам, визначеним законом (далі – обов'язкова експертиза).

Обов'язкова експертиза проекту нормативно-правового акта здійснюється суб'єктом забезпечення правотворчої діяльності в порядку, передбаченому законодавством України<sup>23</sup>.

У ст. 103 Регламенту Верховної Ради України встановлено, що експертиза законопроектів проводиться в таких випадках:

1) за дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків – Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект передається на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені;

2) зареєстрований та внесений до порядку денного сесії законопроект під час підготовки до першого читання обов'язково направляється для проведення наукової експертизи, а під час підготовки до всіх наступних читань – для проведення

---

<sup>22</sup> Філик Н. В., Рибікова Г. В. Процедура проведення правової експертизи нормативно-правових актів в Україні. *Юридичний вісник*. 2017. № 2 (43). С. 59–64.

<sup>23</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335420?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335420?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1_1)

юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради загалом;

3) зареєстровані законопроекти, які є системними для окремих галузей законодавства і необхідність наукового опрацювання яких під час підготовки до першого читання встановив профільний комітет, скеровуються для одержання експертних висновків до Національної академії наук України. Окремі законопроекти також можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців<sup>24</sup>.

Як будь-який процес можна поділити на певні етапи, так і експертиза нормативно-правових актів не є винятком із правил і має свої стадії: початкову, основну та заключну, генеральну (виділяють четверту стадію у разі проведення колегіальної експертизи).

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, вирізняються такі стадії проведення правової експертизи:

- концептуальна оцінка – це ступінь відповідності проекту нормативно-правового акта існуючій правовій системі;
- системно-юридична оцінка – передбачає перевірку відповідності об'єкта експертизи положенням чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- юридико-технічна оцінка – є визначення ступеня його відповідності визнаним правилам юридичної техніки шляхом оцінки структури правових норм, конструкцій і термінів; зовнішнього оформлення та реквізитів тощо;
- експертний висновок<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14. Ст. 412 (дата звернення: 14.01.2024)

<sup>25</sup> Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?Nreg=va041323-00>



На сьогодні правова експертиза нормативно-правових актів здійснюється Міністерством юстиції України. Так, згідно з п. 4 Положення про Міністерство юстиції України, Міністерство юстиції України відповідно до покладених на нього завдань здійснює правову експертизу проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. п. 3); проводить гендерно-правову експертизу актів законодавства (п. п. 5); здійснює в установленому законодавством порядку антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, а також розробляє за її результатами рекомендації щодо усунення виявлених чинників, що спричиняють або можуть спричинити вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень (п. п. 6); здійснює експертизу проектів нормативно-правових актів та нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації, на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини (п. п. 15); проводить правову експертизу проектів міжнародних договорів України, готує висновки щодо здійснення внутрішньодержавних процедур, необхідних для набрання чинності такими договорами, а також юридичні висновки, інші матеріали, необхідні для набрання чинності міжнародними кредитними (гарантійними) договорами України (п. п. 84)<sup>26</sup>.

#### **7.4. Основні види експертизи нормативно-правових актів**

Експертна діяльність у законодавчому процесі – це інструментарій, покликаний протидіяти виникненню дефектів та забезпечити утвердження прав і свобод людини

---

<sup>26</sup> Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?Nreg=va041323-00>

та громадянина та недопущення звуження змісту й обсягу встановлених прав і свобод під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів<sup>27</sup>.

На етапі прийняття і державної реєстрації нормативно-правового акта потрібно провести правову експертизу на відповідність Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, антикорупційної та гендерно-правової експертиз з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, а також переконатись у прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів<sup>28</sup>.

Згідно зі Законом України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX, за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності або за рішенням іншого уповноваженого законом суб'єкта щодо проекту нормативно-правового акта також можуть бути проведені додаткові експертизи:

1) на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї, практики Європейського суду з прав людини;

2) фінансово-економічна;

3) цифрова;

4) щодо впливу на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини;

5) щодо впливу на показники економічного і соціального розвитку та відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі;

---

<sup>27</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>28</sup> Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text>

б) з інших питань, що можуть вплинути на якість проекту нормативно-правового акта<sup>29</sup>.

Найвищий ступінь контролю якості передбачено щодо законопроектів, а саме: до першого читання передбачена обов'язкова наукова експертиза, при підготовці до всіх наступних читань – юридична експертиза, окремі законопроекти можуть направлятися для проведення зовнішньої експертизи до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремим фахівцям. Остаточна експертиза здійснюється після прийняття акта Верховної Ради України в цілому<sup>30</sup>.

Щодо правової експертизи підзаконних нормативно-правових актів слід зазначити, що вона визнана як обов'язкова при проведенні експертизи проектів нормативно-правових актів юридичними службами суб'єктів правотворчості<sup>31</sup>, при державній реєстрації Міністерством юстиції України певних нормативно-правових актів<sup>32</sup>.

**Головне науково-експертне управління** (далі – ГНЕУ), будучи одним із провідних структурних підрозділів у складі апарату Верховної Ради України, основним своїм завданням має проведення наукової експертизи законопроектів на предмет:

- оцінки їх концептуального рівня;
- оцінки правової, економічної, соціальної доцільності прийняття закону;

---

<sup>29</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335420?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335420?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1_1)

<sup>30</sup> Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. С. 164.

<sup>31</sup> Про затвердження форми висновку юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів, місцевих державних адміністрацій за результатами проведення юридичної експертизи проекту нормативно-правового акта : Наказ Міністерства юстиції України від 06.07.2011 р. № 1805. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0826-11>

<sup>32</sup> Про державну реєстрацію нормативно-правового акта міністерств, інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>

- відповідності Конституції України;
- відповідності міжнародним договорам України;
- відповідності сучасному рівню наукових знань, принципам і засадам державної політики;
- прогнозування наслідків їх прийняття.

Головне науково-експертне управління проводить експертизу всіх законопроектів, внесених до Верховної Ради України, зокрема тих, що подані на перше читання, а також пропозицій (вето) Президента України щодо прийнятих Верховною Радою України законів.

Експертизу здійснюють переважно експерти того відділу, до відання якого належить внесений законопроект. Результат експертизи законопроектів фахівці відображають у висновку, який управління направляє до профільних комітетів, а перед розглядом законопроекту на сесії Парламенту цей документ роздають усім народним депутатам України для врахування позиції експертів при прийнятті щодо нього рішення<sup>33</sup>.

Щороку у Верховній Раді України реєструють майже дві тисячі проектів законів. Скажімо, протягом роботи Парламенту IX скликання (з грудня 2019 року по жовтень 2023 року) було зареєстровано 10129 законопроектів. Упродовж роботи попереднього, VIII, скликання – близько 7821. Це суттєво більше, ніж в інших європейських державах. Однак 50–60 відсотків зареєстрованих законопроектів отримують негативні висновки Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради, приблизно третина законопроектів отримують ще й негативні висновки Мінфіну, що свідчить про недосконалий процес законотворення в Україні<sup>34</sup>.

До речі, вносити законопроекти до Парламенту в Україні можуть народні депутати, Президент та Уряд (до 2004 року таку змогу мав і Національний банк; під час конституційної «реформи» 2010 року це скасоване право було відновлене, а в 2020 році – знову скасоване).

---

<sup>33</sup> Сайт Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/print/123129.html>

<sup>34</sup> Від законопроекту до закону: процес потребує вдосконалення. URL: <https://voxukraine.org/vid-zakonoproektu-do-zakonu-protses-potrebuye-vdoskonalennya>

### **7.4.1. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів**

**Антикорупційна експертиза** – це виявлення та усунення недосконалостей у законодавстві, які можуть призводити до корупції в галузях, які це законодавство покликане регулювати.

Саме завдяки антикорупційній експертизі є можливість виявити норми, які можуть сприяти корупції, і таким чином запобігти численним корупційним схемам та злочинам у майбутньому.

Стаття 55 Закону України «Про запобігання корупції» визначає, що Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) за власною ініціативою може проводити антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, які подаються на розгляд Верховній Раді (законопроекти) або Кабінету Міністрів України (найчастіше – постанови)<sup>35</sup>.

З метою виявлення в чинних нормативно-правових актах і проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза.

За Законом України «Про запобігання корупції», **антикорупційна експертиза** – це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи в поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією<sup>36</sup>.

Обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією.

---

<sup>35</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170018?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170018?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1_1) (дата звернення: 14.01.2024)

<sup>36</sup> Там само.

Міністерство юстиції України визначає порядок і методологію проведення ним антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів.

Обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Міністерством юстиції України, підлягають усі проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Міністерством юстиції України згідно зі затвердженим ним щорічним планом. Вказана експертиза застосовується щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах:

- 1) прав та свобод людини і громадянина;
- 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;
- 5) конкурсних (тендерних) процедур.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації<sup>37</sup>.

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

Для проведення НАЗК антикорупційної експертизи Кабінет Міністрів України надсилає йому проекти всіх відповідних нормативно-правових актів.

НАЗК інформує відповідний комітет Верховної Ради України або Кабінет Міністрів України про проведення антикорупційної експертизи відповідного проекту нормативно-

---

<sup>37</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170018?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170018?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1_1) (дата звернення: 14.01.2024)

правового акта, що є підставою для зупинення процедури його розгляду або прийняття, але на строк не більше десяти днів.

Громадська рада при НАЗК залучається до проведення ним антикорупційної експертизи.

Результати антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів у разі виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті органу, який проводив відповідну експертизу.

НАЗК розробило алгоритми роботи з різними видами проектів нормативно-правового акта. Основні три етапи цих алгоритмів однакові.

**Моніторинг нормативно-правового акта.** На цьому етапі експерти НАЗК переглядають проекти нормативно-правових актів на наявність у них положень, що можуть сприяти корупції, корупціогенних факторів. Якщо корупціогенні факти виявлені, НАЗК бере документ на експертизу.

**Власне експертиза нормативно-правового акта.** Експерти НАЗК детально переглядають документ, визначають, які його положення є ймовірно корупціогенними, та готують рекомендації, як їх усунути.

**Висновок.** НАЗК надає висновки та рекомендації для усунення корупціогенних факторів розробникам документів<sup>38</sup>.

#### ***7.4.2. Експертиза нормативно-правових актів та їх проектів на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини***

Україна, ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), взяла на себе зобов'язання забезпечувати її гарантії на своїй території. Однак, на відміну від інших обов'язкових для виконання Україною міжнародних договорів, Конвенція має контрольний механізм, який здійснює нагляд за дотриманням державою-

---

<sup>38</sup> Сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/yak-nazk-provodyt-antykoryuptsijnu-ekspertyzu/>

учасницею взятих на себе зобов'язань за Конвенцією, а саме – Європейський суд з прав людини (далі – Європейський суд).

Відповідно до статті 46 Конвенції, держави-учасниці зобов'язуються виконувати остаточне рішення Європейського суду в будь-якій справі, в якій вони є сторонами, а тому саме в контексті виконання рішень Європейського суду слід розглядати й обов'язок держави забезпечити проведення юридичної експертизи актів законодавства та їхніх проектів на відповідність Конвенції. Здійснення такої експертизи має на меті унеможливити подальші порушення Конвенції, спричинені недосконалістю правового регулювання в національному правовому полі<sup>39</sup>.

На нормативні акти, які підлягають державній реєстрації, Міністерство юстиції має інструмент впливу, який дає змогу проводити експертизу практично всіх відомчих актів, оскільки без висновку щодо відповідності акта положенням Конвенції та практиці Європейського суду жоден документ не може бути зареєстровано у Міністерстві юстиції. Виняток становлять лише документи, які не підпадають під сферу правового регулювання Конвенції.

Складнішою є ситуація з проектами законів та постанов Кабінету Міністрів України, які проходять юридичну експертизу у Міністерстві юстиції, оскільки висновок щодо невідповідності проекту акта положенням Конвенції не завжди враховується головним розробником і, на жаль, його неврахування не створює правових наслідків для розробника.

Таким чином, в українському правовому полі з'являються законодавчі акти, у яких можуть міститись норми, що суперечать вимогам Конвенції та практиці Європейського суду. До того ж, оскільки це, як правило, акти вищої юридичної сили, відповідно, на виконання їх положень розробляються відомчі нормативні акти, які, своєю чергою, розвивають норми, що можуть спричинити порушення Конвенції.

Особливо ця проблема актуалізується для проектів законів, які не проходять обов'язкову правову експертизу в Міністерстві

---

<sup>39</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів № 11 та 14 з Протоколами № 1, 4, 6, 7, 12 та 13. *Право України*. 2010. № 10. С. 215–233.



юстиції, котре, відповідно до закону, є єдиним органом, який здійснює експертизу щодо відповідності проектів актів положенням Конвенції та практиці Європейського суду.

Слід зазначити, що у суб'єктів нормотворення труднощі виникають переважно **на початковому етапі** проведення експертизи – *перевірці акта на належність до сфери правового регулювання Конвенції*, оскільки перед поданням проекту акта на правову експертизу чи відомчого акта на державну реєстрацію суб'єкт нормотворення повинен самостійно визначити, чи підлягає проект акта (акт) експертизі на відповідність Конвенції, та отримати, у разі потреби, відповідний висновок.

З огляду на це, усвідомлюючи, як складно, не маючи відповідного досвіду, орієнтуватись у сферах застосування Конвенції, Міністерство юстиції розробило Методичні рекомендації щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції та Тематичний показник до Конвенції, який став результатом опрацювання великої кількості базових рішень Європейського суду.

У будь-якому разі, якщо розробник проекту акта, користуючись Тематичним показником, не зміг правильно визначити його належність до сфери правового регулювання Конвенції і не подав проект акта для проведення експертизи, то **на другому етапі** проведення експертизи – *контрольній перевірці на належність до сфери правового регулювання Конвенції*, яку здійснюють співробітники профільного департаменту Міністерства юстиції, проект буде ідентифікований та переданий для проведення експертизи на відповідність Конвенції до Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Міністерства юстиції.

Доцільно наголосити на тому, що Україні не можна ігнорувати рішення Європейського суду, зокрема, не вживаючи заходів щодо зміни національного законодавства, визнаного Європейським судом таким, що не завжди відповідає Конвенції, оскільки процес виконання Україною рішень Європейського суду перебуває на постійному контролі в Комітеті Міністрів Ради Європи<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Сайт Міністерства юстиції України. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_11524](https://minjust.gov.ua/m/str_11524)

До того ж Європейський суд, з розумінням ставлячись до політичних та економічних проблем, які постали перед Україною на шляху розбудови демократичної держави з розвинутою ринковою економікою, а надто до трагічної ситуації в державі через повномасштабне вторгнення російської федерації і, відповідно, введений воєнний стан, – не встановлює у своїх рішеннях конкретних строків для зміни національного законодавства, сподіваючись на прагнення нашої держави якнайшвидше виправити існуючі порушення положень Конвенції.

### **7.4.3. Гендерно-правова експертиза нормативно-правових актів**

Україна за минулі роки значно просунулась у вивченні та осмисленні гендерної проблематики. З-поміж зобов'язань, які взяла на себе наша держава перед Європейським співтовариством, названо досягнення жінками і чоловіками рівних прав та можливостей.

Державна політика нині орієнтується на створення рівних можливостей для жінок і чоловіків, при цьому вона проводиться з урахуванням міжнародних документів, підписаних Україною.

Серед них доречно окреслити першочергові завдання: вдосконалення гендерного законодавства; проведення широкомасштабної просвітницької інформаційної кампанії для населення з питань гендерної рівності; формування гендерної чутливості у населення тощо.

Гендерно-правова експертиза законодавства сьогодні може стати передумовою для вдосконалення гендерного законодавства, одним із механізмів поступового та виваженого аналізу суспільних відносин.

Статтю 4 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»<sup>41</sup> від 8 вересня 2005 року № 2866-IV та Постановою Кабінету Міністрів України

---

<sup>41</sup> Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.01.2024)

«Питання проведення гендерно-правової експертизи»<sup>42</sup> від 28 листопада 2018 року № 997 передбачено здійснення гендерно-правової експертизи чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів.

Метою призначення гендерно-правової експертизи є:

1) проведення комплексного дослідження законодавства та проектів нормативно-правових актів у частині їх відповідності міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та резолюціям міжнародних конференцій, міжнародних організацій, їхніх органів з прав людини стосовно дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

2) запобігання прийняттю та наявності нормативно-правових актів, положення яких не відповідають принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Результати гендерно-правової експертизи проекту нормативно-правового акта як складової правової експертизи відображаються у висновку Мін'юсту, форма якого затверджується наказом Мін'юсту.

Розробник в обов'язковому порядку дотримується принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків під час розроблення проектів нормативно-правових актів та вимог Інструкції щодо інтеграції гендерних підходів під час розроблення нормативно-правових актів, затвердженої Мінсоцполітики.

За ініціативою фізичних, юридичних осіб та громадських об'єднань може проводитися громадська гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів.

Гендерно-правова експертиза законодавства проводиться Мін'юстом щодо законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів щороку до 31 грудня згідно з планом, який погоджується уповноваженою особою (координатором) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків Мін'юсту.

---

<sup>42</sup> Питання проведення гендерно-правової експертизи : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2018 р. № 997-2018-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.01.2024)

План проведення гендерно-правової експертизи законодавства на відповідний рік складається на підставі пропозицій щодо проведення гендерно-правової експертизи, які надійшли від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та громадян.

Для проведення гендерно-правової експертизи законодавства Мін'юст може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, підприємств, установ, організацій, а також представників наукових установ, громадських об'єднань та міжнародних організацій (за згодою).

Висновок про результати гендерно-правової експертизи законодавства протягом п'яти календарних днів після підписання уповноваженою особою (координатором) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків Мін'юсту оприлюднюється на офіційному вебсайті Мін'юсту.

У разі встановлення невідповідності акта законодавства принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків Мін'юст надсилає висновок з обґрунтованими зауваженнями органу, який прийняв такий акт. Копія цього висновку також надсилається Мінсоцполітики та Кабінету Міністрів України.

Мінсоцполітики протягом 30 календарних днів з дати отримання висновку за результатами його розгляду визначає доцільність внесення змін та ініціює перед Кабінетом Міністрів України таке завдання відповідному центральному органу виконавчої влади відповідно до вимог Регламенту Кабінету Міністрів України<sup>43</sup>. Про результати розгляду висновку Мінсоцполітики інформує Мін'юст та Кабінет Міністрів України.

Гендерно-правова експертиза нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації,

---

<sup>43</sup> Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.01.2024)

здійснюється під час такої реєстрації структурними підрозділами апарату та територіальних органів Мін'юсту, відповідальними за проведення державної реєстрації нормативно-правових актів.

Результати гендерно-правової експертизи нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію, зазначаються у висновку про державну реєстрацію нормативно-правового акта за формою згідно з додатком до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації<sup>44</sup>.

Гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться Мін'юстом під час проведення правової експертизи.

Результати проведення Мін'юстом гендерно-правової експертизи проекту нормативно-правового акта відображаються у висновку Мін'юсту за результатами його правової експертизи, в якому зазначається інформація про наявність норм, які не відповідають принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, та подаються пропозиції щодо необхідності доопрацювання проекту нормативно-правового акта в разі їх виявлення або про відсутність таких норм.

Слід наголосити, що як гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів, так і гендерно-правова експертиза актів законодавства відіграють важливу роль в осмисленні характерного змістового наповнення положень актів законодавства.

Таким чином, процес розвитку гендерно орієнтованого законодавства триває, Урядом та органами виконавчої влади здійснюються всі можливі заходи щодо забезпечення гендерної рівності в українському суспільстві.

---

<sup>44</sup> Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до органів юстиції та проведення їх державної реєстрації : Наказ Мін'юсту від 12.04.2005 р. № 34/5 (в редакції Наказу Міністерства юстиції України від 26.03.2020 р. № 1207/5). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#n16> (дата звернення: 14.01.2024)

#### **7.4.4. Наукова і науково-технічна експертиза нормативно-правових актів**

Щодо проектів нормативно-правових актів може проводитися незалежна експертиза експертними організаціями з числа наукових, освітніх, міжнародних та інших інституцій відповідного профілю, експертами з-посеред учених і фахівців. Головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи проектів законів вважається Національна академія наук України. Порядок направлення проектів законів до Національної академії наук України для проведення юридичної (правової) експертизи визначається законодавством України<sup>45</sup>.

Наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів<sup>46</sup>.

Наукова і науково-технічна експертиза у сфері науково-технічних розробок та дослідно-конструкторських робіт, фундаментальних і прикладних досліджень, у тому числі на стадії їх практичного застосування (впровадження, використання, наслідків використання тощо), проводиться науково-дослідними об'єднаннями та установами, закладами вищої освіти, іншими організаціями та окремими юридичними і фізичними особами, які акредитовані на такий вид діяльності.

Основними завданнями наукової і науково-технічної експертизи є:

- об'єктивне, комплексне дослідження об'єктів експертизи;
- перевірка відповідності об'єктів експертизи вимогам і нормам чинного законодавства;

---

<sup>45</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335420?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335420?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1_1) (дата звернення: 14.01.2024)

<sup>46</sup> Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 14.01.2024)

- оцінка відповідності об'єктів експертизи сучасному рівню наукових і технічних знань, тенденціям науково-технічного прогресу, принципам державної науково-технічної політики, вимогам екологічної безпеки, економічної доцільності;

- аналіз рівня використання науково-технічного потенціалу, оцінка результативності науково-дослідних робіт і дослідно-конструкторських розробок;

- прогнозування науково-технічних, соціально-економічних і екологічних наслідків реалізації чи діяльності об'єкта експертизи;

- підготовка науково обґрунтованих експертних висновків.

Суб'єктами наукової і науково-технічної експертизи є замовники, організатори експертизи, а також експерти.

Замовниками наукової і науково-технічної експертизи можуть бути державні органи й органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, громадяни, заінтересовані у проведенні такої експертизи.

Замовники можуть вступати у відносини з експертами безпосередньо або через організаторів експертизи на підставі договорів чи доручень.

Замовники наукової і науково-технічної експертизи формують завдання на проведення експертизи, забезпечують оплату витрат на її проведення, оплату праці експертів або послуг організаторів експертизи.

Організаторами наукової та науково-технічної експертизи є фізичні і юридичні особи, які на підставі доручення або договору з замовниками організовують та проводять експертизу і подають експертні висновки.

Відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу», її можуть проводити:

- органи виконавчої влади у межах своєї компетенції;

- підприємства, установи та організації всіх форм власності, тимчасові творчі колективи, що здійснюють наукову і науково-технічну діяльність, спеціалізовані експертні організації;

- окремі експерти, групи експертів та експертні ради.

Експертами вважаються фізичні особи, які мають високу кваліфікацію, спеціальні знання і безпосередньо здійснюють

наукову чи науково-технічну експертизу та несуть персональну відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій відповідно до вимог завдання на проведення експертизи.

Експертні ради обов'язково створюються для проведення наукової і науково-технічної експертизи проектів міждержавних, державних цільових програм.

Не дозволяється поєднання в одній особі функцій автора розробки чи іншим чином заінтересованої особи та її експерта.

*Об'єктами наукової та науково-технічної експертизи*, відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу», можуть бути:

- діючі об'єкти техніки (в тому числі військової) та промисловості, споруди, природні об'єкти тощо, стосовно яких виникає потреба отримати науково обґрунтовані експертні висновки<sup>47</sup>;

- проекти, програми, пропозиції різного рівня, щодо яких необхідно провести науково обґрунтований аналіз і дати висновок про доцільність їх прийняття, впровадження, подальшого використання тощо.

Обов'язковій науковій і науково-технічній експертизі підлягають:

- державні цільові наукові і науково-технічні програми;
- міждержавні наукові і науково-технічні програми, що реалізуються на підставі міжнародних договорів України в межах її території;
- галузеві і міжгалузеві програми у сфері наукової і науково-технічної діяльності;
- інноваційні програми та проекти державного значення.

Громадська наукова і науково-технічна експертиза може проводитись у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян, трудових колективів на основі договорів на проведення громадської наукової і науково-технічної експертизи.

---

<sup>47</sup> Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 14.01.2024)



Наукову і науково-технічну експертизу можуть проводити наукові і науково-технічні установи, підприємства та організації різних форм власності і підпорядкування, а також спеціально створені експертні організації, статутна діяльність яких передбачає проведення наукових і науково-технічних експертиз, з ініціативи фізичних та юридичних осіб, заінтересованих в отриманні експертних висновків.

Об'єкти наукової і науково-технічної експертизи можуть передаватися на попередню, первинну, повторну, додаткову, контрольну наукову і науково-технічну експертизу.

*Попередня наукова і науково-технічна експертиза* проводиться, відповідно до закону, з метою з'ясування відповідності формальних ознак об'єкта експертизи встановленим нормам і правилам технічної та екологічної безпеки, вимогам інших нормативно-правових актів. Попередню наукову і науково-технічну експертизу проводять зазвичай установи та організації – замовники експертизи силами своїх спеціалізованих підрозділів або шляхом залучення незалежних експертів.

*Первинна наукова і науково-технічна експертиза* передбачає здійснення всіх необхідних заходів у процесі підготовки обґрунтованого висновку щодо об'єктів експертизи, які передаються заінтересованими фізичними та юридичними особами – замовниками експертизи на аналіз та оцінку науковим та науково-технічним експертним організаціям, установам, експертам або колективам експертів.

Повторна наукова і науково-технічна експертиза може проводитись:

- у разі порушення встановлених вимог і правил під час проведення первинної експертизи;
- на вимогу замовника експертизи чи автора розробки за наявності обґрунтованих претензій до висновку первинної експертизи.

*Додаткова наукова і науково-технічна експертиза* проводиться стосовно об'єктів, щодо яких відкрилися нові наукові і науково-технічні обставини.

*Контрольна наукова і науково-технічна експертиза* здійснюється з ініціативи замовника для перевірки висновків первинної експертизи або з ініціативи фізичних чи юридичних осіб, заінтересованих у спростуванні окремих положень, частин або в цілому висновків раніше проведених експертиз.

Основним юридичним документом, що регламентує відносини між замовником і організатором у сфері наукової і науково-технічної експертизи, є договір на її проведення.

У договорі на проведення наукової і науково-технічної експертизи вказуються: сторони договору; предмет і об'єкти експертизи; умови проведення експертизи; права та обов'язки сторін; термін проведення експертизи; термін, протягом якого висновки експертизи зберігають чинність залежно від характеру об'єкта експертизи; порядок розрахунків; умови, що впливають на зміну або припинення договірних відносин; відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов договору; відповідальність за достовірність висновку експертизи, термін дії такої відповідальності та конкретні особи, на яких вона покладається стосовно окремих розділів або за експертизу загалом, інші суттєві умови, які впливають зі специфіки об'єкта експертизи.

Фізичні і юридичні особи, заінтересовані у спростуванні окремих положень або в цілому висновків наукової і науково-технічної експертизи, подають обґрунтовану письмову заяву замовникові цієї експертизи.

Замовник, який приймав рішення про проведення первинної наукової і науково-технічної експертизи, зобов'язаний протягом місяця розглянути подану заяву і прийняти обґрунтоване рішення про проведення повторної, додаткової чи контрольної експертизи зі залученням незалежних експертів або про відмову від такого проведення.

Забороняється залучати до проведення контрольної експертизи фахівців, які брали участь у проведенні первинної наукової і науково-технічної експертизи.

Висновки контрольної експертизи, організованої за згодою замовника і заінтересованих осіб, які відповідають висновкам первинної експертизи, є остаточними і розглядаються у процесі прийняття рішень відповідними органами. Якщо між висновками первинної і контрольної експертиз є розбіжності, замовник зобов'язаний продовжити експертну роботу<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 14.01.2024)

## 7.5. Висновок експертизи нормативно-правового акта

Сутність і значення експертного висновку полягає в тому, що він:

- відображає процес і результат проведення експертного дослідження проекту юридичного документа;

- містить узагальнені думки експертів щодо якості проекту юридичного документа, недоліків, які в ньому виявлено, та засобів їх усунення перед тим, як внести на розгляд до правотворчого органу;

- має внутрішню будову, що складається з описової, резолютивної та рекомендаційної частин;

- надає змогу як перевірити якість проекту юридичного документа, так і рекомендувати шляхи усунення виявлених у ньому недоліків;

- відображає рівень роботи суб'єктів нормопроекування;

- приймається в певному юридично закріпленому порядку;

- має певний статус, що передбачений чинним законодавством;

- здійснюється у правовій сфері та відображає певний рівень правової підготовки проекту юридичного документа;

- приймається уповноваженими суб'єктами відповідно до їхньої компетенції, що встановлена чинним законодавством<sup>49</sup>.

Згідно з Методичними рекомендаціями щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, експертний висновок має відповісти на низку запитань, а також повинен бути побудований шляхом узагальнення окремих оцінок, до яких належить:

- насамперед концептуальна оцінка проекту нормативно-правового акта, що передбачає визначення сфери суспільних відносин, які він має регулювати, і відповідної галузі права, до якої він належить, а також предмета й методу регулювання конкретного фрагменту цих відносин і засобів впливу на поведінку їхніх учасників;

---

<sup>49</sup> Бутенко В. О. Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2011. 20 с.

– наступною є системно-юридична оцінка, яка передбачає визначення ступеня відповідності нормативних приписів положенням чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та які стосуються предмета регулювання цього проекту нормативно-правового акта<sup>50</sup>.

Відповідно до затверджених норм, висновок Міністерства юстиції України за результатами проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів має відповідну форму.

Зокрема, цей висновок повинен охоплювати таке:

- підстави розробки проекту;
- відповідність проекту акта Конституції України;
- відповідність проекту акта актам законодавства, що мають вищу юридичну силу;
- узгодженість проекту акта з актами такої ж юридичної сили;
- відповідність проекту акта міжнародним договорам;
- відповідність проекту акта вимогам нормопроєктувальної техніки;
- висновок щодо належності проекту до пріоритетних сфер адаптації законодавства до *acquis communautaire*;
- висновок гендерно-правової експертизи;
- висновок щодо відповідності проекту положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини;
- висновки щодо наявності корупціогенних норм;
- узагальнений висновок<sup>51</sup>.

Назагал *вступна частина* експертного висновку містить такі складові: предмет, об'єкт експертизи та дані про експертів, які проводили експертизу; *аналітична частина* – обґрунтовані зауваження до проекту нормативно-правового

---

<sup>50</sup> Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?Nreg=va041323-00>.

<sup>51</sup> Ригун Н. В. Особливості видів нормативно-правової експертизи, які здійснюються Міністерством юстиції України. *Право*. 2011. № 11. С. 104–112.

акта, пропозиції щодо усунення недоліків у разі їх виявлення; *підсумкова частина* – узагальнюючий виклад проекту нормативно-правового акта.

### **Контрольні питання**

1. Дайте визначення поняття «експертиза нормативно-правового акта».
2. Яким є термін проведення правової експертизи нормативно-правового акта, який надійшов до відповідного міністерства?
3. Розкрийте зміст науково-правової експертизи проекту нормативно-правового акта.
4. Назвіть завдання наукової правової експертизи проекту нормативно-правового акта.
5. Розкрийте значення правової експертизи нормативно-правового акта.
6. Перелічіть основні функції правової експертизи нормативно-правових актів.
7. Які Ви знаєте види експертиз нормативно-правових актів?
8. Розкрийте завдання та особливості наукової правової експертизи проекту нормативно-правового акта.
9. Назвіть підстави проведення експертизи нормативно-правових актів.
10. Наведіть приклади застосування на практиці правової експертизи.

### **Рекомендована література**

1. Богачова Л. Л. Правова експертиза нормативно-правових актів як складник нормотворчого процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. С. 12–15.
2. Бутенко В. О. Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2011. 20 с.
3. Дідич Т. О. Нормопроекування: питання теорії та методології. Київ : В-во Європейського ун-ту, 2010. 160 с.
4. Загинеї З. Кримінально-правова герменевтика : монографія. Київ : Видавничий дім «АртЕк», 2015. 380 с.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

6. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=va\\_041323-00](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=va_041323-00)
7. Питання проведення гендерно-правової експертизи : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2018 р. № 997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2018-%D0%BF#Text>
8. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
10. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 01.02.1995 р. № 51/95-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80>
11. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335420?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335420?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1_1)
12. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text>
13. Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 230 с.
14. Філик Н. В., Рибікова Г. В. Процедура проведення правової експертизи нормативно-правових актів в Україні. *Юридичний вісник*. 2017. № 2 (43). С. 59–64.
15. Шишко В. В. Культурологічні проблеми правотворчості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Київ, 2004. 18 с.

## Тема 8

# ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

- 8.1. Поняття та зміст законодавчого процесу*
- 8.2. Конституційно-правові засади законодавчого процесу в Україні*
- 8.3. Суб'єкти права законодавчої ініціативи*
- 8.4. Підготовка законопроектів*
- 8.5. Розгляд законопроектів у Верховній Раді України*
  - 8.5.1. Розгляд законопроектів у першому читанні*
  - 8.5.2. Розгляд законопроектів у другому читанні*
  - 8.5.3. Розгляд законопроектів у третьому читанні*
- 8.6. Промульгація закону*
- 8.7. Розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України*
- 8.8. Розгляд законопроекту про Державний бюджет*

### **8.1. Поняття та зміст законодавчого процесу**

Невід'ємною складовою нормотворчої діяльності сучасної демократичної держави була і залишається законотворчість у її загальному, як філософсько-світоглядному, так і суспільно-правовому розумінні. Адже результатом нормотворчої діяльності є нормативно-правові акти, за допомогою яких формально закріплюються норми права. Натомість базовим видом нормотворчості вважається законотворчість, яка здійснюється парламентом і народом, результатом якої є прийняття законів. В Україні, як сучасній демократичній державі, в державі, в якій носієм суверенітету і єдиним джерелом влади визнається народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади, – єдиним органом законодавчої влади визначено парламент – Верховну Раду України (ст. 1, ч. 1 ст. 5, ст. 75 Конституції України)<sup>1</sup>. Відповідно,

---

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

процес творення законів (законодавчий процес) є важливим елементом механізму функціонування держави в цілому, прямим віддзеркаленням рівня її демократичного розвитку та має чітку нормативно-правову основу, побудовану на загальноновизнаних світоглядно-цивілізаційних основах. Такий підхід видається глибоко символічним з огляду на «багатовікову історію українського державотворення» (абз. третій Преамбули Конституції України)<sup>2</sup>, а також політико-правові традиції Української Народної Республіки<sup>3</sup>.

Питання поняття (розуміння) категорії «законодавчий процес», з огляду на її важливе місце в механізмі функціонування сучасної держави, розкрито в багатьох працях вітчизняних правознавців. У наукових дослідженнях С. Гусарова, Л. Кривенко, С. Лисенкова, А. Олійник, В. Перепелюка, О. Совгирі, В. Шаповала, О. Ющика та інших учених висвітлено різні бачення цієї категорії, зокрема розуміння її змісту, характеристики окремих складових законодавчого процесу, а також співвідношення її з подібними політико-правовими явищами. При цьому спектр поглядів на задану проблематику є достатньо широким – від лаконічних (дещо спрощених) підходів до розлогих теоретико-філософських міркувань.

Так, у навчально-просвітницькій літературі узагальненим, як правило, є бачення, за яким «законодавчий процес» – це насамперед «нормативно регламентована процедура ухвалення закону, яка складається з певних стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій по внесенню, розгляду, прийняттю, оприлюдненню та опублікуванню закону»<sup>4</sup>. Водночас у спеціальних монографічних дослідженнях наводяться дещо ширші погляди на цю проблематику. Так, О. Ющик розглядає «законодавчий процес» як «процес

---

<sup>2</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>3</sup> Стецюк Н. В. Конституція Української Народної Республіки 1918 року: теоретико-правова характеристика. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2018. Вип. 20. С. 155–162.

<sup>4</sup> Крижанівський В. Законодавчий процес у Верховній Раді України (схеми, діаграми, малюнки). URL: <https://vrkadry.rada.gov.ua/uploads/documents/30668.pdf>



законодавчої діяльності, спрямованої на вироблення повноважними органами і посадовими особами державного апарату системи законів держави у формі законодавчих актів, що становлять основу законодавства держави»<sup>5</sup>. Вчений стверджує, що «законодавчий процес ... постає перед нами як особливий фрагмент правотворчої діяльності державного апарату, що здійснюється на підставі рішення верховної державної влади, заінтересованої у цьому процесі з огляду на потребу в удосконаленні існуючого законодавства. Ця діяльність підпорядковується вказаному рішенню і полягає у виробленні відповідною частиною державного апарату певного законодавчого акта, яким змінюється нормативний зміст або форма вираження законів держави, шляхом специфічної юридичної діяльності, якою стає законодавча діяльність»<sup>6</sup>. При цьому автор доходить саме таких висновків, проаналізувавши явище «законодавчого процесу» безпосередньо як окремий вид юридичного процесу загалом та його місце в державному управлінні (як юридичному процесі) зокрема<sup>7</sup>.

Натомість С. Гусаров привертає увагу до проблеми співвідношення двох доволі близьких, як на його погляд, однак явно не тотожних явищ – «законотворчого» та «законодавчого» процесів. З цього приводу вчений зазначає, що слід окремо відмітити, що законотворчий процес – це технологія прийняття закону. І законотворчий процес, порівняно зі законодавчим, є більш розширеним процесом пізнання, аналізу оцінок правотворюючих факторів, діяльністю органів державної влади по створенню проєктів законів, прогнозуванню, плануванню законодавства і багатьох інших аспектах, що закінчуються процесом прийняття і підписання закону<sup>8</sup>. Подібні міркування зустрічаються і в інших вітчизняних публікаціях та наукових дослідженнях. Скажімо, О. Совгіря та Н. Шукліна, погоджуючись із тим, що поняття «законодавчий процес» та «законотворчість» не є тотожними, розуміючи під останнім більш

---

<sup>5</sup> Ющик О. І. Теоретичні засади законодавчого процесу : монографія. Київ : Парламентське в-во, 2004. С. 153.

<sup>6</sup> Там само. С. 181–182.

<sup>7</sup> Там само. С. 10–27.

<sup>8</sup> Гусаров С. М. Законотворчість і законодавчий процес в Україні : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2014. С. 29–30.

ширше поняття, ніж законодавчий процес, висловлюють міркування про те, що законотворчість передбачає не лише діяльність, пов'язану з прийняттям закону, а й вияв та аналіз основних питань, що потребують законодавчого регулювання, встановлення мети такого регулювання, підготовку законопроектів<sup>9</sup>. Тож актуальними залишаються твердження А. Олійника про те, що законотворчий процес є складником правотворчого процесу, який становить упорядковану систему стадій прийняття, зміни і скасування правових приписів, включених у загальну систему чинного законодавства<sup>10</sup>. Водночас, як слушно вважає вчений, «виходячи з філологічного тлумачення зазначених термінів, законодавчу процедуру можна розглядати як порядок оформлення і здійснення законотворчого процесу, врегульованого нормами права ... завдяки законодавчій процедурі цей процес стає впорядкованим і узгодженим»<sup>11</sup>.

У науковій літературі можна зустріти різні підходи щодо визначення окремих видів «законодавчого процесу». При цьому мають місце як дещо архаїчні (так звані ще прорадянські) бачення цієї проблеми, так і суто нормативні («тісно» пов'язані з чинним законодавством) підходи. Так, згаданий вище О. Ющик свого часу писав, що «видами законодавчого процесу, які спираються на більш-менш об'єктивну основу їх класифікації, вважаються конституційний, ординарний (звичайний) та субститутний» процеси<sup>12</sup>. О. Совгіря та Н. Шукліна говорять про «законодавчий процес», що визначає порядок внесення змін до Конституції України, та «звичайний» законодавчий процес, що визначає порядок прийняття законів, а також внесення до них змін, а також втрати ними чинності<sup>13</sup>. З огляду на викладене, видається, варто говорити також про два самостійні види «законодавчого процесу», де першим (і основним)

<sup>9</sup> Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2021. С. 315–316.

<sup>10</sup> Олійник А. Законотворчий процес – його основні риси та особливості. *Право України*. 2002. № 5. С. 18–19.

<sup>11</sup> Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2021. С. 316.

<sup>12</sup> Ющик О. І. Теоретичні засади законодавчого процесу : монографія. Київ : Парламентське в-во, 2004. С. 166.

<sup>13</sup> Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2021. С. 317.

є власне процес прийняття звичайних (ординарних) законів, внесення до них змін, процедура втрати ними чинності, та виключний («не буденного») законодавчий процес прийняття закону, скажімо, про зміни до Конституції України.

Відповідно до Регламенту Верховної Ради України, законодавча процедура (законодавчий процес) включає в себе (як окремі, відносно самостійні) стадії: а) внесення законопроектів (реалізація права законодавчої ініціативи); б) розгляд і прийняття законопроектів (за порядком і правилами першого, другого та третього читань); в) підготовка прийнятих законів для направлення на підпис Президентові України; г) підписання та оприлюднення закону<sup>14</sup>. Кожна з цих стадій має своє достатньо чітке нормативне регулювання, яке міститься в окремих розділах та главах Регламенту Верховної Ради України.

## **8.2. Конституційно-правові засади законодавчого процесу в Україні**

З огляду на вкрай важливе значення законодавчого процесу для загального механізму функціонування держави, здійснення в ній публічної влади, утвердження й захисту прав та свобод людини і громадянина, законодавчий процес в Україні побудований на належній конституційно-правовій основі, функцію ядра якої відведено відповідним положенням та приписам Основного Закону – Конституції України. Другим (за значенням) блоком у системі конституційно-правових засад законодавчого процесу в Україні є відповідні закони України, насамперед Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» та Закон України «Про правотворчість». Надзвичайно важливим компонентом у системі конституційно-правових засад законодавчого процесу у Україні є також акти Конституційного Суду України.

Як відомо, єдиним органом законодавчої влади в Україні, відповідно до ст. 75 Конституції України, є парламент –

---

<sup>14</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 07.01.2024)

Верховна Рада України. Саме до її повноважень належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції та прийняття законів (ст. 85 Конституції України). При цьому виключно законами України визначаються: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; 2) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; 3) права корінних народів і національних меншин; 4) порядок застосування мов; 5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; 6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; 7) правовий режим власності; 8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; 9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 10) засади регулювання демографічних та міграційних процесів; 11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; 12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; 13) територіальний устрій України; 14) судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури; 15) засади місцевого самоврядування; 16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст; 17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; 18) правовий режим державного кордону; 19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; 20) організація і порядок проведення виборів і референдумів; 21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України; 22) засади цивільно-правової відповідальності;

діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Крім того, виключно законами України встановлюються: 1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи; 2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України; 3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів; 4) порядок використання і захисту державних символів; 5) державні нагороди; 6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; 7) державні свята; 8) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального. Також законом України оголошується амністія (ст. 92 Конституції України)<sup>15</sup>.

Відповідно до конституційних приписів, парламент приймає закони більшістю від свого конституційного складу, крім випадків, передбачених самою Конституцією України. Право законодавчої ініціативи у парламенті належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України, а законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, повинні розглядатись Верховною Радою України позачергово. Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України. Натомість Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до парламенту для повторного розгляду. У разі якщо Президент України протягом

---

<sup>15</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

п'ятнадцяти днів не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Якщо ж під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо глава держави не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом. Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування (статті 93 та 94 Конституції України)<sup>16</sup>.

У Законі України «Про правотворчу діяльність» наведено визначення категорії «закон» власне як нормативно-правового акта, прийнятого Верховною Радою України та/або на всеукраїнському референдумі в установленому Конституцією України та законом порядку, що регулює найбільш важливі суспільні відносини. Водночас нормативно закріплено, що закон приймається у формі: 1) кодексу України; 2) закону України (т.з. первинного закону); 3) закону України про внесення змін до кодексу, первинного закону (закону про внесення змін); 4) закону України про надання згоди Верховною Радою України на обов'язковість або денонсацію міжнародного договору України (закону про міжнародний договір); 5) закону України про затвердження (закон про затвердження різних актів, подій, явищ тощо)<sup>17</sup>. Кодекс законодавець визначає як закон, який створений шляхом систематизації норм права, містить загальні засади, на підставі яких комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи стабільність правового регулювання. Первинним законом є закон, що системно регулює окрему сферу суспільних відносин; він приймається парламентом, як правило,

---

<sup>16</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>17</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-ІХ.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 07.01.2024)

у разі виникнення нової сфери суспільних відносин, суттєвої зміни суспільних відносин, врегульованих законом, необхідності за результатами здійснення правового моніторингу чи упорядкування чи систематизації інших первинних законів. Закон про внесення змін є законом, яким змінюється окремий структурний елемент кодексу або первинного закону<sup>18</sup>.

Тимчасом Регламент Верховної Ради України безпосередньо визначає законодавчу процедуру як таку, що включає в себе порядок внесення законопроектів, особливості реалізації права законодавчої ініціативи, розгляд у першому, другому та третьому читаннях, їх прийняття, направлення прийнятих законопроектів на підпис главі держави, їх підписання та оприлюднення закону<sup>19</sup>. Своєю чергою, в двох інших законах України йдеться про можливість функціонування так званого негативного законодавця, коли може мати місце процедура втрати чинності законів чи їх окремих положень. Так, відповідно до приписів Закону України «Про всеукраїнський референдум», його предметом можуть бути питання втрати чинності законом України або окремими його положеннями. Водночас прийнятий на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою закон України про визнання таким, що втратив чинність, закону України або окремих положень закону України – набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його офіційного опублікування; закон України або окремі його положення, що втратили чинність за результатами всеукраїнського референдуму, не можуть бути прийняті Верховною Радою України у тій самій редакції протягом трьох років з дня втрати ними чинності<sup>20</sup>. До речі, конституцієдавцем передбачено, що закони, або їхні окремі положення,

---

<sup>18</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 07.01.2024)

<sup>19</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 07.01.2024)

<sup>20</sup> Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення: 07.01.2024)



що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення<sup>21</sup>. Відповідно, порядок ухвалення вищезгаданих рішень національного органу конституційної юрисдикції викладено у Законі України «Про Конституційний Суд України»<sup>22</sup>.

Важливе місце в системі конституційно-правових засад законодавчого процесу в Україні відведено актам Конституційного Суду України, зокрема офіційному тлумаченню тих конституційних положень, які безпосередньо регулюють питання законодавчого процесу як такого. Йдеться, зокрема, про рішення у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98<sup>23</sup>, рішення у справі щодо повноважності Верховної Ради України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002<sup>24</sup>, рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України від 9 жовтня 2007 року № 7-рп/2007<sup>25</sup>, рішення у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квітня 2008 року

---

<sup>21</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>22</sup> Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 07.01.2024)

<sup>23</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 07.07.1998 р. № 11-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-98>

<sup>24</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17.10.2002 р. № 17-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02#Text>

<sup>25</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України від 09.10.2007 р. № 7-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a7p710-07#Text>



№ 6-рп/2008<sup>26</sup>. Так, у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України від 9 жовтня 2007 року, Конституційний Суд України зазначив, що «законодавча процедура передбачає послідовні взаємопов'язані дії всіх її суб'єктів, що забезпечує поступальний розвиток і вдосконалення чинного законодавства. Встановлення на певних її етапах вимог щодо невідкладності, зумовлених або оціночним уявленням суб'єкта про важливість акта (визнання законопроекту невідкладним), або особливою ситуацією, пов'язаною з поверненням процедури до унормованих меж, зобов'язує уповноважених суб'єктів вчиняти дії щодо цього акта в пріоритетному порядку. Отже, вживання законодавцем терміна «невідкладно» має на меті забезпечити безперервність та поступальність законодавчої процедури»<sup>27</sup>.

### 8.3. Суб'єкти права законодавчої ініціативи

Початком безпосередньої реалізації законодавчого процесу як такого більшість правознавців аргументовано вважає здійснення відповідними суб'єктами наданого їм права законодавчої ініціативи. Саме її (законодавчу ініціативу) прийнято називати, як зазначає С. Гусаров, початковою стадією законодавчого процесу<sup>28</sup>. Натомість В. Шаповал говорить про те, що «вихідною стадією законотворчого процесу є законодавча

---

<sup>26</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16.04.2008 р. № 6-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text>

<sup>27</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України від 09.10.2007 р. № 7-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a7p710-07#Text>

<sup>28</sup> Гусаров С. М. Законотворчість і законодавчий процес в Україні : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2014. С. 41.

ініціатива. На цій стадії уповноважений суб'єкт подає законопроект до парламенту на розгляд»<sup>29</sup>. Водночас В. Перепелюк стадію законодавчої ініціативи називає «формою порушення спеціального парламентського провадження за законопроектом»<sup>30</sup>. У будь-якому разі саме з явища законодавчої ініціативи в демократичній державі розпочинається сама процедура законодавчого процесу. Тож важливе значення має не тільки саме розуміння явища законодавчої ініціативи, його меж та складових елементів, а й віднесення певних органів та осіб до переліку суб'єктів такого права.

В юридичній літературі не визначено чіткого поняття суб'єктів законодавчої ініціативи, натомість вживаються такі поняття, як «право законодавчої ініціативи» та «законодавча ініціатива». У вузькому (нормативному) сенсі під правом законодавчої ініціативи пропонується розуміти право компетентних органів та осіб вносити пропозиції у вищій законодавчий орган щодо прийняття нових законів, зміни або скасування старих, які є обов'язковими для розгляду законодавчим органом<sup>31</sup>. При цьому вважається, що поняття «законодавча ініціатива» в рамках парламентського законодавчого процесу має щонайменше два основні значення: по-перше, законодавчою ініціативою називають одну зі стадій законодавчого процесу; по-друге, її розглядають як певне приватне право уповноважених суб'єктів щодо внесення проектів законів у законодавчий орган. Звідси, право законодавчої ініціативи – це можливість вносити в законодавчий орган законопроекти, тобто попередні тексти законів, якому кореспондує обов'язок законодавчого органу обговорювати питання щодо прийняття таких законопроектів до розгляду<sup>32</sup>. Саме тому коло суб'єктів права законодавчої ініціативи в різних країнах відмінне: у країнах із парламентською або змішаною республіканською формами державного правління до суб'єктів права законодавчої ініціативи віднесе-

<sup>29</sup> Шаповал В. М. Конституційний контур парламенту : посібник для народних депутатів України. Київ : Друкарський дім Олега Федорова, 2019. С. 64.

<sup>30</sup> Перепелюк В. Г. Конституційні процедури. Державно-процесуальне право : навчальний посібник. Чернівці, Рута, 2004. С. 211.

<sup>31</sup> Гусаров С. М. Законотворчість і законодавчий процес в Україні : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2014. С. 39–40.

<sup>32</sup> Там само. С. 41.

но насамперед членів парламенту й уряд; у класичних президентських республіках суб'єктами права законодавчої ініціативи визначено членів парламенту та президента<sup>33</sup>.

В Україні право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України (ч. 1 ст. 93 Конституції України)<sup>34</sup>. Воно здійснюється, зокрема, шляхом внесення до парламенту проектів законів, пропозицій до законопроектів, поправок до законопроектів тощо. В цьому процесі законопроектами є проекти законів, пропозиціями – внесення змін до тексту законопроекту (статей, їхніх частин, пунктів, речень), поправками – внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту<sup>35</sup>.

Президент України в Основному Законі держави зазначений першим у списку суб'єктів права законодавчої ініціативи. Такий підхід конституцієдавця не є випадковим. Адже саме Президент України є главою держави і діє від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Саме він є також гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору<sup>36</sup>. Все це сукупно обумовлює його вагомую роль як особливого суб'єкта права законодавчої ініціативи. Тому не випадково конституцієдавцем саме главі держави надано право визначати законопроекти як невідкладні, що означає першочерговість їх розгляду Верховною Радою України (ч. 2 ст. 93 Конституції України)<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Шаповал В. М. Конституційний контур парламенту : посібник для народних депутатів України. Київ : Друкарський дім О. Федорова, 2019. С. 64.

<sup>34</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>35</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 07.01.2024)

<sup>36</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>37</sup> Там само.

Другим із черги в списку суб'єктів права законодавчої ініціативи конституцієдавець зазначив народних депутатів України. Виклад вказаного конституційного припису (виходячи із встановленого конституційного складу Верховної Ради України) означає, що кожному із 450 народних депутатів України належить (окремо) право законодавчої ініціативи. При цьому право законодавчої ініціативи в такому разі може бути реалізоване як кожним народним депутатом окремо, так і декількома народними депутатами разом (групою народних депутатів України). Надання народним депутатам України права законодавчої ініціативи є логічним та обґрунтованим, оскільки саме до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів.

Завершує перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи Кабінет Міністрів України (КМУ). Він є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України. При цьому Уряд у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Повноваженнями Уряду є забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору<sup>38</sup>, що, зокрема, обумовлює логічність надання Кабінету Міністрів України права законодавчої ініціативи. Крім того, Кабінет Міністрів України (як Уряд країни) має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України.

---

<sup>38</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

## 8.4. Підготовка законопроектів

Підготовка законопроектів, яку окремі вчені-правознавці схильні відносити до самостійної стадії законодавчого процесу, є надзвичайно важливим чинником для результативності останнього, забезпечення його якості та ефективності. Саме тому цій проблематиці (в широкому її розумінні) приділяється значна увага як у наукових дослідженнях, так і в нормативно-правових актах, прийнятих безпосередньо для забезпечення належного регулювання законодавчого процесу. З-поміж останніх, насамперед, доречно назвати закони «Про правотворчу діяльність» і «Про Регламент Верховної Ради України».

Так, положеннями Закону «Про правотворчу діяльність»<sup>39</sup> визначено загальні засади планування правотворчої діяльності в державі. Зроблено це з метою забезпечення прогнозованого розвитку публічної політики, єдності, безперервності процесу підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів, узгодженої правотворчої діяльності. Суб'єкти правотворчої діяльності здійснюють її планування шляхом прийняття документів поточного планування (строком до одного року) та перспективного планування (строком понад один рік). При цьому планування правотворчої діяльності здійснюється з урахуванням міжнародно-правових зобов'язань України, а також напрямів, пріоритетів і цілей, визначених програмними документами та документами публічної політики. До таких документів відносяться аналітичні документи, а також прогнозні та програмні документи публічної політики.

Аналітичними документами публічної політики, відповідно до приписів згаданого вище закону, є: так звана зелена книга – аналітичний документ, що розробляється з метою визначення та детального опису проблеми, яка існує в суспільних відносинах і потребує вирішення, а також для надання можливості заінтересованим особам надати свої пропозиції щодо способів вирішення такої проблеми; оцінка впливу – аналітичний документ, що розробляється з урахуванням зеленої книги та проведених публічних консультацій, у якому

---

<sup>39</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-ІХ.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 07.01.2024)

пропонуються варіанти вирішення проблеми, що існує в суспільних відносинах, та оцінюється вплив кожного з варіантів на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також соціальні, правові, політичні, економічні, екологічні, адміністративні та (або) інші можливі наслідки; так звана біла книга – аналітичний документ, у якому на основі оцінки впливу та обраного оптимального варіанту вирішення проблеми, що існує у суспільних відносинах, визначається стратегія її вирішення шляхом розроблення відповідного законопроекту, викладаються його основні положення; концепція проекту нормативно-правового акта.

Натомість прогностичні документи публічної політики (документи юридичного прогнозування) розробляються з метою визначення перспективного правового регулювання суспільних відносин, підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, уніфікації та систематизації законодавства України. Ці документи можуть розроблятися суб'єктами правотворчої діяльності на підставі рекомендацій суб'єктів наукової, науково-технічної діяльності, суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності. У документах юридичного прогнозування мали би бути відображені: тенденції розвитку сучасної правової системи; соціальні потреби, публічні інтереси та суспільні відносини, що потребують врегулювання шляхом правотворчої діяльності; перспективні форми і методи правового регулювання суспільних відносин; системність регулювання суспільних відносин; оцінка впливу на суспільні відносини запропонованого правового регулювання.

З огляду на зазначене вище, законодавцем унормовується категорія «Наукова концепція розвитку законодавства України» як документ юридичного прогнозування рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів. Розроблення «Наукової концепції розвитку законодавства України» здійснюється один раз на п'ять років Національною академією наук України та надсилається до Кабінету Міністрів України для її врахування під час планування правотворчої діяльності.

Своєю чергою, програмними документами публічної політики є документи програмно-цільового характеру, в яких

відображаються пріоритетні напрями розвитку публічної політики, визначаються та обґрунтовуються стратегічні цілі публічної політики. Вони можуть прийматися, видаватися або укладатися у формі Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України», Угоди про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України (Коаліційної угоди), Програми діяльності Кабінету Міністрів України, загальнодержавної програми економічного, соціального розвитку, доктрини, стратегії – для розроблення документів прогнозування розвитку країни, окремого виду суспільних відносин на довготривалий період та способів досягнення поставленої мети тощо.

У Верховній Раді України з метою забезпечення поточно-го планування правотворчої діяльності щороку в січні, наприкінці чергової сесії, затверджується план законопроектної роботи Верховної Ради України на поточний рік, що включає період двох наступних чергових сесій. План законопроектної роботи Верховної Ради України формується у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України. Перспективне планування правотворчої діяльності з розроблення проектів законів забезпечується шляхом схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, розроблення та затвердження інших планів та програм перспективного розвитку законодавства України. Невід’ємною складовою Програми діяльності Кабінету Міністрів України є орієнтовний перелік проектів законів, що мають бути ним розроблені на її виконання.

Безпосередні вимоги до тексту законопроекту визначені в Законі «Про Регламент Верховної Ради України»<sup>40</sup>. Так, законопроект подається до Верховної Ради за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом; якщо законопроект ініційовано кількома народними депутатами, ініціатором його внесення вважається народний депутат, прізвище (підпис) якого на ньому зазначено першим. При цьому саме ініціатор внесення чи представник суб’єкта права законодавчої ініціативи має право

---

<sup>40</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 07.01.2024)



на доповідь стосовно законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради та на засіданні головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з цього питання. Кожен законопроект повинен містити положення щодо порядку набрання ним чинності. Натомість, якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті; до законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття.

Кожен законопроект, відповідно до приписів згаданого вище Закону, вноситься на реєстрацію разом із проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, позицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою. Остання має містити: обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту. Якщо внесення законопроекту призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

Законом України «Про правотворчу діяльність» передбачено загальні засади нормопроєктування, в тому числі в частині проектування законів України, зокрема щодо використання/дотримання так званої техніки нормопроєктування (сукупності техніко-правових засобів, способів, прийомів та методів, за допомогою яких створюється проект нормативно-правового акта). Наприклад, структура первинного закону мала би складатися з таких елементів, як: назва; преамбула (за необхідності); розділи, підрозділи, глави, параграфи, підрозділи параграфів (за необхідності), що об'єднують статті закону залежно від його обсягу і змісту; статті, що складаються



з частин статей; перехідні положення (за необхідності); прикінцеві положення; додатки (за необхідності).

До речі, текст проекту закону має викладатися державною мовою відповідно до стандартів української правничої термінології та українського правопису, затвердженого Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»<sup>41</sup>. Для формулювання норм права у проекті законів має використовуватись офіційно-діловий стиль, для якого характерні: нейтральність і стриманість, відсутність емоційної, експресивної, розмовної лексики та індивідуальних авторських рис; вживання віддієслівних іменників, безособових і наказових форм дієслова; застосування прямого порядку слів у реченні. Терміни, що вживаються в тексті проекту закону, повинні бути короткими, лексично правильно сформульованими, однозначними, зрозумілими.

Надзвичайно важливим є при підготовці проекту закону дотримання встановлених законодавцем вимог щодо змісту документа власне як нормативно-правового акта. Так, норми права, що будуть міститися у проекті закону, мають відповідати вимогам однозначності їх розуміння (ясність, точність, доступність для розуміння та реалізації), передбачуваності (прогнозованості) результатів їх реалізації, відповідності Конституції України та узгодженості з іншими (чинними) законами, уніфікованості вжитої в них термінології, спорідненості та логічної послідовності їх викладення тощо.

## **8.5. Розгляд законопроектів у Верховній Раді України**

Наступні стадії законодавчого процесу (після здійснення законодавчої ініціативи) охоплюються поняттям розгляду законопроекту у парламенті та його комітетах (комісіях). На цих стадіях, зазначає В. Шаповал, які за загальним правилом не регламентовані на конституційному рівні, відбувається читання щодо законопроекту. Зазвичай передбачено два читання,

---

<sup>41</sup> Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text> (дата звернення: 07.01.2024)

хоча практикується й третє; у різних країнах значення і процедура різних читань законопроєкту мають певні відмінності<sup>42</sup>. В Україні законопроєкти розглядаються парламентом, як правило, за формальною процедурою трьох читань, за якою розгляд і прийняття законопроєкту включає: перше читання – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроєкту та прийняття його за основу; друге читання – постатейне обговорення і прийняття законопроєкту в другому читанні; третє читання – прийняття законопроєкту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому. Тимчасом рішення про проведення повторних перших, других читань законопроєктів Верховна Рада може приймати не більше двох разів<sup>43</sup>.

У цьому контексті доцільно наголосити, що ще перед початком розгляду законопроєкту в першому читанні кожен із них реєструється та направляється до комітету, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду того чи іншого законопроєкту, а також до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та комітету, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства, а також до комітету, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроєктів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції для підготовки експертного висновку. Після цього відбувається включення законопроєкту до порядку денного сесії Верховної Ради України та надання документа народним депутатам України.

---

<sup>42</sup> Шаповал В. М. Основи теорії парламентаризму : монографія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 121.

<sup>43</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 07.01.2024)

### **8.5.1. Розгляд законопроектів у першому читанні**

Після включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради України його підготовка до першого читання здійснюється головним комітетом. Цей парламентський комітет, відповідно до ст. 93 Регламенту ВРУ, не пізніше як у 30-денний строк попередньо розглядає законопроект і ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії парламенту. До його висновку додаються висновки комітетів, до предметів відання яких належать питання відповідно до бюджету, боротьби з корупцією та оцінки відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції. Крім того, за дорученням Верховної Ради України, Голови Верховної Ради України, за зверненням головного комітету, голови або першого заступника голови головного комітету чи з власної ініціативи комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, розглядає законопроект і готує експертний висновок на відповідність його оформлення та реєстрації вимогам чинного законодавства, Регламенту Верховної Ради України та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. Одночасно до попереднього розгляду законопроекту головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Уряду, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку з приводу доцільності його прийняття (ст. 93).

Регламентом Верховної Ради України окремо передбачено порядок розгляду альтернативних законопроектів. Останні розглядаються, як правило, в порядку черговості їх внесення. При цьому при розгляді альтернативних законопроектів головний комітет може рекомендувати Верховній Раді України взяти за основу один із них або підготувати інший законопроект, який вноситься на розгляд парламенту народними депутатами – членами цього комітету. Крім того, при підготовці законопроекту до першого читання головний комітет може викласти в ньому альтернативні варіанти окремих спірних положень. Однак сама Верховна Рада України розглядає альтернативні законопроекти на пленарному засіданні одночасно з основним законопроектом (ст. 110).

Надзвичайно важливе місце в процедурі першого читання відведено Висновку головного комітету щодо законопроекту. Цей документ ухвалюється головним комітетом за наслідками підготовки законопроекту до розгляду в першому читанні. Він, насамперед, має містити пропозицію про прийняття Верховною Радою щодо відповідного законопроекту (або кожного з альтернативних законопроектів у разі їх внесення) одного з таких рішень: 1) прийняття законопроекту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання; 2) відхилення законопроекту; 3) повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на повторне перше читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини; 4) опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою офіційному друкованому виданні для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання (ст. 114). У цьому ж Висновку може також бути пропозиція щодо перенесення розгляду законопроекту (за потреби). Крім того, у разі розгляду альтернативних законопроектів головний комітет може внести пропозицію про попереднє визначення парламентом основних положень, принципів, критеріїв та структурних частин законопроекту, на яких має ґрунтуватися відповідний законопроект. Водночас у разі, якщо законопроект потребує фінансово-економічного обґрунтування, до висновку головного комітету обов'язково додається висновок комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, щодо впливу законопроекту на показники бюджету та відповідності законопроекту законам, що регулюють бюджетні відносини. Головний комітет може також долучити одержані висновки Кабінету Міністрів України та інших комітетів з цього питання (ст.111).

Розгляд законопроекту в першому читанні, як правило, проводиться за процедурою повного обговорення законопроектів. Ця процедура включає: доповідь народного депутата – ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника, запитання доповідачу і відповіді на них; співповідь визначеного головним

комітетом чи тимчасовою спеціальною комісією співдоповідача, запитання співдоповідачу і відповіді на них; виступи народних депутатів – членів головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом із висновком відповідного комітету, чи тимчасової спеціальної комісії; виступи по одному представнику від кожного комітету, тимчасової спеціальної комісії, до яких, крім головного комітету, направлявся проект закону чи іншого акта Верховної Ради, у разі якщо висновки цих комітетів чи тимчасових спеціальних комісій не були надані народним депутатам; виступи представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів; заключне слово доповідача і співдоповідача (співдоповідачів) (ст. 30, ст. 113).

Однак при розгляді законопроекту в першому читанні Верховна Рада України може прийняти й процедурне рішення про обговорення проекту за скороченою процедурою. В таких випадках, як правило, матиме місце тільки виступ народного депутата – ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника з обґрунтуванням пропозиції; виступ голови комітету або представника від головного комітету у разі розгляду питання, яке готувалося цим комітетом; виступи представників двох депутатських фракцій (депутатських груп) на підтримку кожної пропозиції і представників двох депутатських фракцій (депутатських груп) не на підтримку пропозиції (ст. 31). Однак обговорення за скороченою процедурою не допускається при розгляді проектів кодексів та інших законопроектів, у яких кількість статей, пунктів перевищує сто (ст. 113).

Верховна Рада України після прийняття законопроекту за основу може прийняти рішення про прийняття його в цілому. Проте остаточне прийняття законопроекту (крім проектів кодексів і законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) відразу після першого чи другого читання можливе, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради (ст. 102).

Водночас законопроект вважається відхиленим, якщо жодне з рішень (прийняття законопроекту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання; повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на повторне перше читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини; опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою офіційному друкованому виданні для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання) не підтримано необхідною кількістю голосів народних депутатів.

Регламентом Верховної Ради України передбачено проведення повторного першого читання законопроекту. У таких випадках документ на повторне перше читання подається у визначений Верховною Радою строк, але не пізніше 30 днів після дня його попереднього розгляду, у новій редакції, підготовленій головним комітетом або суб'єктом права законодавчої ініціативи, з висновками головного та інших комітетів. При цьому строки подання на повторне перше читання законопроекту, щодо якого прийнято рішення про всенародне обговорення, визначаються окремою постановою Верховної Ради України (ст. 115).

### ***8.5.2. Розгляд законопроектів у другому читанні***

Якщо в першому читанні законопроектів важливими є обов'язкове обговорення головних принципів, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу<sup>44</sup>, то в наступному (другому) читанні на перший план виходить постатейне обговорення його змісту. В цій частині парламентської законодавчої процедури першочерговими є встановлення та дотримання необхідних строків, зокрема строків

---

<sup>44</sup> Шаповал В. М. Основи теорії парламентаризму : монографія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 121.

подання пропозицій і поправок до законопроекту, який готується до другого читання.

Так, відповідно до приписів ст. 116 Регламенту Верховної Ради України, пропозиції і поправки до законопроекту, який готується до другого читання, можуть вноситися лише до того тексту законопроекту (розділів, глав, статей, їх частин, пунктів, підпунктів, абзаців, речень), який прийнятий парламентом за основу. Проте головний комітет (як виняток) може прийняти рішення про врахування внесених пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та суперечностей у тексті законопроекту, інших структурних частин законопроекту, що не були предметом розгляду в першому читанні, якщо про необхідність їх внесення було зазначено у висновках цього головного комітету або експертного підрозділу Апарату Верховної Ради України. При цьому пропозиції і поправки до законопроекту, який готується до другого читання, вносяться в 14-денний строк після дня прийняття законопроекту за основу. Натомість до повторного другого читання законопроекту пропозиції і поправки вносяться в 10-денний строк після дня попереднього другого читання і лише до тих розділів, глав, статей, їх частин, пунктів, підпунктів, абзаців, речень законопроекту, що не були прийняті у другому читанні.

Законопроект, підготовлений до другого чи повторно другого читання, висновок головного комітету та інші супровідні документи до нього надаються народним депутатам не пізніше як за 10 днів до дня розгляду цього законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради України. Його текст опрацьовується в юридичному і редакційному підрозділах Апарату Верховної Ради України. Законопроект, підготовлений до другого читання, подається у вигляді порівняльної таблиці. Вона повинна містити: текст законопроекту, прийнятого за основу; всі внесені та не відкликані пропозиції (можливо, зі стислим обґрунтуванням), поправки, що мають суцільну нумерацію і розміщуються на рівні з відповідними статтями законопроекту, із зазначенням ініціаторів їх внесення – суб'єктів права законодавчої ініціативи; висновок головного комітету щодо внесених пропозицій, поправок; остаточну редакцію статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні. Тільки в тому випадку, коли

до законопроекту, підготовленого до другого читання чи повторного другого читання, не надійшло пропозицій та поправок, законопроект подається без порівняльної таблиці (ст. 119).

Під час розгляду законопроекту в другому читанні проводиться обговорення кожної статті в порядку її нумерації в запропонованій головним комітетом редакції. При цьому за наполяганням ініціатора внесення – суб'єкта права законодавчої ініціативи може бути проведено обговорення відхилених головним комітетом пропозицій, поправок, що стосуються цих статей. Так само за наполяганням народних депутатів може бути проведено обговорення врахованої головним комітетом пропозиції, поправки з наступним голосуванням щодо її прийняття, виключення в цілому чи її частини; у такому ж порядку може бути порушено питання про розгляд пропозиції, поправки до відповідного тексту статті законопроекту, прийнятого в першому читанні, але відсутньої у запропонованій головним комітетом редакції.

Важливим у цій стадії законодавчого процесу є та обставина, що право на роз'яснення пропозицій і поправок мають ініціатори їх внесення – суб'єкти права законодавчої ініціативи. Натомість якщо до однієї статті або її частини є декілька пропозицій, які виключають одна одну, їх обговорення проводиться одночасно з послідовним, у порядку черговості їх внесення, наданням слова ініціаторам їх внесення.

Під час процедури другого читання Верховна Рада України проводить голосування по кожній пропозиції, поправці, відхиленій головним комітетом, якщо на цьому наполягає ініціатор внесення – суб'єкт права законодавчої ініціативи. Після завершення розгляду пропозицій, поправок, що надійшли до відповідної статті законопроекту, парламент проводить голосування щодо статті в цілому.

Після завершення постатейного розгляду законопроекту Верховна Рада України проводить голосування щодо прийняття законопроекту в другому читанні. Якщо до законопроекту немає зауважень народних депутатів, головуєчий на пленарному засіданні може поставити його на голосування в цілому як акт Верховної Ради України. Тимчасом голосування законопроекту в цілому не проводиться, якщо внаслідок неприйняття Верховною Радою України тих чи інших статей



законопроекту або суттєвої зміни запропонованої головним комітетом редакції окремих структурних частин законопроекту в тексті виникають суперечності чи прогалини, які виключають можливість застосування норм законопроекту після його остаточного прийняття та набрання ним чинності. Важливим також є припис про те, що коли законопроект не піділяється на статті, пункти, то на голосування ставляться окремо назва законопроекту, його текст і законопроект у цілому.

Законодавцем передбачено, що до проведення голосування щодо прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому Верховна Рада України може доручити головному комітету чи утвореній Верховною Радою України редакційній групі внести редакційні уточнення з урахуванням поправок, внесених безпосередньо на пленарному засіданні Верховної Ради України під час розгляду законопроекту.

За результатами розгляду законопроекту в другому читанні Верховна Рада України приймає рішення про: 1) прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання; 2) відхилення законопроекту; 3) прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому; 4) прийняття законопроекту в другому читанні, за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей, та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання; 5) повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання. Водночас законопроект вважається відхиленим, якщо жодне із запропонованих рішень (прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання; прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому; прийняття законопроекту в другому читанні, за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей, та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання) не отримає на підтримку необхідної кількості голосів народних депутатів. Однак якщо запропонований головним комітетом текст законопроекту прийнято без внесення змін до нього, якщо до нього немає зауважень відповідних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради,

парламент може прийняти рішення про прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому (ст. 123).

Законодавцем також передбачено розгляд законопроектів у повторному другому читанні. На нього законопроект подається головним комітетом у вигляді порівняльної таблиці. При цьому на повторне друге читання головний комітет подає лише пропозиції, поправки, внесені після другого читання, до статей чи їх частин, що не були прийняті у другому читанні. Якщо на повторне друге читання повернено лише окремі структурні частини законопроекту, порівняльна таблиця готується лише щодо цих структурних частин (ст. 124).

### ***8.5.3. Розгляд законопроектів у третьому читанні***

Третє читання законопроектів, попри його законодавче передбачення та належне правове регулювання, не завжди знаходить своє «повномірне» застосування як таке. Іноді воно носить доволі формальний характер.

Відповідно до ст. 125 Регламенту Верховної Ради України, до третього читання законопроекту, який готується головним комітетом, вносяться лише поправки щодо внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту, а також поправки, внесені з метою узгодження між собою структурних частин прийнятого у другому читанні законопроекту без зміни його змісту. Будь-які інші поправки відхиляються головним комітетом без розгляду їх по суті.

Законодавцем передбачено чіткі строки надання народним депутатам законопроектів, підготовлених до третього читання. Так, законопроект, підготовлений до третього читання, разом із висновком головного комітету та іншими супровідними документами щодо нього надається народним депутатам не пізніше як за 5 днів до дня його розгляду. При цьому законопроект, підготовлений до третього читання, має бути завізований головою головного комітету, керівником секретаріату цього комітету та керівниками юридичного і редакційного підрозділів Апарату Верховної Ради. Однак якщо законопроект завізований із зауваженнями, то вони додаються до супровідних документів, які надаються народним депутатам разом із законопроектом.

Для розгляду законопроекту в третьому читанні головним комітетом подається порівняльна таблиця, яка містить остаточну редакцію законопроекту і складається відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України. Одночасно із законопроектом, підготовленим до третього читання, головним комітетом подаються також: 1) перелік законів, до яких у зв'язку з прийняттям цього закону необхідно внести зміни (за їх наявності); 2) одержаний головним комітетом, у разі необхідності, від Кабінету Міністрів України план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення в дію закону після прийняття законопроекту; 3) проекти актів Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається, або є необхідним для введення відповідного закону в дію, якщо Верховною Радою прийнялося рішення про необхідність розробки таких проектів актів.

У третьому читанні розглядаються і приймаються рішення щодо поправок (внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту), поданих після прийняття законопроекту в другому читанні. Розгляд законопроекту у третьому читанні включає: 1) голосування щодо статей законопроекту, текст яких зазнав змін після їх прийняття у другому читанні; 2) голосування щодо проекту постанови, внесеного народними депутатами – членами головного комітету, про схвалення підготовленого Кабінетом Міністрів України плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів щодо введення в дію закону після прийняття законопроекту; 3) голосування законопроекту в цілому.

Важливим при цьому є те застереження законодавця, що після прийняття закону в цілому внесення до його тексту будь-яких змін (за винятком виправлення граматичних чи технічних помилок) допускається лише за пропозицією Голови Верховної Ради України.

За результатами розгляду законопроекту у третьому читанні Верховна Рада України може прийняти рішення про: 1) прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту України; 2) перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв'язку із прийняттям рішення

про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проектів актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається; 3) схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум; 4) відхилення законопроекту.

Якщо ж Верховною Радою України не прийнято рішення про прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту України, або про перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв'язку з прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проектів актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається, чи схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум, – такий законопроект вважається відхиленим (ст. 129).

## 8.6. Промульгація закону

Однією з ключових стадій законотворчого процесу є промульгація закону, тобто офіційні дії глави держави, якими констатується прийняття закону парламентом і, по суті, фіксується момент набуття ним чинності; зміст відповідних дій полягає в підписанні прийнятого парламентом закону главою держави з наступним розпорядженням про його офіційне опублікування<sup>45</sup>. В національному законодавстві такі питання нормативно закріплені (окрім відповідних конституційних положень) Регламентом Верховної Ради України (глава 22 «Підготовка прийнятих законів до направлення на підпис Президенту України» та Глава 25 «Опублікування, зберігання законів, постанов та інших актів, прийнятих Верховною Радою України»).

Оригінал прийнятого Верховною Радою закону в електронній формі не пізніше як у 10-денний строк з дня його прийняття візується керівником секретаріату головного комітету та підписується головою цього комітету. Текст прийнятого Верховною Радою закону в електронній формі опрацьовується

---

<sup>45</sup> Шаповал В. М. Конституційний контур парламенту : посібник для народних депутатів України. Київ : Друкарський дім О. Федорова, 2019. С. 67.

в юридичному підрозділі, висновок остаточної юридичної експертизи якого вноситься в єдину автоматизовану систему. Керівник підрозділу, на який покладено функцію з оформлення на підпис Голові Верховної Ради України прийнятих Верховною Радою актів, виготовляє оригінал прийнятого Верховною Радою закону в паперовій формі та подає його на підпис Голові Верховної Ради України разом із копією висновку остаточної юридичної експертизи у паперовій формі.

Голова Верховної Ради України підписує поданий на підпис закон не раніше двох і не пізніше п'яти днів з дня його подання. У разі виявлення порушень законодавчої процедури, передбаченої цим Регламентом, наслідком чого може бути скасування результатів голосування, а також у разі подання на підпис Голові Верховної Ради України тексту закону, не ідентичного тексту законопроекту, прийнятого Верховною Радою, народний депутат у дводенний строк може звернутися зі заявою до Голови Верховної Ради України з обґрунтованою пропозицією про внесення уточнень до прийнятого закону. У цьому разі Голова Верховної Ради України не підписує закон без розгляду зазначених пропозицій Верховною Радою. Підписаний закон Голова Верховної Ради України невідкладно направляє Президентві України.

У разі виявлення у поданому на підпис тексті закону редакційних неточностей або явних неузгодженостей між його положеннями Голова Верховної Ради України може внести на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо усунення таких неточностей чи неузгодженостей. Питання щодо усунення неузгодженостей чи редакційних неточностей у прийнятому законі розглядається Верховною Радою без попереднього включення його до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради у день внесення його Головою Верховної Ради України за умови попереднього отримання народними депутатами документів, необхідних для розгляду питання та прийняття рішення. Після завершення розгляду пропозицій Голови Верховної Ради України нове голосування щодо прийняття закону в цілому не проводиться.

Варто окремо зазначити, що чинним законодавством України передбачено повторний розгляд парламентом законів, повернутих Президентом України. Так, якщо Президент України застосував право вето щодо прийнятого Верховною

Радою закону і у визначений частиною другою статті 94 Конституції України строк повернув закон до Верховної Ради зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями, наслідком цього є скасування результатів голосування за закон у цілому і відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді. Пропозиції Президента України до поверненого ним закону подаються у паперовій формі, а їх електронна копія вноситься до єдиної автоматизованої системи. При цьому закон, повернений Президентом України до Верховної Ради для повторного розгляду, після його підготовки у головному комітеті розглядається позачергово на пленарному засіданні Верховної Ради не пізніш як через 30 днів після його повернення з пропозиціями Президента України, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення.

У разі якщо Президент України пропонує відхилити прийнятий закон, голосування проводиться щодо відхилення закону в цілому. Якщо пропозиція про відхилення закону в цілому підтримана більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, закон вважається відхиленим. У разі якщо пропозиція Президента України про відхилення закону в цілому не підтримана Верховною Радою, голосування проводиться щодо повторного прийняття закону в цілому (так зване долання вето), і він вважається прийнятим у цілому, якщо на його підтримку отримано не менш як дві третини голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, після чого закон підписується Головою Верховної Ради України і направляється на підпис Президенту України. Прийнятий після повторного розгляду закон із пропозиціями Президента України оформляється головним комітетом і подається на підпис Голові Верховної Ради України, який підписує та невідкладно направляє його Президенту України.

Підписані Президентом України закони публікуються в газеті «Голос України» та в бюлетені «Відомості Верховної Ради України», а також розміщуються на офіційному вебсайті Верховної Ради України. Публікація законів та інших актів Верховної Ради у цих офіційних друкованих виданнях вважається її офіційним оприлюдненням.

Підписаний Президентом України закон є оригіналом і зберігається в Апараті Верховної Ради в установленому порядку. Всі інші примірники закону є копіями.

## 8.7. Розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України

Другим самостійним видом законодавчого процесу в Україні є процес прийняття закону про внесення змін до Конституції України. Цей вид законодавчого процесу, з огляду на особливості його юридичної природи, має достатньо опрацьовану як законодавчу, так і конституційну основу, котра, як відомо, міститься головно в окремому розділі Основного Закону держави «Розділ XIII. Внесення змін до Конституції України». На законодавчому рівні ці питання врегульовані здебільшого положеннями Глави 26 Регламенту Верховної Ради України «Розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України». Okремо варто зазначити, що за більш як чвертьстолітню історію свого функціонування в чинний Основний Закон держави намагалися внести понад півсотню різноманітних змін і доповнень, сім з яких увінчалися успіхом<sup>46</sup>.

Відповідно до конституційних приписів, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. При цьому законопроект про внесення змін до Конституції України (крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»), попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Натомість законопроекти про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори». Референдум і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подаються до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами

---

<sup>46</sup> Конституція і конституційні зміни в Україні : збірник, присвячений пам'яті Віктора Мусіяки / Центр Разумкова ; відп. ред. А. Рачок, Ю. Якименко ; упоряд. П. Стецюк. Київ : Заповіт, 2020. 300 с.



від конституційного складу Верховної Ради України, затверджуються всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України<sup>47</sup>.

Доречно наголосити, що, даючи офіційне тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України, Конституційний Суд України, зокрема, має на увазі таке: в аспекті порушеного у конституційному поданні питання щодо конституційної процедури прийняття закону про внесення змін до Конституції України, якщо відповідний законопроект був попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, але не розглядався на черговій сесії Верховної Ради України, положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», застосоване у статті 155 Конституції України відповідно до її цілей, у взаємозв'язку з положеннями частини другої статті 8, частини першої статті 82, частин першої, другої, п'ятої статті 83, частини другої статті 84, частини першої статті 158 Основного Закону України – необхідно розуміти так, що наступною черговою сесією Верховної Ради України є чергова сесія парламенту, яка має відбутися відповідно до положень розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України та Регламенту Верховної Ради України і на якій законопроект про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважатиметься прийнятим як закон, якщо за нього проголосує не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>48</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України від 15.03.2016 р. № 1-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16#Text>



Конституціедавець окремо застеріг суб'єктів права внесення законопроектів щодо зміни Конституції України, а саме що вона не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Також Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Крім того, законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України. Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України (Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України; вона не може бути змінена також в умовах воєнного або надзвичайного стану)<sup>49</sup>. З приводу останніх вимог Конституційним Судом України, зокрема, зазначено, що положення статті 159 Конституції України треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України, відповідно до статей 154 і 156 Конституції України, може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. У разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект із внесеними до нього поправками

---

<sup>49</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%1%80#Text>

відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Суб'єктом конституційного подання з цих питань є Верховна Рада України<sup>50</sup>.

Вищенаведені конституційні приписи деталізовано частково і до певної міри розвинуто на законодавчому рівні. Так, відповідно до положень Регламенту Верховної Ради України, подання до парламенту законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України супроводжується одночасним поданням і законопроекту, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України. Своєю чергою, Пояснювальна записка до законопроекту про внесення змін до Конституції України повинна відповідати загальним вимогам, передбаченим Регламентом Верховної Ради України. Тимчасом альтернативні законопроекти подаються до Верховної Ради лише протягом 14 днів після надання народним депутатам законопроекту про внесення змін до Конституції України. У разі підписання народним депутатом подання в паперовій формі про внесення двох і більше альтернативних законопроектів про внесення змін до Конституції України його підпис у поданнях щодо внесення другого і наступних за часом альтернативних законопроектів не підлягає врахуванню. За результатами підготовки до розгляду питання про включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради та про порядок продовження роботи над ним головний комітет подає Верховній Раді висновки, зокрема: 1) щодо включення чи невключення до порядку денного сесії Верховної Ради відповідного законопроекту; 2) щодо того, який з альтернативних законопроектів про внесення змін до Конституції України включити до порядку денного сесії Верховної Ради чи не включати жодного (якщо альтернативні законопроекти є); 3) щодо строку прийняття Верховною Радою постанови про звернення до Конституційного Суду України стосовно законопроекту про внесення змін до Конституції України<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 09.06.1998 р. № 8-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-98#Text>

Після обговорення законопроекту про внесення змін до Конституції України на голосування ставиться, відповідно, питання про його попереднє схвалення (стаття 155 Конституції України) чи прийняття в цілому (стаття 155, частина перша статті 156 Конституції України). Якщо законопроект про внесення змін до Конституції України (який за висновком Конституційного Суду України відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України) був попередньо схвалений Верховною Радою і не був розглянутий на наступній черговій сесії після попереднього схвалення, то такий законопроект розглядається Верховною Радою на наступній за нею черговій сесії. Законопроект, який не отримав (згідно зі статтею 155 чи, відповідно, частиною першою статті 156 Конституції України) необхідної кількості голосів народних депутатів на підтримку, вважається відповідно не схваленим попередньо чи не прийнятим. Прийнятий Верховною Радою відповідно до статті 155 Конституції України закон про внесення змін до Конституції України із зазначенням дати попереднього схвалення Верховною Радою, дати його прийняття та інших реквізитів підписується Головою Верховної Ради України і відповідно до статті 94 Конституції України, невідкладно направляється Президентові України для підписання та офіційного оприлюднення<sup>52</sup>.

## **8.8. Розгляд законопроекту про Державний бюджет**

Відповідно до конституційних приписів, виключно законами України встановлюється її Державний бюджет. При цьому саме законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків, а сама держава прагне до збалансованості бюджету України. Основним Законом також встановлено, що Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період

---

<sup>51</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 07.01.2024)

<sup>52</sup> Там само.

з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період; Уряд не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік та разом із ним доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року<sup>53</sup>.

Деталізація та частковий «розвиток» вищенаведених конституційних приписів, зокрема в частині підготовки та прийняття закону про Державний бюджет України, міститься у Главі 27 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» («Затвердження Державного бюджету України і контроль за його виконанням»). Серед законодавчих положень містяться, зокрема, приписи про «Бюджетну декларацію», про підготовку до розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, процедура його представлення у парламенті, розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому, другому та третьому читаннях, а також порядок внесення змін до закону про Державний бюджет України<sup>54</sup>. Так, законом передбачено, що Бюджетна декларація схвалюється Кабінетом Міністрів України не пізніше 1 червня року, що передує плановому, та у триденний строк подається разом з фінансово-економічним обґрунтуванням до Верховної Ради України. При цьому сам процес розгляду Бюджетної декларації у Верховній Раді здійснюється з урахуванням поданого Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання Закону про Державний бюджет України за попередній бюджетний період. Далі народні депутати України, парламентські комітети розробляють свої пропозиції щодо бюджетної політики з урахуванням Бюджетної декларації і подають їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, у десятиденний строк з дня надходження Бюджетної декларації до Верховної Ради України. Парламент розглядає питання щодо Бюджетної декларації не пізніше 15 липня року, що передує плановому; з доповіддю виступає Прем'єр-міністр

---

<sup>53</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>54</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 07.01.2024)

України або за його дорученням член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики, та голова комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету. За результатами розгляду Верховна Рада України може прийняти проект постанови щодо Бюджетної декларації, яким взяти до відома Бюджетну декларацію та/або схвалити рекомендації Верховної Ради щодо бюджетної політики<sup>55</sup>.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді України представляє на її пленарному засіданні член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики, не пізніше ніж через п'ять днів з дня подання його Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради. Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається за процедурою трьох читань. Одночасно народні депутати, комітети формують свої пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому, направляють їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету. Верховна Рада України розглядає проект закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні не пізніше 20 жовтня року, що передує плановому<sup>56</sup>.

### Контрольні питання

1. Розкрийте поняття законодавчого процесу.
2. Що таке право законодавчої ініціативи?
3. Хто належить до суб'єктів права законодавчої ініціативи в Україні?
4. Назвіть особливості розгляду Верховною Радою України законопроектів у першому читанні.
5. Назвіть особливості розгляду Верховною Радою України законопроектів у другому читанні.

---

<sup>55</sup> Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 07.01.2024)

<sup>56</sup> Там само.

6. Назвіть особливості розгляду Верховною Радою України законопроектів у третьому читанні.

7. Хто має право подавати до Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до Конституції України?

8. За наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності вимогам яких статей Конституції України Верховною Радою України може розглядати законопроект про внесення змін до Конституції України?

9. За якою процедурою у Верховній Раді України розглядається проєкт закону про Державний бюджет України на наступний рік?

10. Публікація законів у яких друкованих виданнях вважається їх офіційним оприлюдненням?

### Рекомендована література

1. Гусаров С. М. Законотворчість і законодавчий процес в Україні : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2014. 412 с.
2. Конституція і конституційні зміни в Україні : збірник, присвячений пам'яті Віктора Мусіяки / Центр Разумкова ; відп. ред. А. Рачок, Ю. Якименко ; упоряд. П. Стецюк. Київ : Заповіт, 2020. 300 с.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Крижанівський В. Законодавчий процес у Верховній Раді України (схеми, діаграми, малюнки). URL: <https://vrkadry.rada.gov.ua/uploads/documents/30668.pdf>
5. Олійник А. Законотворчий процес – його основні риси та особливості. *Право України*. 2002. № 5. С. 14–22.
6. Перепелюк В. Г. Конституційні процедури. Державно-процесуальне право : навчальний посібник. Чернівці : Рута, 2004. 350 с.
7. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>
8. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>
9. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>

10. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
11. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 09.06.1998 р. № 8-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-98#Text>
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 07.07.1998 р. № 11-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-98>
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17.10.2002 р. № 17-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02#Text>
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України від 09.10.2007 р. № 7-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a7p710-07#Text>
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16.04.2008 р. № 6-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text>
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України

від 15.03.2016 р. № 1-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16#Text>

18. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2021. 556 с.
19. Стецюк Н. В. Конституція Української Народної Республіки 1918 року: теоретико-правова характеристика. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2018. Вип. 20. С. 155–162.
20. Шаповал В. М. Конституційний контур парламенту : посібник для народних депутатів України. Київ : Друкарський дім О. Федорова, 2019. 118 с.
21. Шаповал В. М. Основи теорії парламентаризму : монографія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 136 с.
22. Ющик О. І. Теоретичні засади законодавчого процесу : монографія. Київ : Парламентське в-во, 2004. 519 с.



## Тема 9

# ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ВИДИ ПІДЗАКОННОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ

*9.1. Тлумачення поняття підзаконної нормотворчості. Функції підзаконної нормотворчості та її характерні ознаки*

*9.2. Види підзаконної нормотворчості*

*9.3. Стадії підзаконного нормотворчого процесу*

**Вступні зауваги.** Підзаконна нормотворчість є однією з визначальних складових правотворчості, від неї залежить ефективність правової системи держави загалом і правозастосування зокрема. Проте в науково-правовій доктрині України дотепер не вироблено універсального підходу щодо розуміння та вагомості підзаконної нормотворчості. Так, окремі вчені пропонують повністю елімінувати чи ліквідувати підсистему нормативних актів підзаконного характеру і здійснювати правове регулювання виключно на основі законів. Натомість нормотворчий досвід більшості зарубіжних країн, надто міждержавних і глобальних міжнародних спільнот, вказує на те, що власне підзаконні нормативно-правові акти відіграють вкрай важливу роль у правовому прогресі.

Аргументується це певними чинниками: 1) прийняття підзаконних нормативно-правових актів обумовлюється глобалізацією суспільних відносин, їх ускладненим характером, які вимагають більш ґрунтовнішого, конкретизованого правового регулювання на основі чітко встановлених законодавчих норм; 2) підзаконні нормативно-правові акти розробляються, а відповідно й ухвалюються за більш спрощеною процедурою на противагу порядку прийняття законів, що сприяє оперативному реагуванню на запити соціальної дійсності; 3) суб'єкти підзаконної нормотворчості спроможні забезпечити правильне фахове вирішення проблем у конкретних сферах суспільного буття, позаяк наділені спеціальними повноваженнями, що реалізуються ними у тій чи іншій галузі управління. Відтак вважається, що проблема полягає не у позбавленні чи обмеженні органів виконавчої влади нормотворчих

повноважень, а передусім у визначенні оптимальної моделі співвідношення підзаконних нормативно-правових актів і законів, абрисі місця та ролі кожного окремого такого акта в системі джерел права, впровадженні та дотриманні ефективного судового контролю щодо законності актів публічної влади.

Підзаконна нормотворчість є невід'ємною складовою правотворчості загалом, якій характерні певні ознаки, що вказують на її спеціальну природу. Від її дієвості безпосередньо залежить ефективність правової системи держави і, зокрема, правозастосування. Правотворчість і підзаконна нормотворчість активно досліджується як у вітчизняному, так і в зарубіжному науковому дискурсі. У правовій літературі правотворчість і нормотворчість співвідносяться таким чином: будь-яка правотворчість передбачає нормотворчість як процес, однак нормотворчість у жодному разі не є за своєю природою тотожною правотворчості. Юридична нормотворчість за формальними ознаками – значно ширше поняття і містить усі види, способи й модуси встановлення уповноваженими органами загальнообов'язкових регул (правил) поведінки належним чином. Натомість правотворчість за змістовою ознакою є ширшою дефініцією, а отже, не завше збігається й вичерпується поняттям нормотворчості<sup>1</sup>.

### **9.1. Тлумачення поняття підзаконної нормотворчості. Функції підзаконної нормотворчості та її характерні ознаки**

За своєю сутністю та змістом поняття підзаконної нормотворчості не є дискусійним, однак вченими пропонуються різні її дефініції. Так, науковиця О. Скакун підзаконну нормотворчість тлумачить як офіційну діяльність уповноважених суб'єктів держави, а також громадянського суспільства щодо встановлення, зміни або скасування правих норм, їх належної систематизації<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Стременовський С. М. Підзаконна правотворчість: наукові підходи. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету Одеська юридична академія*. 2017. Вип. № 2. С. 55–64.

<sup>2</sup> Скакун О. Ф. *Теорія права і держави*. Харків : Консум, 2001. 656 с.

Ю. Шпак визначає її як специфічну діяльність держави через спеціально уповноважених владних суб'єктів, метою якої є нормативне закріплення інтересів і запитів соціуму, забезпечення оптимальних умов щодо реалізації прав і свобод громадянина, їх оперативного захисту<sup>3</sup>.

До визначальних ознак нормотворчої діяльності відносять: 1) її здійснювання уповноваженими суб'єктами – державою, її органами, громадянським суспільством та його інститутами; 2) вираження вольової владної діяльності уповноважених суб'єктів, що передбачає аналіз, узагальнення й систематизацію конкретних правовідносин, які виникають у соціумі; 3) процедуру визначення норм, які притаманні соціальним відносинам і стали типовими діями їхніх суб'єктів; 4) завершеність у письмовому акті – нормативно-правовому документі<sup>4</sup>.

Більшість дослідників наголошують на вагомій ролі підзаконної нормотворчості, позаяк саме підзаконними нормативно-правовими актами конкретизуються законодавчі вимоги, значною мірою розвантажується дія законодавчих норм, завдяки їй органи виконавчої влади успішно реалізують уповноважені функції та поставлені перед ними завдання.

Підзаконна нормотворчість вважається процесуальною діяльністю компетентних органів чи посадових осіб державної влади, а також місцевого самоврядування з підготовки, прийняття та промульгації підзаконних актів, її здійснюють фактично всі державні органи на основі та відповідно до чинних національних законів. Основною метою підзаконної нормотворчості є удосконалення механізму реалізації законодавчих норм, тобто її конкретизуючою роллю є уточнення засад законів та об'єктивація – наповнення змістом і мотивацією функціонування.

Юридична сила ухвалених державними органами нормативно-правих актів безпосередньо обумовлюється рівнем

---

<sup>3</sup> Шпак Ю. А. Методологічні підходи до визначення поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2013. Вип. 1. С. 145–152.

<sup>4</sup> Курусь Т. В. Співвідношення нормативної діяльності із суміжними правовими поняттями. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2013. № 6–3. Т. 1. С. 9–11.

та обсягом повноважень суб'єктів, котрі визначаються їх місцем у системі органів держави (глава держави – Президент України; загальнонаціонального рівня виконавча влада – Кабінет Міністрів України; центральні органи – міністерства та комітети; органи місцевого самоврядування; керівники державних установ і підприємств, які є суб'єктами локальної нормотворчості).

У цьому контексті доцільно проаналізувати конститутивні функції підзаконної нормотворчості.

*Функція первинного регулювання суспільних відносин* полягає у напрацюванні й прийнятті у межах компетенції суб'єктів підзаконної нормотворчості нових підзаконних актів. Слід зауважити, що норми підзаконних актів вирізняються похідним характером, приймаються й спрямовуються на виконання конституційних положень, норм законів України, а також актів вищих органів державної влади та обов'язково не повинні їм суперечити. Первинне регулювання не є вторгненням у сферу діяльності законодавця, а передбачає собою формування підзаконних нормативних новел, які мають здебільшого процедурно-процесуальний характер і спрямовані на виконання вимог закону. Приміром, Регламент Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) встановлює порядок проведення засідань КМУ, визначає процес підготовки і прийняття рішень, а також інші процедурні питання щодо його діяльності. Як зауважує Н. Ганджа, регламент характеризується високим рівнем деталізації з упорядкування внутрішньої структури та налагодження відносин, які виникають у процесі здійснення органом державної влади їхніх повноважень<sup>5</sup>. Аналізуючи правову природу місцевих рад, дослідниця Т. Калиновська наголошує, що регламент є специфічним процесуальним нормативно-правовим актом локального значення, який приймається місцевою радою, визначає загальний порядок її організації, муніципальної діяльності, особливості реалізації її функцій, повноважень та окремих муніципальних процедур<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ганджа Н. В. Механізм реалізації Регламенту Верховної Ради України. *Життя і право*. 2005. № 5 (17). С. 41–47.

<sup>6</sup> Калиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 250 с.

Аналогічну сутність мають й інші види підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, правила деталізують норми загального характеру задля врегулювання поведінки суб'єктів правовідносин у конкретних галузях законодавства та вирішують різні процедурні питання. Скажімо, типовими правилами, що мають загальнодержавне значення, є Правила дорожнього руху<sup>7</sup>, які визначають єдиний загальний порядок дорожнього руху на всій території України. Порядок як підзаконний нормативно-правовий акт розкриває механізм реалізації прав та обов'язків юридичних і фізичних осіб, встановлює процедуру застосування певного нормативно-правового акта і, звісно, умови продовження конкретної діяльності. Таким може бути Порядок реалізації програм, проєктів і здійснення заходів державної політики у молодіжній сфері<sup>8</sup>, який курує процедуру планування, організування та реалізації програм, проєктів і здійснення заходів за кошти, які відводяться для цієї мети з відповідних бюджетів. Інструкціями детально характеризуються зміст і методи правового регулювання у конкретній, реальній сфері суспільних відносин. Вони врегульовують організаційні, фінансові, технологічні, науково-технічні та інші спеціальні аспекти діяльності, а також відносини між інституціями, установами, підприємствами, закладами, службовими особами тощо.

Окремо слід виокремити так звану компетенційну (правонаділювальну) нормотворчість – це регламентація підзаконними нормативно-правовими актами, тобто положеннями, правового статусу конкретних державних органів і структурних (інституційних) підрозділів (приміром, Положення про Міністерство закордонних справ України, Положення про Державне агентство водних ресурсів України, Положення про Державну авіаційну службу України, Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України та інші).

<sup>7</sup> Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.12.2023)

<sup>8</sup> Про затвердження Порядку реалізації програм, проєктів та проведення заходів державної політики у молодіжній сфері та сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності : Наказ Міністерства молоді та спорту України від 03.03.2016 р. № 808 (редакція від 27.11.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0453-16#Text> (дата звернення: 07.12.2023)

*Функція оновлення і скасування підзаконних нормативно-правових актів* полягає у внесенні змін, доповнень до чинних нормативно-правових актів чи скасуванні окремих положень або застарілих актів у цілому. Йдеться про вторинне регулювання (дерегуляцію) саме у сфері підзаконної нормотворчості, суб'єкти якої не можуть змінювати зміст законодавчого регулювання. Ця функція є дуже важливою, оскільки динамічні суспільні відносини вимагають оперативного правового реагування, своєчасного оновлення нормативно-правових актів і підтримки законодавства в актуальному стані. Скасування зайвого нормативного матеріалу (негативна нормотворчість) сприяє очищенню правової системи від неефективних нормативно-правових актів і підвищенню якості правового регулювання. Разом із тим періодичність унесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів має бути доцільною. Не можна зловживати цією діяльністю і в такий спосіб виправляти нормотворчі помилки. Як-от, наприклад, до Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань було внесено зміни лише два рази, то до Інструкції з організації примусового виконання покарань внесено більше п'ятдесяти змін.

*Функція усунення прогалин і колізій у підзаконному правовому регулюванні* спрямована на подолання недоліків у ньому. Прогалиною у позитивному праві є часткова або ж повна відсутність правових норм, необхідність яких обумовлена розвитком суспільного буття й потребами практичного вирішення справ, принципами, сенсом і змістом чинного законодавства, яке відповідає правовим вимогам, а також іншим проявам права, що впливають із природи речей і відносин. Єдиним засобом остаточного усунення прогалин є прийняття необхідної норми права. Межі діяльності щодо усунення прогалин для кожного органу публічної влади окреслені нормотворчою компетенцією, тому суб'єкти підзаконної нормотворчості уповноважені усувати прогалини тільки у власних актах, не намагаючись компенсувати підзаконними нормативно-правовими приписами недоліки у законодавчому регулюванні. Основними причинами виникнення первинних прогалин вважаються неможливість у момент розроблення нормативно-правового акта уявити всі варіанти життєвих ситуацій

і охопити їх регулятивним впливом, ігнорування правил і вимог нормотворчої техніки, відсутність професіоналізму і достатнього рівня правової культури у суб'єктів нормотворення.

Значна кількість суб'єктів підзаконної нормотворчості визначає множинність її результатів, відсутність скоординованих дій між органами публічної влади у процесі нормотворчої діяльності, дублювання у регулюванні одних і тих самих питань, прийняття контроверсійних актів, а відтак і виникнення неминучих колізій між ними. Найчастіше зустрічаються ієрархічні (субординаційні) колізії, вирішення яких пов'язане з необхідністю побудови чіткої ієрархічної структури підзаконних нормативно-правових актів. Л. Андрусів слушно підкреслює, що найбільше дискусійних моментів виникає під час визначення ієрархії саме підзаконних нормативно-правових актів<sup>9</sup>.

Критерієм побудови ієрархічної системи підзаконних нормативно-правових актів є юридична сила. Очолюють таку систему нормативні укази Президента України, який видає їх на основі та на виконання конституційних норм і законодавчих положень. Наступний щабель у системі підзаконних актів займають нормативні постанови КМУ. Дослідниця Ю. Заплотинська наголошує на тому, що нормативно-правові акти КМУ мають підзаконний характер, що мають меншу юридичну силу стосовно Конституції і законів України та актів Президента України. Акти всіх інших органів виконавчої влади в ієрархії нормативно-правових актів знаходяться нижче за акти Уряду та мають їм відповідати<sup>10</sup>. Проте не всі акти КМУ підпадають під таку характеристику. Ідеться про декрети КМУ, які були прийняті в порядку реалізації ним делегованих повноважень (Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання»). Акти делегованої нормотворчості за своєю юридичною силою знаходяться на одному рівні

---

<sup>9</sup> Андрусів Л. Теоретико-правові засади систем і нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128–131.

<sup>10</sup> Заплотинська Ю. Акти Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів: загальнотеоретична характеристика та порівняльно-правові аспекти. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. Вип. 57. С. 36–42.

з актами того органу нормотворчої компетенції, що власне і делегував відповідні нормотворчі повноваження. Тобто чинні дотепер декрети КМУ не є підзаконними і займають у системі нормативно-правових актів одну ланку зі законами.

Найчисельніша група підзаконних нормативно-правових актів представлена нормативними актами центральних і місцевих органів виконавчої влади. Так, центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ), які представлені міністерствами, національними комісіями, агентствами, службами, інспекціями, ЦОВВ зі спеціальним статусом, у межах своїх повноважень, на базисі і дотриманні конституційних норм і законодавчих положень, доручень та актів Президента України, актів КМУ видають накази. Голови місцевих державних адміністрацій у межах наділених їм повноважень видають розпорядження, натомість керівники структурних підрозділів – накази. Крім органів виконавчої влади, на місцях публічну владу представляють органи місцевого самоврядування (місцеві ради), які в межах своїх повноважень приймають нормативні акти у формі рішень. Акти муніципальних органів є підзаконними, локальними нормативно-правовими актами<sup>11</sup>.

Особливого значення набуває питання про співвідношення юридичної сили актів ЦОВВ з юридичною силою актів місцевих державних адміністрацій. З аналізу законодавчих положень щодо самостійності та незалежності муніципальної влади можна зробити висновок про пріоритет актів муніципальних органів, які видаються у межах компетенції належного органу місцевого самоврядування, стосовно актів будь-якого органу виконавчої влади. Рішення місцевих рад повинні відповідати лише конституційним приписам і законодавчим положенням. У разі якщо такі рішення були прийняті у межах делегованих радам повноважень за предметом відання державної влади, то вони не можуть перечити актам вищої юридичної сили (зокрема підзаконним). Правила вирішення ієрархічної колізії можуть бути застосовані лише у разі суперечності між Конституцією і міжнародним актом,

---

<sup>11</sup> Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 1 (68). С. 66–76.



обов'язковість якого визначена ВРУ, або Законом України, з одного боку, та актом місцевого самоврядування – з іншого. Щодо суперечності між актами місцевого самоврядування й підзаконними актами органів державної влади, то її слід кваліфікувати як змістову, а не ієрархічну колізію.

*Функція упорядкування (систематизації)* підзаконних нормативно-правових актів необхідна для більш комфортно-го доступу та користування нормативним матеріалом і приведення його до єдиної, узгодженої, логічної системи. Як відомо, основними видами систематизації є облік, кодифікація, інкорпорація і консолідація. Облік підзаконних нормативно-правових актів здійснюється шляхом унесення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів (автоматизованої системи збирання, накопичення й опрацювання актів законодавства), що запроваджений із ціллю забезпечення єдиних принципів ідентифікації нормативних актів, ведення державного обліку, формування фонду цих актів, підтримання їх у контрольованому стані, гласності й доступності правової інформації. Суб'єкти підзаконної нормотворчості видають інкорпоровані збірники, які водночас є офіційними друкованими виданнями, джерелами опублікування підзаконних нормативно-правових актів («Офіційний вісник Президента України», «Офіційний вісник України»). Результатами неофіційної інкорпорації найчастіше стають збірки (зібрання) нормативно-правових актів, об'єднаних за тематичною чи хронологічною ознаками. У процесі кодифікації створюється новий кодифікаційний акт, який вичерпно регулює певну сферу суспільних відносин, усуває наявні дефекти у правовому регулюванні й забезпечує термінологічно-мовну єдність нормативно-правових актів.

Підзаконний кодифікаційний акт характеризується такими ознаками: 1) він є зведеним актом, який містить узгоджені й пов'язані між собою нормативні приписи; 2) вносить істотну новизну в зміст правового регулювання; 3) має найменування, що вказує на видову належність до кодифікаційних актів (положення, правила, порядок та ін.); 4) затверджується актом компетентного нормотворчого суб'єкта (наприклад, указом Президента, постановою Уряду, наказом міністерства); 5) має структурні особливості, поділений на розділи (серед яких є розділ «Загальні положення»), частини, статті, пункти статей, додатки; 6) характеризується зовнішньою стабільністю,

розрахований на тривалий термін дії. Визначення дефініцій окремих видів кодифікаційних актів можна знайти в Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції та проведення державної реєстрації<sup>12</sup>. Регламентом КМУ передбачено, що постановами КМУ затверджуються положення, статuti, порядки, регламенти, правила, методики<sup>13</sup>. Наказами міністерств та інших ЦОВВ затверджуються статuti, положення, інструкції, правила, порядки. Відповідно до п. 7 ст. 15, ст. 8 Закону України «Про Національний банк України», Правління Національного банку видає нормативно-правові акти у формі постанов, а також затверджує Регламент правління Національного банку, положення і правила. Кодифікація виконує не тільки функцію упорядкування нормативно-правового матеріалу, вона суттєво вдосконалює його, а тому має стати пріоритетною формою підзаконної нормотворчості.

Отже, підзаконна нормотворчість є надійним інструментом деталізації законодавчих норм шляхом врегулювання суспільних відносин (які не є врегульовані законом), чіткої конкретизації, визначення і 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 змістом. Отже, сенсу відмовлятися від «послуг» підзаконної нормотворчості немає, необхідно чітко встановити її межі і забезпечити правовий характер підзаконних нормативно-правових актів.

---

<sup>12</sup> Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 (редакція від 26.03.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#Text> (дата звернення: 07.12.2023)

<sup>13</sup> Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 18.07.2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.12.2023)

## 9.2. Види підзаконної нормотворчості

Підзаконна нормотворчість класифікується за суб'єктами громадянського суспільства:

1) територіальні громади (статут територіальної громади, акти-рішення, що є актами вищої юридичної сили у межах територіального утворення – села, сіл, міста);

2) органи місцевого самоврядування (ради, їх виконавчі комітети та голови) – їхня нормотворчість певною мірою є аналогічною до нормотворчості державних органів, але водночас становить особливий, відокремлений від держави, різновид. Право ухвалювати нормативно-правові акти (рішення) уповноважені представницькі органи місцевого самоврядування, зокрема голова муніципальних утворень міста, села, сіл; їхні акти діють у чітко визначених територіальних межах;

3) громадські об'єднання (профспілки та інші організації, їхні посадові особи) – здебільшого виключається окремішнє, незалежне прийняття ними правових норм. Участь громадських інституцій у нормотворчому процесі здійснюється через: а) делегування їм державою певних нормотворчих повноважень (на визначений строк і відповідно до передбачуваної законом процедури); б) санкціонування державою актів, які ними ухвалюються чи приймаються; в) ухвалення актів спільно із державою. У такому разі норми громадських інституцій набувають ознак правових норм, що охороняються державою.

## 9.3. Стадії підзаконного нормотворчого процесу

Нормотворчий процес є особливою організаційно-правовою діяльністю уповноважених суб'єктів, що передбачає систему самостійних, логічно довершених стадій та організаційно-технічних дій з ініціювання, підготовки, розробки, розгляду й прийняття певного нормативно-правового акта.

Зміст стадій, їхній склад значною мірою обумовлюється змістом того нормативно-правового акта, що готується, а також складністю проблеми, яка вирішується. Стадія розуміється як частина процесу, в межах якого суб'єкти (учасники) виконують обов'язкові чи можливі дії, що оформляються у певних випадках належними юридичними документами.

Стадійний характер нормотворчості полягає в тому, що на кожній стадії вирішуються різні завдання та функції. Звідси, сам процес нормотворчості можна схарактеризувати як сукупність стадій, що консолідуються довкола єдиної мети, що нерозривні (органічні) між собою та перебувають у постійній взаємодії.

Умовно можна виокремити такі стадії підзаконного нормотворчого процесу:

1) *підготовка проекту нормативно-правового акта* (окреслення предмета регулювання, розроблення концепції, підготовка тексту). Передусім має бути з'ясовано доцільність у правовому регулюванні тих чи інших відносин, чи належать вони до меж дії права чи, можливо, підпорядковуються виключно соціальним регуляторам (з боку моралі, релігії тощо).

Слід зауважити, що у процесі нормотворчості в нормативно-правових актах повинні закріплюватися норми права, які є наслідком узагальнення найбільш вагомих повторюваних (частих) суспільних відносин, а також модусом елімінації шкідливої суспільної практики. Окрім цього, нормотворчість часто обумовлює необхідні правові умови розвитку нових відносин, які викликають пошквалений інтерес чи запит у соціумі, або ж, навпаки, не допускає розвитку певної небажаної практики. Право, що зароджується в соціумі, внаслідок нормотворчої діяльності уповноважених суб'єктів набирає формалізованої визначеності, системності, державного захисту, що істотно підвищує його регулятивну продуктивність.

Вибір предмета регулювання нормативно-правового акта на підзаконному рівні регулювання є вихідним етапом його підготовки. Визначається предмет регулювання нормативно-правового акта шляхом одного з таких трьох способів: 1) вказівка на доцільність його прийняття міститься у національному законодавстві чи міжнародному праві; 2) уповноважені суб'єкти на підставі ретельного аналізу соціально-економічного розвитку суспільних відносин приходять до висновку щодо необхідності його підготовки; 3) юридичні чи фізичні особи, з огляду на корпоративні або групові інтереси, висновують про доцільність його підготовки.

Обов'язковими у процесі підготовки тексту проекту є дотримання вимог нормативної техніки, яка передбачає:

певний мовний стиль; усталену термінологію; внутрішню логіку; уніфіковану структуру. У правничій літературі наводиться чимало аргументів стосовно додаткової належної юридичної підготовки тих осіб, які є залученими до підзаконної нормотворчості<sup>14</sup>;

2) *внесення проекту нормативно-правового акта до правотворчого суб'єкта*. Ним вважається особа, праву якої вносити проект такого типу акта до нормотворчого органу кореспондує обов'язок відповідального органу провести ретельний аналіз внесеного проекту щодо його відповідності встановленим вимогам і надати відповідний висновок. Згідно з ч. 1 ст. 6 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>15</sup>, право подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також їх перегляду мають: громадяни та їх об'єднання; наукові установи; суб'єкти господарювання та їх об'єднання; консультативно-дорадчі органи, які функціонують при органах державної влади, органах місцевого самоврядування й представляють інтереси громадян і суб'єктів господарювання.

Слід зауважити, що реалізація права підзаконної нормотворчої ініціативи істотно впливає на формування правової системи, а отже, вимагає рівної, однакової регламентації на всій території України щодо всіх суб'єктів права підзаконної нормотворчої ініціативи, належних умов внесення та особливостей оформлення проектів нормативно-правових актів, і, звісно, строків розгляду нормотворчим органом внесених нормотворчих ініціатив, пропозицій;

3) *проходження проекту нормативно-правового акта в органі, що наділений правотворчими повноваженнями*. Приміром, у місцевій раді на цій стадії: а) здійснюється попереднє обговорення у постійній комісії; б) обговорювання проекту на пленарному засіданні; в) прийняття рішення за проектом.

---

<sup>14</sup> Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2006. 18 с.

<sup>15</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 07.12.2023)

Цей етап нормотворчої діяльності регламентується суто підзаконними актами (регламентами, положеннями, методичними рекомендаціями), що розробляються самими суб'єктами нормотворчих повноважень. Скажімо, регламент Тернопільської міської ради визначає, що секретар ради організовує й забезпечує підготовку і попередній розгляд постійними комісіями проектів рішень, які пропонуються на розгляд ради. Питання, які стосуються компетенцій кількох постійних комісій ради, можуть за дорученням ради, секретаря ради, міського голови чи за ініціативою самих комісій розглядатися спільно. Зауваження, висновки та рекомендації, які є прийнятні (ухвалені) постійними комісіями на їхніх спільних засіданнях обов'язково оформляються у письмовій формі та підписуються головами відповідних постійних комісій. Попередній розгляд кожного проекту рішення у постійних комісіях, як правило, триває не більше двох тижнів. Зауваження і пропозиції до проектів рішень узагальнюються авторами проекту рішення для їх розгляду на пленарному засіданні ради. Відтак, розглянутий постійною комісією проект рішення, що належав до її відання і компетенції, голова комісії (за його відсутності – заступник голови комісії чи секретар комісії) візує проект.

Стосовно постійних комісій, то, приміром, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>16</sup> передбачає, що сільські, міські, районні та обласні ради задля ефективного виконання покладених на них повноважень у реалізації державної регуляторної політики здатні створювати у власному складі постійні комісії щодо питань реалізації державної регуляторної політики чи покласти ці повноваження на одну з функціонуючих постійних комісій. Так, виконавчі органи сільських, міських, районних та обласних рад у своєму складі створюють у межах граничної чисельності структурні підрозділи щодо питань реалізації державної регуляторної політики чи покладають ці повноваження на один із наявних структурних підрозділів або окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу влади.

---

<sup>16</sup> Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2011. 19 с.

Внесений у визначеному законодавством порядку проект розглядається та обговорюється суб'єктом нормотворчості, тобто його уповноваженими органами й відповідними службами. Водночас з'ясовується юридична, соціально-правова та економічна обґрунтованість проекту, його відповідність програмам ухвалення нормативно-правових актів.

Рішення міської ради з кожного питання після його обговорення ухвалюється на її пленарному засіданні в такій послідовності:

- проект рішення виноситься на голосування за основу;
- далі ставляться на голосування в порядку надходження всі доповнення та зміни, які були запропоновані у процесі обговорення проекту;
- проект рішення ставиться на голосування загалом як рішення із врахуванням усіх доповнень і змін, які підтримані більшістю депутатів від загального їх складу.

У разі надходження зауважень, пропозицій щодо неприйнятності запропонованого проекту рішення і зняття його з розгляду це питання ставиться першим на голосування.

Прийнятим може бути тільки рішення, проект якого був поданий у письмовій формі та розданий депутатам. Також допустиме прийняття рішення спершу по пунктах чи розділах, а пізніше загалом. У разі надходження двох чи більше пропозицій стосовно того ж самого пункту рішення всі пропозиції виносяться на голосування, і прийнятою вважається та, яка набрала більшу порівняно з іншими кількість голосів<sup>17</sup>.

Ця стадія також передбачає публічне обговорення нормативно-правового акта зі залученням різних заінтересованих суб'єктів (державних органів, установ, підприємств, громадських організацій тощо) й експертних інституцій. Саме такий метод дає змогу безпосередньо враховувати громадську позицію, віднайти компроміс та збалансовані нормотворчі рішення.

Зазвичай проект направляється для проведення відповідної експертизи (загальноправової, наукової, кримінологічної,

---

<sup>17</sup> Болдиряев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 20 с.



фінансово-економічної, екологічної та ін.). Приміром, у процесі загальноправової експертизи з'ясовується відповідність проекту Конституції України та національному законодавству, Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та практиці ЄСПЛ, міжнародним договорам. Експертиза також оцінює внутрішню узгодженість (гармонійність) змісту проекту та його відповідність дезидератам нормотворчої техніки тощо<sup>18</sup>.

За результатами розгляду проекту уповноважений суб'єкт приймає одне з таких рішень: 1) ухвалює нормативно-правовий акт; 2) повертає проект на доопрацювання, внесення до нього необхідних змін і доповнень зі зазначенням зауважень і строків доопрацювання; 3) відхиляє проект нормативно-правового акта.

Тимчасом у спеціальному національному законодавстві відсутні чіткі вимоги (правила), що регламентували би не тільки порядок нормотворчої діяльності постійних комісій, а й порядок документального оформлення проектів нормативно-правових актів чи програм. Це актуалізує доцільність і необхідність прийняття єдиних, універсальних правил, змістом яких була би регламентація нормотворчого процесу – від початку підготовки до процедурного завершення роботи над проектами відповідних нормативно-правових актів<sup>19</sup>.

Узагальнена схема динаміки проекту в колегіальному органі, який наділений повноваженнями з прийняття підзаконного правового акта, охоплює два етапи:

- попереднє обговорення проекту у відповідній постійній комісії;
- обговорення й прийняття рішення за проектом на засіданні відповідного колегіального органу.

Слід зауважити, що суб'єкти нормотворчої діяльності повинні додержуватися такої послідовності, позаяк її недотри-

---

<sup>18</sup> Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Національна академія державного управління при Президентіві України. Київ, 2003. 36 с.

<sup>19</sup> Задорожня Г. В. Організаційні форми роботи постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 70–75.



мання є вагомою підставою для оскарження законності ухваленого нормативно-правового акта.

Діяльність постійної комісії з попереднього обговорення проєкту передбачає певні стадії: ретельне вивчення та аналіз проєкту, узагальнення відзивів, зауважень і пропозицій, які надійшли щодо проєкту, підготовку висновку щодо самого проєкту. Постійна комісія може провести слухання стосовно проєкту зі залученням представників зацікавлених осіб, фахівців-експертів, засобів масової інформації, громадськості та ін.;

4) *промульгація нормативно-правового акта*, тобто підписання уповноваженою особою та присвоєння реєстраційного номера;

5) *введення в дію нормативно-правового акта*.

Подібним до наведеного переліку стадій нормотворчого процесу видається запропонований М. Петришиною, яка у своїй дисертаційній роботі в рамках муніципального нормотворчого процесу виокремлює такі стадії: 1) ініціювання необхідності розроблення й прийняття нормативно-правового акта (окреслення предмета, постановка цілей правового регулювання); 2) прийняття рішення щодо підготовки проєкту нормативно-правового акта; 3) розроблення проєкту нормативно-правового акта; 4) попередній розгляд проєкту нормативно-правового акта; 5) офіційний розгляд радою проєкту щодо законодавчо установлених процедур; 6) прийняття (ухвалення) нормативно-правового акта, його правильне оформлення згідно з юридичною технікою, опублікування і набрання чинності<sup>20</sup>.

Перелічені стадії нормотворчого процесу є загальними, тож можуть бути застосовані до певних підзаконних актів. Так, щодо останніх властиві такі стадії: 1) підготовка й подання проєкту до КМУ; 2) підготовка проєкту нормативно-правового акта в Секретаріаті КМУ; 3) розгляд проєкту нормативно-правового акта в урядовому комітеті; 4) прийняття акта на засіданні КМУ; 5) введення акта в дію.

---

<sup>20</sup> Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2010. 20 с.

На кожній із визначених стадій можна виокремити певні етапи: I етап – встановлення доцільності і необхідності прийняття нормативно-правового акта, розробки нормативно-правового акта, його погодження, здійснення правової експертизи проєкту, подання проєкту нормативно-правового акта до суб'єкта, який наділений правотворчими повноваженнями; II етап – реєстрація, ретельний аналіз і фахова експертиза проєкту, юридична експертиза, редагування, візування й організаційне забезпечення проведення засідання урядового комітету; III етап – безпосередній розгляд проєкту нормативно-правового акта та ухвалення щодо нього відповідного рішення; IV етап – представлення проєкту нормативно-правового акта, його обговорення, голосування за проєктом, прийняття стосовно нього відповідного рішення; V етап – оформлення нормативно-правового акта відповідно до вимог його форм і змісту, візування акта, його підписання і зазначення необхідних реквізитів, набрання нормативно-правовим актом чинності<sup>21</sup>. Окрім цього, нормотворчий процес може включати й додаткові стадії, якщо йдеться про прийняття регуляторного акта. Додержання послідовного проходження нормотворчого процесу є одним зі шляхів оптимізації (покращення) якості підзаконного нормотворення та зниження числа підзаконних нормативно-правових актів.

На підставі розгляду законодавчих вимог щодо процедури підзаконної нормотворчості можна резюмувати, що на конституційному рівні найбільш детальну та повну регламентацію отримали в питаннях реалізації нормотворчих повноважень підзаконного характеру органи місцевого самоврядування. Натомість лише в загальній формі викладено конституційні норми щодо наявності повноважень із прийняття підзаконних актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України. Окремі аспекти їх нормотворчої процедури розкриті на рівні законів, зокрема «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про Кабінет Міністрів України».

---

<sup>21</sup> Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний економічний університет. Київ, 2005. 21 с.

Процес підзаконної номотворчості детальніше регламентується підзаконними актами (регламентами, положеннями, методичними рекомендаціями), що приймаються самим органом, до якого висуваються відповідні вимоги. Водночас у національному законодавстві відсутні загальні норми, які би визначали єдині, універсальні дезидерати до порядку підзаконної номотворчості, що вкрай негативно позначається на реалізації принципу законності. Тому нині можна констатувати про доцільність та необхідність кодифікації нормативно-правових актів, якими встановлюються відповідні вимоги щодо форм підзаконних актів, порядку їх розроблення та введенню у дію.

*Підзаконна нормотворчість Верховної Ради України.* Постанови Верховної Ради України носять номативний характер і приймаються здебільшого стосовно організаційних питань. Порядок прийняття постанов ВРУ встановлюється главою 24 Регламенту Верховної Ради України. Постанови Верховної Ради України затверджуються більшістю конституційного складу народних депутатів із дотриманням процедури, визначеної щодо розгляду законопроектів у першому читанні. Постанови, прийняті Верховною Радою України, підписує та оприлюднює Голова Верховної Ради України. Нормативні постанови Верховної Ради України набирають чинності після десяти днів їх офіційного оприлюднення, якщо самими актами не передбачено іншого, втім не раніше їх опублікування в офіційних друкованих джерелах, до яких належать «Урядовий кур'єр», «Голос України», «Офіційний вісник України».

*Підзаконна нормотворчість Президента України.* Так, до підзаконних нормативно-правових актів Президента України належать укази й розпорядження, які мають загальний характер і містять у собі норми права (правила поведінки). Порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України регулюється відповідним положенням, яке затверджене Указом Президента України, № 970/2006 (з наступними змінами). Проекти актів Президента України вносять: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим; Секретар Ради Національної безпеки і оборони України; Голова Офісу Президента України та його заступники; радники Президента України; дорадчі, консультативні та інші допоміжні органи й служби, створені Президентом України.

Внесені проекти Президента України опрацьовуються в Офісі Президента України упродовж тридцяти календарних днів. Проекти актів подаються на підпис Президенту України Главою Офісу Президента України. У разі якщо Президент України відхилив проект акта, той повертається у триденний строк суб'єкту, який його вносив.

Згідно з ч. 4 ст. 106 Основного Закону України, акти Президента з окремих питань його компетенції (які визначені пунктами 5, 18, 21, 23 зазначеної статті) візуються підписами Прем'єр-міністра і міністра, який відповідальний за акт та його виконання.

Правові акти Глави держави, які підлягають, відповідно до Конституції, підписанню Головою Уряду чи міністром, називаються контрасигнованими актами, а скріплення підписом правового акта – контрасигнацією (контрасигнатурою, контрасигнуванням) (з лат. *contra* – проти + *signare* – підписувати). Контрасигнація – правовий інститут, сутність якого полягає в тому, що особа (прем'єр-міністр або міністр), яка скріпила своїм ім'ям акт глави держави, бере на себе політичну і юридичну відповідальність за цей акт, а глава держави персональної відповідальності не несе. Наявність інституту контрасигнації свідчить про те, що президент має певну залежність від уряду.

Нормативно-правові акти Президента України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Відповідно чинного національного законодавства, акти Президента України не пізніш як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню в офіційних друкованих виданнях.

*Нормотворчість Кабінету Міністрів України.* Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов. Постанови Кабінету Міністрів України видаються з питань: 1) затвердження положення або іншого нормативно правового акта; 2) затвердження, прийняття або приєднання до міжнародних договорів; 3) внесення змін до тексту постанов Кабінету Міністрів України, затверджених ними положень або інших нормативно-правових актів; 4) визнання

такими, що втратили чинність, постанов Кабінету Міністрів України, або їх скасування.

Порядок підготовки та прийняття постанов Кабінету Міністрів України регулюється Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та розділом 6 Регламенту Кабінету Міністрів України. Право ініціативи у прийнятті актів Кабінетом Міністрів України мають його члени, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Ініціювати підготовку та прийняття актів Кабінету Міністрів України може Президент України.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, який здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на засіданнях. Постанови Кабінету Міністрів України приймаються на його засіданнях шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Якщо проєкт рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проєкт проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах. Акти Кабінету Міністрів України, які визначають права й обов'язки громадян, набувають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Відповідно до чинного національного законодавства, акти Кабінету Міністрів України не пізніш як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню в офіційних друкованих виданнях. Президент України має право зупинити дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності їх Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (ст. 106 Конституції України).

Правила підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України затверджені Постановою Кабінету Міністрів України № 870. Проєкт акта Кабінету Міністрів України повинен відповідати таким вимогам: 1) логічна послідовність викладу;

2) взаємозв'язок нормативних положень; 3) відсутність суперечностей у тексті проєкту акта, узгодженість його положень з актами законодавства; 4) оптимальна стислість викладу нормативних положень. Кожне слово має нести смислове навантаження; 5) доступність для розуміння; 6) точність та уніфікованість термінології, дотримання мовних норм; 7) мінімізування кількості актів з одного питання.

Перед початком підготовки проєкту постанови слід з'ясувати, чи належить питання, яке передбачається врегулювати, до компетенції Кабінету Міністрів України. У процесі роботи над проєктом постанови проводиться аналіз положень Конституції і законів України, актів Президента України, які стосуються предмета його врегулювання, вивчаються акти Кабінету Міністрів України, що регулюють певні питання у відповідній сфері суспільних відносин, і практика їх застосування, наукова література, матеріали друкованих засобів масової інформації, а також результати соціологічних та інших досліджень.

Проєкт постанови Кабінету Міністрів України складається з назви, вступної та постановляючої частин і у разі потреби додатків. Назва постанови повинна бути лаконічна та відображати основний зміст акта. У вступній частині у стислій формі визначається мета прийняття постанови та зазначається акт законодавства, відповідно до якого чи на виконання якого постанова приймається. Постановляюча частина постанови повинна містити: нормативні положення; конкретні доручення суб'єктам суспільних відносин у відповідній сфері; умови та порядок дії інших постанов; посилання на додатки (у разі їх наявності); норми, пов'язані з набранням чинності постановою. За потреби визначаються орган (органи) виконавчої влади або посадова особа (особи), що здійснюють контроль за виконанням постанови.

Зміст постанови не повинен виходити за межі її предмета правового регулювання. До змісту нормативно-правового акта, який передбачається затвердити постановою, висуваються певні вимоги:

1) назва проєкту документа повинна бути стисла та відповідати його змісту;

2) визначення термінів у тесті документа є обов'язковим. У разі якщо термін визначено в законі або акті Президента

України, в проєкті документа з метою усунення дублювання можливе посилання на відповідний закон або акт Президента України;

3) різні слова не можуть вживатися для визначення одного поняття. Одне й те ж слово не може вживатися для визначення різних понять. Вживання синонімів не допускається;

4) пункт є базовим елементом проєкту документа. Великий за обсягом документ поділяється на розділи (підрозділи) лише тоді, коли є можливість згрупувати пункти у цілісний блок питань, що становлять предмет правового регулювання документа;

5) спочатку викладаються норми загального характеру, що встановлюють принципи правового регулювання і містять правила, які повинні враховуватися під час застосування наступних нормативних положень, а далі норми, згруповані з окремих питань, що стосуються того чи іншого аспекту правового регулювання, і додаткові положення, що стосуються всіх або деяких питань предмета регулювання;

6) посилання на попередній чи наступний пункт документа застосовується лише у виняткових випадках. Посилання на норми документа, затвердженого іншим актом, застосовується з метою забезпечення стислості тексту проєкту.

*Нормотворча діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.* Систему центральних органів виконавчої влади України (далі – ЦОВВУ) складають міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. ЦОВВУ діють на підставі відповідних положень, які затверджує Президент України.

ЦОВВУ в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства України видають накази. Накази за своїм змістом можуть бути нормативними і ненормативними. Наказами часто затверджуються інші нормативно-правові акти – інструкції, положення, правила тощо.

Підготовка проєкту нормативно-правового акта покладається на одне або кілька структурних підрозділів міністерства, з урахуванням їхньої компетенції. Для підготовки найбільш важливих і складних проєктів може створюватися комісія (робоча група). У разі необхідності до розробки проєкту

залучаються вчені та кваліфіковані спеціалісти-практики. Нормативно-правовий акт підписується керівником установи або його заступником відповідно до їхньої компетенції. ЦОВВУ за потреби можуть видавати разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні акти.

Нормативно-правові акти ЦОВВУ підлягають державній реєстрації в порядку, встановленому законодавством. Зокрема, особливим центральним органом державного управління є Національний банк України. У Законі України «Про Національний банк України» зазначено, що Національний банк видає нормативно-правові акти з питань, віднесених до його повноважень, які є обов'язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб. Нормативно-правові акти Національного банку видаються у формі постанов Правління Національного банку, а також інструкцій, положень, правил, що затверджуються постановами Правління Національного банку. Вони не можуть суперечити законам України та іншим законодавчим актам України і не мають зворотної сили, крім випадків, коли вони згідно зі законом пом'якшують або скасовують відповідальність.

Нормативно-правові акти Національного банку підлягають обов'язковій державній реєстрації в Мін'юсті та набувають чинності відповідно до законодавства України. Нормативно-правові акти Національного банку можуть бути оскаржені відповідно до законодавства України.

*Нормотворча діяльність місцевих органів виконавчої влади.* Місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська та Севастопольська міські) здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі). Діяльність місцевих державних адміністрацій регулюється Законом України «Про місцеві державні адміністрації».

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших ЦОВВУ, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень



видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших 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.

*Правила підготовки відомчих нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації.* До відомчих нормативно-правових актів відносяться акти міністерств, інших органів виконавчої влади – накази, постанови, розпорядження, рішення, положення тощо, що містять юридичні норми (правила поведінки), розраховані на невизначене коло осіб, підприємств, установ, організацій і неодноразове застосування незалежно від строку дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться.

Складання проекту починається з визначення кола питань, які слід вирішити у новому акті. З початку роботи над проектом доцільно вивчити законодавчі акти України, які стосуються його теми, практику застосування цих актів для виявлення оптимальних напрямів їх вдосконалення, уточнити, які з них зберігають чинність, встановити прогалини, протиріччя та інші недоліки нормативних актів, визначити проблеми, що можуть виникнути на практиці у зв'язку з прийняттям нового акта, та врахувати їх при підготовці проекту.

Структура проекту нормативно-правового акта повинна забезпечити послідовний розвиток теми правового регулювання, а також правильне розуміння та застосування нормативного акта, що складається. Нормативно-правовий акт містить такі структурні складові, як:

1) заголовок. Заголовок нормативно-правового акта повинен бути лаконічним, стислим, указувати на предмет правового регулювання, відповідати на питання «про що?». Нормативно-правовий акт не може мати заголовок, тотожний заголовку іншого чинного нормативно-правового акта, крім актів про внесення змін або втрату чинності (скасування);

2) преамбула. Це вступна частина, яка містить посилення на відповідну структурну одиницю компетенційного нормативно-правового акта, дає стислу інформацію про необхідність та мету прийняття цього акта і підлягає врахуванню

при роз'ясненні та застосуванні нормативно-правового акта. Преамбула не може містити нормативних приписів і не повинна дублювати інших структурних одиниць нормативно-правового акта;

3) нормативний корпус. Структурні одиниці розпорядчого документа починаються з абзацу і повинні мати пункти та підпункти;

4) положення про набрання чинності;

5) додатки (за потреби).

Наказами, постановами часто затверджуються інші нормативно-правові акти – інструкції, положення, правила тощо. Ці нормативно-правові акти містять такі структурні складові: 1) заголовок; 2) визначення термінів (за потреби); 3) нормативний корпус; 4) прикінцеві положення (за потреби); 5) додатки (за потреби). Основною, первинною структурною одиницею інструкції, положення, правила є пункт. Пункт може містити підпункти, які за своїм змістом уточнюють, конкретизують і розвивають пункт. Пункти нормативно-правового акта можуть об'єднуватися в глави – самостійні відокремлені частини предмета правового регулювання. Глави, пов'язані за змістом і предметом правового регулювання, можуть об'єднуватися в розділи. Розділи і глави повинні мати короткий, чітко сформульований заголовок.

Нормативно-правовий акт (наказ, постанова, розпорядження, рішення) виготовляється на бланку та мусить мати обов'язкові реквізити і стабільний порядок їх розміщення: найменування суб'єкта нормотворення, назву виду документа, дату і номер, місце видання, структурні складові, підпис, візи.

Внесення змін до нормативно-правового акта або визнання його таким, що втратив чинність, здійснюється самим суб'єктом нормотворення чи його правонаступником шляхом прийняття нормативно-правового акта того самого виду й однакової юридичної сили або в іншому порядку, передбаченому законодавством.

У зв'язку з прийняттям суб'єктом нормотворення нормативно-правового акта підлягають визнанню такими, що втратили чинність, усі раніше прийняті ним нормативно-правові акти, якщо вони суперечать включеним до нового акта нормативним положенням, виявилися такими, що поглинуті

ним або фактично втратили своє значення. Перелік таких нормативно-правових актів повинен міститися в окремому пункті нормативно-правового акта або оформлятися додатком до нього. Нормативно-правові акти тимчасового характеру, строк дії яких минув, до переліку не включаються, оскільки не потребують визнання такими, що втратили чинність.

Нормативно-правовий акт може бути прийнятий спільно кількома суб'єктами нормотворення або одним із них за узгодженням з іншими. Нормативно-правовий акт вважається прийнятим спільно, якщо він підписаний керівниками кількох суб'єктів нормотворення.

*Державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади.* Інститут державної реєстрації було запроваджено з метою впорядкування видання міністерствами, іншими органами виконавчої влади нормативно-правових актів, забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій. Згідно з чинним національним законодавством, державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти міністерств, інших органів виконавчої влади, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Державній реєстрації не підлягають акти разового, персонального, оперативного-розпорядчого, рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру, нормативно-технічні документи.

Державну реєстрацію здійснюють: 1) Мін'юст – нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; 2) Головне управління юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим – нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим та територіальних органів центральних органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим; 3) головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі – нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади; 4) районні, районні у містах Києві та Севастополі, міжрайонні (у разі утворення) управління юстиції – нормативно-правових актів районних, районних

у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів.

Державна реєстрація нормативно-правових актів проводиться відповідно до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади. Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано ВРУ, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики ЄСПЛ, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Нормативно-правовий акт подається на державну реєстрацію у п'ятиденний строк після його прийняття. Державна реєстрація нормативно-правового акта проводиться протягом 15 робочих днів з дня, наступного після надходження його до органу державної реєстрації.

Нормативно-правовий акт може бути повернуто органом державної реєстрації без державної реєстрації для доопрацювання на прохання органу, що його прийняв, а також якщо органом, що його прийняв, порушено вимоги щодо державної реєстрації нормативно-правових актів. Ці вимоги встановлені Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади та Порядком подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції та проведення їх державної реєстрації. Вмотивоване рішення про відмову в державній реєстрації нормативно-правового акта надсилається органу, що його видав. Такий акт підлягає скасуванню органом, що його видав, у 5-денний термін з дня отримання рішення про відмову в державній реєстрації акта.

У разі якщо нормативно-правовий акт відповідає вимогам щодо державної реєстрації нормативно-правових актів, орган державної реєстрації приймає рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта та заносить його до державного реєстру. Відповідно до чинного національного

законодавства, Єдиний державний реєстр нормативних актів – це автоматизована система збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади направляють для виконання нормативно-правові акти лише після їх державної реєстрації та офіційного опублікування. При направленні на виконання та опублікуванні нормативно-правового акта посилання на дату і номер державної реєстрації акта є обов'язковим.

Нормативно-правові акти, які підлягають державній реєстрації, набувають чинності через десять днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання їм чинності.

Орган державної реєстрації, який здійснив державну реєстрацію нормативно-правового акта, може прийняти рішення про скасування державної реєстрації цього нормативно-правового акта. Скасування рішення про державну реєстрацію застосовується до нормативно-правових актів, які пройшли державну реєстрацію в Мін'юсті або територіальних управліннях юстиції і є чинними на момент скасування рішення про державну реєстрацію (акти, які не визнано такими, що втратили чинність, у встановленому законодавством порядку), а також зареєстрованих нормативно-правових актів, визнаних нечинними судом.

Підстави для скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта визначені п. 4 Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру. Зокрема, підставами для скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта є: 1) виявлення обставин, що не були відомі органу державної реєстрації під час реєстрації нормативно-правового акта; 2) набрання законної сили судовим рішенням про визнання нормативно-правового акта незаконним чи таким, що не відповідає нормативно-правовому акту вищої юридичної сили повністю або в окремій його частині; 3) одержання повідомлення від Держпідприємництва або його територіального органу про виявлення будь-якої обставини, за якої регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади

або його посадовою особою. Ці обставини визначені ч. 1 ст. 25 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>22</sup>. Зокрема, такими обставинами є: відсутність аналізу регуляторного впливу; неоприлюднення проекту регуляторного акта; непогодження проекту регуляторного акта зі спеціально уповноваженим органом або його відповідним територіальним органом; прийняття рішення про відмову в погодженні проекту регуляторного акта спеціально уповноваженим органом або його територіальним органом тощо); 4) одержання висновку Секретаріату Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ Мін'юсту, Головного управління юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, районних, районних у містах Києві та Севастополі, міжрайонних (у разі утворення) управлінь юстиції про невідповідність нормативно-правового акта Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці ЄСПЛ тощо.

Перегляд зареєстрованого нормативно-правового акта з метою скасування рішення про його державну реєстрацію здійснюється органом державної реєстрації у разі надходження пропозицій від органів виконавчої влади, інших юридичних осіб, громадян та з власної ініціативи. При надходженні пропозицій орган державної реєстрації їх аналізує, здійснює перегляд нормативно-правового акта, щодо якого надійшла пропозиція, на відповідність чинному законодавству станом на момент перегляду та приймає відповідне рішення залежно від результатів перегляду. Скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта оформляється наказом органу державної реєстрації.

Нормативно-правовий акт, рішення про державну реєстрацію якого скасовано, виключається з державного реєстру через 15 днів після підписання наказу про скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта. Нормативно-правовий акт, рішення про державну реєстрацію якого скасовано, не є чинним з дня його виключення з держав-

---

<sup>22</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2023 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 07.12.2023)

ного реєстру, крім випадків визнання нормативно-правових актів нечинними судом. Після виключення нормативно-правового акта з державного реєстру наказ Мін'юсту про скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта опубліковується в «Офіційному віснику України», а наказ управління юстиції оприлюднюється у місцевих ЗМІ. Нормативно-правовий акт, виключений із державного реєстру, підлягає скасуванню органом, що його видав, протягом 5 днів з дня отримання повідомлення про виключення з державного реєстру.

### **Контрольні питання**

1. Розкрийте поняття та перелічіть суб'єкти підзаконної нормотворчості.
2. Проаналізуйте юридичну силу прийнятих державними органами нормативно-правових актів.
3. Наведіть класифікацію підзаконних нормативно-правових актів.
4. Опишіть ієрархічну систему підзаконних нормативно-правових актів.
5. Опишіть основні функції підзаконної нормотворчості та її характерні ознаки.
6. Назвіть основні підзаконні кодифікаційні нормативно-правові акти.
7. Охарактеризуйте підзаконну нормотворчість Верховної Ради України.
8. Охарактеризуйте підзаконну нормотворчість Президента України.
9. Охарактеризуйте нормотворчість Кабінету Міністрів.
10. Охарактеризуйте нормотворчу діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.
11. Охарактеризуйте нормотворчу діяльність місцевих органів виконавчої влади.
12. Охарактеризуйте нормотворчість органів місцевого самоврядування (муніципальну нормотворчість).
13. Охарактеризуйте нормотворчість об'єднань громадян.

### Рекомендована література

1. Андрусів Л. Теоретико-правові засади систем і нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128–131.
2. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2006. 18 с.
3. Болдиряєв С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 20 с.
4. Ганджа Н. В. Механізм реалізації Регламенту Верховної Ради України. *Життя і право*. 2005. № 5 (17). С. 41–47.
5. Задорожня Г. В. Організаційні форми роботи постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 70–75.
6. Заплотинська Ю. Акти Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів: загальнотеоретична характеристика та порівняльно-правові аспекти. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. Вип. 57. С. 36–42.
7. Калиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 250 с.
8. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2003. 36 с.
9. Курусь Т. В. Співвідношення нормотворчої діяльності з суміжними правовими поняттями. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2013. № 6-3. Т. 1. С. 9–11.
10. Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 1 (68). С. 66–76.
11. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органих місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2010. 20 с.



12. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12.04. 2005 р. № 34/5 (редакція від 26.03.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#Text>
13. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
14. Про затвердження Порядку реалізації програм, проектів та проведення заходів державної політики у молодіжній сфері та сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності : Наказ Міністерства молоді та спорту України від 03.03.2016 р. № 808 (редакція від 27.11.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0453-16#Text>
15. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>
16. Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF#Text>
17. Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2011. 19 с.
18. Скакун О. Ф. Теорія права і держави. Харків : Консум, 2001. 656 с.
19. Стременовський С. М. Підзаконна правотворчість: наукові підходи. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. Вип. № 2. С. 55–64.
20. Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний економічний університет. Київ, 2005. 21 с.
21. Шпак Ю. А. Методологічні підходи до визначення поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2013. Вип. 1. С. 145–152.

## Тема 10

# ЛОКАЛЬНА НОРМОТВОРЧИСТЬ ЯК ОСОБЛИВИЙ ВИД ПІДЗАКОННОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ

*10.1. Поняття локальної нормотворчості*

*10.2. Галузева локальна нормотворчість на прикладі трудового законодавства України*

*10.3. Локальна нормотворчість у сфері освітніх відносин в Україні*

### **10.1. Поняття локальної нормотворчості**

Нормативно-правові акти, будучи «клітиною» вітчизняного нормативно-правового масиву, становлять цілісний механізм правового регулювання, забезпечують втілення нормотворчої волі в реальних суспільних відносинах. Система нормативно-правових актів України є складною, розгалуженою, ієрархічно підпорядкованою структурою юридичних документів, вершина якої – Конституція України<sup>1</sup>, яка задає правові орієнтири організації та функціонування всієї системи нормативно-правових актів.

У сучасних умовах правове регулювання суспільних відносин забезпечується і на рівні централізованого державного регулювання у формі законів, підзаконних нормативних правових актів, і шляхом прийняття локальних нормативних актів. Унаслідок цього формується цілісна система регулювання суспільних відносин, у якій загальні правові норми доповнюються та деталізуються локальними нормами і механізмами. При цьому локальне правове регулювання не повинно суперечити, спотворювати, замінити і тим більше скасовувати дію чинного законодавства.

---

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

Локальне нормативне регулювання є одним із проявів самоорганізації суспільства. На думку І. Панкевич, локальні норми сьогодні дають можливість досягти оптимального регулювання суспільно-трудових відносин, оскільки ґрунтуються на об'єктивних чинниках нормативного забезпечення, а це є свідченням свободи суб'єктів цих правовідносин. Однак розвиток локального правового регулювання суспільних відносин у межах окремих підприємств, установ та організацій залежить не тільки від активності та свободи суб'єктів локальної нормотворчості, але й від фінансових можливостей роботодавця, які здебільшого стають на заваді реалізації ним своїх прав щодо локальної нормотворчості<sup>2</sup>. Метою такого регулювання є упорядкування корпоративних відносин «зсереди», створення збалансованої системи корпоративних відносин, що орієнтуються на ефективну економіку. «Локальні нормативно-правові акти, як і будь-які інші джерела права, – це форма об'єктивізації волі нормотворчих органів», – наголошує Д. Сіроха<sup>3</sup>. Саме локальна правотворчість надає змогу на найбільш «нижчому» рівні загального нормативно-правового регулювання забезпечити поширення правових норм законодавчого рівня та підзаконного рівня загальнодержавного і відомчого характеру. У такий спосіб локальна правотворчість створює основу правового регулювання на рівні певного кола суб'єктів та щодо чіткого переліку питань.

Держава, визначивши межі локального регулювання та встановивши основні його принципи, надалі не втручається в цю сферу. Адже локальне правове регулювання спрямоване на забезпечення законних інтересів головних учасників правовідносин (наприклад, у сфері праці – це працівник та роботодавець)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Панкевич І. Локальні норми в системі трудового права України. *Форум права*. 2018. Вип. 53 (5). С. 59–65. URL: <http://forumprava.pp.ua/files/059-065-2018-5-FP-Pankevich-8.pdf>

<sup>3</sup> Сіроха Д. І. Локальні нормативно-правові акти: сутність та соціальне призначення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. № 41. Т. 2. С. 47–50. URL: [https://vestnik-pravo.tmu.od.ua/archive/juspradenc41/part\\_2/13.pdf](https://vestnik-pravo.tmu.od.ua/archive/juspradenc41/part_2/13.pdf)

<sup>4</sup> Форманюк В. В. Локальна правотворчість як одна з форм активності соціального суб'єкта. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 55–58. URL: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-63739.html?page=44>

Локальна нормотворчість має характерну особливість: за своїм змістом поширюється лише на певні сфери правових відносин. Володіючи конкретизуючою властивістю, вона не тільки компенсує прогалини чинного законодавства, а й деталізує його.

Нормативний правовий акт, який регулює основні норми, слугує підґрунтям для підзаконних та локальних нормативних актів, які конкретизують і деталізують ці норми. Конкретизація загальних правових норм локальними актами є об'єктивною необхідністю, оскільки без них буде складно застосовувати в різних ситуаціях загальні правила, що містяться в нормативних правових актах. У зв'язку з цим слушною видається позиція вчених, що конкретизуючі нормативні акти переводять абстрактний зміст основної юридичної норми на більш конкретний рівень за допомогою операції обмеження понять (зменшення обсягу понять на основі розширення їхнього змісту)<sup>5</sup>. На думку О. Гордієнка, існування локальної конкретизації примушує політико-адміністративні інститути регіону спиратись на власні сили, а це водночас акумулює й інститути громадянського суспільства, які інтегруються в процесі розвитку держави, оптимізації її функціональної інфраструктури<sup>6</sup>.

Як стверджує В. Форманюк, локальна нормотворчість – це діяльність уповноважених суб'єктів, що є частиною механізму правового регулювання, здійснювана на делегованій чи компетенційній основі і спрямована на розробку, прийняття і встановлення норм загального характеру, що регламентують різноманітні сфери діяльності юридичної особи, а також взаємини, що складаються між її членами<sup>7</sup>. За загальним правилом, локальні нормативні акти (як обов'язкові, на які є пряма вказівка у вищому нормативному правовому акті,

---

<sup>5</sup> Томашевська М. О. Корпоративні акти в системі джерел права України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 210 с.

<sup>6</sup> Гордієнко О. Локальна конкретизація права в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 195–201. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/6/35.pdf>

<sup>7</sup> Форманюк В. В. Поняття локальної нормотворчості. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. праць / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.), Л. І. Кормич (заст. голов. ред.), Ю. П. Алєнін та ін. Одеса : Фенікс, 2011. Вип. 44. С. 124–129. URL: [http://app.nuoua.od.ua/archive/44\\_2012/16.pdf](http://app.nuoua.od.ua/archive/44_2012/16.pdf)

так і ініціативні, тобто затверджені організаціями самостійно) мають обмежену сферу дії, тобто їхні норми мають силу тільки в межах конкретної організації.

У юридичній літературі зазначено, що в локальних актах відбувається конкретизація загальних положень, зафіксованих в актах вищого рівня<sup>8</sup>. Крім того, на думку деяких учених, на сучасному етапі вже не можна зводити роль локальної нормотворчості тільки до тієї чи іншої форми конкретизації норм державного рівня<sup>9</sup>. Практика застосування чинного законодавства дає змогу ширше трактувати роль та місце локальної нормотворчості у правовому регулюванні в сучасній Україні. Локальні нормативні акти можуть заповнити прогалини законодавства у разі відсутності відповідних вищих нормативних правових актів.

Наприклад, Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП України) встановлено, що локальні акти не повинні суперечити законам і підзаконним актам вищого рівня<sup>10</sup>. Основне призначення локальних нормативних актів у сфері праці полягає в конкретизації правових актів з урахуванням особливостей та умов праці в межах конкретної організації. Насправді локальні нормативні акти часто розробляються на основі типових норм, прийнятих міністерствами і відомствами<sup>11</sup>.

Отже, у системі правового регулювання суспільних відносин локальна нормотворчість посідає важливе місце. У локальному правовому акті з урахуванням специфіки діяльності суб'єктів правових відносин зазначаються їхні потреби та інтереси<sup>12</sup>. Дотримання прописаних норм демонструє, наскільки

---

<sup>8</sup> Гордієнко О. Локальна конкретизація права в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 195–201. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/6/35.pdf>

<sup>9</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2009. С. 106.

<sup>10</sup> Кодекс законів про працю України від 10.12. 1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

<sup>11</sup> Голобородько В. О. Внутрішній трудовий розпорядок: поєднання централізованого та локального правового регулювання. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 368–372.

<sup>12</sup> Форманюк В. В. Правова природа локальних нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. С. 98–103. URL: <http://www.apdp.in.ua/v69/16.pdf>

вони впливають на регульовані ними відносини. Локальні правові акти займають особливе місце у структурі чинних в Україні правових регуляторів. Фактично, перебуваючи на одному з нижчих щаблів ієрархії юридичних документів, вони сприяють досягненню оптимального балансу між централізованим і децентралізованим управлінням.

Вчені-юристи під локальними (корпоративними) правовими нормами розуміють норми, які регулюють відносини всередині будь-якої організації, підприємства, установи, приймаються на підприємстві, діють у його межах і конкретизують загальну норму щодо специфіки підприємства<sup>13</sup>. Наголошуючи на значенні локальних правових актів у механізмі правового регулювання, Ю. Тичкова вказує, що прийняття локальних правових актів, які містять відповідні управлінські рішення, скеровано на регулювання певних видів суспільних відносин, що стрімко змінюються в сучасних умовах. Крім того, вони допомагають виправити численні неточності й упущення законодавця, усунути дефекти законодавства в деяких питаннях, заповнити його прогалини<sup>14</sup>.

Термін «локальний» означає «місцевий; який не виходить за певні межі»; «властивий певній місцевості, певному середовищу»<sup>15</sup>.

Найбільш близьким до терміна «локальний» у характеристиці актів, що розглядаються, є «корпоративний»<sup>16</sup>. При цьому деякі дослідники ототожнюють ці поняття<sup>17</sup>, інші ж

---

<sup>13</sup> Томашевська М. О. Корпоративні норми в системі джерел права України. *Держава та право* : зб. наук. праць «Юрид. і політ. науки». Київ, 2002. Вип. 18. С. 47–50. URL: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc)

<sup>14</sup> Тичкова О. Ю. Локальні корпоративні норми у цивільно-правовому регулюванні : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 192 с.

<sup>15</sup> Великий тлумачний словник сучасної мови. URL: <https://slovnnyk.me/dict/vts/%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9>

<sup>16</sup> Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2009. С. 111.

<sup>17</sup> Петровська О. К. Корпоративні норми в регулюванні діяльності інститутів громадянського суспільства. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Т. 30 (69). № 6. С. 18–22. URL: [https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6\\_2019/6.pdf](https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6_2019/6.pdf)

співвідносять їх як частину і ціле<sup>18</sup>. З тих, для кого за обсягом ці терміни збігаються, дехто вважає за краще використовувати класичне найменування «локальні акти»<sup>19</sup>, інші використовують більш сучасну назву – «корпоративні»<sup>20</sup>.

У теорії права проблема ускладнюється тим, що термін «корпоративний» традиційно вживається для опису одного з видів соціальних норм, що протиставляється нормам права<sup>21</sup>. Так, автори підручників у контексті розгляду питання про класифікацію соціальних норм використовують поняття «корпоративні», маючи на увазі норми, що містяться у статутах і положеннях офіційних недержавних організацій<sup>22</sup>, і показують принципові відмінності цих норм від правових<sup>23</sup>; а класифікуючи нормативно-правові акти, виділяють серед них локальні (що регулюють відносини всередині будь-якої організації, підприємства, установи)<sup>24</sup>, не наголошуючи на співвідношенні цих регуляторів.

На наше переконання, щоб усунути явне протиріччя, необхідний ширший – соціологічний, а не юридичний підхід до соціальних норм. Такий їх різновид, як корпоративні норми, є внутрішніми правилами різних (і визнаних державою, і неформальних) об'єднань. Деякі з цих правил є протиправними

---

<sup>18</sup> Сіроха Д. Юридична природа корпоративних норм та їх місце у системі локального нормотворення. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 32. С. 176–184. URL: <https://journals.snu.edu.ua/index.php/app/article/view/155/142>

<sup>19</sup> Тичкова О. Ю. Локальні корпоративні норми у цивільно-правовому регулюванні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2009. 20 с.

<sup>20</sup> Харитонов Є. О. Місце корпоративних норм у системі форм (джерел права). *Корпоративне право в Україні: становлення та розвиток* : зб. наук. праць за матер. міжрегіон. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 26–27 вересня 2003 р.). Київ, 2004. С. 33–35. URL: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Vapnu/2010\\_4/8](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Vapnu/2010_4/8)

<sup>21</sup> Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 92–93.

<sup>22</sup> Кравчук В. М. Корпоративне право : науково-практичний коментар законодавства та судової практики. Київ : Істина, 2005. 720 с.

<sup>23</sup> Майданник Р. А. Локальні акти в цивільному праві України: поняття, природа, класифікація. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 10. С. 78–85.

<sup>24</sup> Загуменна Ю. О., Лазарев В. В., Сидоренко А. Ю. Відомча нормотворчість в Україні: досвід комплексного аналізу : монографія. Харків : Планета-Прінт, 2021. 228 с.

(наприклад, норми злочинних спільнот), деякі – юридично нейтральними (скажімо, порядок чергувань у гуртожитку, колективне вітання колег з днем народження тощо), а деякі видаються організаціями, створеними у встановленому законом порядку, оформляються як статuti, положення та інші офіційні документи і набувають форми локальних (корпоративних) нормативно-правових актів – як джерел права.

Тож термін «корпоративні нормативно-правові акти» цілком обґрунтовано можна використовувати як синонім поняття «локальні нормативно-правові акти». Поняття «корпоративний» характеризує походження акта, а «локальний» – його становище в системі джерел права, масштаб дії.

Локальні нормативні акти, так би мовити, є останніми у «правовому ланцюзі» та сприяють безпосередній реалізації правових норм, що видаються відповідними суб'єктами правотворчої діяльності.

Щодо кола суб'єктів – джерел локальних (корпоративних) нормативно-правових актів, то до них варто зараховувати і державні, і недержавні підприємства, установи, організації; і комерційні, і некомерційні юридичні особи, громадські організації, релігійні об'єднання, профспілки та інші організації, які мають статус юридичної особи. Іноді до цього списку додають також приватних суб'єктів (ФОПів), які використовують найману працю.

Варто додати, що соціальна цінність локального нормативного регулювання криється в тому, що воно, по-перше, дає можливість на рівні окремих підприємств, організацій, установ, їхніх структурних підрозділів позитивно регулювати суспільні відносини стосовно їхньої специфіки, по-друге, сприяє подоланню суперечностей у правовому регулюванні, пов'язаних з динамічністю суспільних відносин, громіздкістю законодавства, наявними в ньому проблемами. При цьому сфера дії локальних норм права простежується досить чітко: зазначені норми поширюються лише на осіб, які перебувають у юридичному зв'язку зі суб'єктом локальної правотворчості. Найчастіше локальні (корпоративні) норми приймаються тими суб'єктами, щодо яких вони діють (органи управління підприємства, трудовий колектив та ін.). Тож в одній особі поєднується суб'єкт нормотворення та суб'єкт реалізації.



Як уже наголошувалось, основним призначенням локального акта є деталізація, конкретизація, доповнення, а іноді й поповнення загальної правової норми щодо умов конкретної освітньої організації з урахуванням особливостей та специфіки трудових відносин чи освітнього процесу та інших умов.

Локальний акт має містити такі ознаки: регулювати відносини лише всередині окремої організації, а не ті, що складаються поза нею; розроблятися з урахуванням законів та підзаконних актів України, а також правових нормативних актів органів місцевого самоврядування; повинен мати всі необхідні реквізити (найменування, дату видання, реєстраційний номер (за потреби), підпис уповноваженої особи, види погодження (за необхідності), друк організації (за потреби)); до його розробки і прийняття необхідно залучати всіх суб'єктів освітніх відносин (завдяки цьому формується висока культура дотримання таких актів); розмежування повноважень між учасниками корпоративних відносин мають визначатися статутом.

Отже, локальні акти володіють і загальними властивостями юридичних документів (нормотворчий характер; видаються юридичними особами в межах їхньої компетенції; документальна форма; відповідні реквізити; несуперечність законодавству та нормативним актам, які мають більшу юридичну силу)<sup>25</sup>.

Так, зазвичай локальні акти приймаються в погоджувально-договірному порядку при забезпеченні комплексного поєднання принципів державного та договірного правового регулювання. Відповідальність за невиконання розпоряджень локальних актів встановлюється на внутрішньоорганізаційному рівні, а також за потреби забезпечується заходами державного примусу.

До речі, крім локальних актів, у сучасній юридичній науці вживається поняття «внутрішній документ організації»<sup>26</sup>. У нормативних правових актах цей термін вживається доволі

---

<sup>25</sup> Бірюкова А. Поняття і сутність локальних нормативно-правових актів у системі джерел трудового права. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. Вип. 6. С. 75-78. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/06/16.pdf>

<sup>26</sup> Шкіцька І. *Управлінське документознавство : навчальний посібник*. Вид. 2-ге, онов. та допов. Тернопіль : ТНЕУ, 2020. 382 с.

часто. Ці документи приймаються організаціями різних форм власності.

Поява нового поняття «внутрішні документи», натомість, не виключає використання традиційної категорії «локальні нормативні акти». Однак ці поняття не можна визнати рівнозначними, тому що не у всіх випадках внутрішні документи мають нормативний характер. Саме тому доцільно виділити окремо внутрішні нормативні документи як складові локальної нормотворчості.

Отже, локальні нормативні акти (або внутрішні нормативні документи) є невід'ємною частиною чинного законодавства України. Вони можуть в одних випадках заповнювати прогалини законодавства, встановлюючи внутрішні процедури (регламенти, положення тощо), не визначені в нормативних правових актах; в інших – забезпечувати тільки використання норм вищих нормативних правових актів, не доповнюючи їх; в решті – детально конкретизувати ті чи інші права, норми шляхом розробки рекомендацій і правил щодо застосування нормативних правових актів.

Отож **локальну нормотворчість** можна визначити як діяльність уповноважених суб'єктів, що є частиною механізму правового регулювання, здійснюється на делегованій або компетенційній основі та спрямована на розробку, прийняття і встановлення норм (правил) загального характеру, які регламентують різноманітні сфери діяльності організації, а також взаємовідносини, що складаються між її членами.

**Локальна норма** – це правило поведінки, прийняте і створене її колективом (органами, що його представляють), є обов'язковим для виконання всіма представниками трудового колективу.

## **10.2. Галузева локальна нормотворчість на прикладі трудового законодавства України**

До предмета регулювання локальних нормативних актів належать трудові відносини, а також інші відносини, безпосередньо з ними пов'язані. У трудовому праві локальна правотворчість спрямована на встановлення локальних правових норм, необхідних для ефективного забезпечення праці,

і на первинне правове регулювання соціально-трудоких відносин в організації. Водночас обсяг та зміст локальних нормативних актів визначаються багатьма чинниками. На основі порівняльного аналізу вітчизняного й зарубіжного трудового законодавства можна дійти висновку, що основними серед цих факторів є ідеологія трудового права, індивідуальний правовий простір (правова культура) працівників і роботодавців, а також національна специфіка<sup>27</sup>.

Так, КЗпП України виділяє два самостійні види таких актів – колективні договори та локальні нормативні акти. Зокрема, у ст. 10 визначено, що колективний договір укладається на основі законодавства, прийнятих сторонами зобов'язань з метою регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин, і узгодження інтересів працівників та роботодавців<sup>28</sup>.

Доречно зауважити, що нормативний акт і нормативний договір – самостійні форми (джерела) права. Це важливо для реалізації одного з основних завдань трудового законодавства – створення необхідних умов для досягнення оптимального узгодження інтересів сторін трудових відносин та інтересів держави. Особливістю локальних нормативних актів є те, що вони мають самостійний характер, тому що вони не просто формально дублюють нормативні акти держави, а можуть містити і власні нормативні положення<sup>29</sup>.

С. Венедіктов зазначає, що локальні нормативно-правові акти призначені для регулювання трудових відносин і відносин, тісно пов'язаних з ними в рамках певного підприємства, установи, організації. До них належать колективний договір, правила внутрішнього трудового розпорядку, графіки відпусток, графіки змінності, накази тощо. Локальні нормативно-правові акти приймаються безпосередньо трудовим

---

<sup>27</sup> Занфірова Т. А. Філософсько-правові аспекти проблематики локальних нормативних актів трудового права. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 129–133.

<sup>28</sup> Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

<sup>29</sup> Сіроха Д. І. Особливості локальних нормативних актів у сфері праці. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 31. URL: <https://journals.snu.edu.ua/index.php/app/article/view/120/109>

колективом або профспілковим органом, що представляє інтереси трудового колективу, і власником або уповноваженим ним органом<sup>30</sup>.

Трудовим законодавством передбачена множинність локальних актів: вони представлені у всіх розділах чинного КЗпП України, крім останнього – глави 19 «Прикінцеві положення». КЗпП України визначає сферу дії локального нормативного акта – це межі дій роботодавця (глава 3 КЗпП України), тобто локальна сфера регулювання трудових відносин поширюється на працівників, які уклали з цим роботодавцем трудові договори, встановлюючи обов'язок роботодавця щодо ознайомлення працівників при прийомі на роботу з основними локальними нормативними актами (ст. 29 КЗпП України)<sup>31</sup>.

Діяльність роботодавця зі встановлення локальних правових норм у сфері праці є різновидом правотворчої діяльності, що здійснюється в межах окресленої законодавством компетенції. Локальні нормативні акти, прийняті роботодавцем одноосібно або з урахуванням думки представницького органу працівників, вважаються однією з форм вираження локальних норм<sup>32</sup>. Із-поміж груп локальних нормативних актів особливо важливе значення мають установчі документи організацій, які є основою для створення та діяльності цих організацій. Незважаючи на те, що зазначені акти формально належать до сфери дії цивільного права, вони мають істотний вплив на правове становище працівників організації, а також багато в чому мають на меті конкретизувати юридичний статус організації як роботодавця та суб'єкта управління працею.

Однією з особливостей джерел трудового права є наявність великої кількості локальних норм права, прийняття яких передбачено загальними нормами чи продиктовано волею самого роботодавця<sup>33</sup>. Локальні нормативні акти містять локальні норми права, які мають всі ознаки загальної

---

<sup>30</sup> Венедіктов С. В. Трудове право України. Київ : Людмила, 2021. С. 187.

<sup>31</sup> Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

<sup>32</sup> Ярошенко О. М. Джерела трудового права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2007. 476 с.

<sup>33</sup> Жигалкін І. Поєднання централізованого, локального й індивідуального правового регулювання праці. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 233–240.

правової норми. Але варто зазначити, що локальна норма права, на відміну загальної, має специфічні особливості, властиві лише їй. Так, локальна норма права має обмежену сферу дії, конкретизує загальну норму стосовно умов конкретного роботодавця, поширюється на досить вузьке коло питань, які потребують врегулювання.

За допомогою локальних нормативних актів реалізуються: дисциплінарна відповідальність; матеріальна відповідальність у трудовому праві; інші види юридичної відповідальності (насамперед, організаційна, корпоративна)<sup>34</sup>. Слід зазначити, що у трудовому законодавстві України, зокрема в Проекті Трудового кодексу України, значну роль відведено локальним нормативним актам – збільшено коло питань, з яких локальні нормативні акти повинні прийматися роботодавцем, суттєво конкретизовано самі процедури локальної нормотворчості, передбачено мінімум забезпечення законності цих актів у межах конкретної організації<sup>35</sup>.

А. Бірюкова наголошує, що цей вид джерел трудового права має підзаконний характер, однак через специфіку суб'єктів локальної нормотворчості і процедури її здійснення, яка в низці випадків передбачає погодження актів адміністрації роботодавця з трудовим колективом і (або) з профспілковим представником, локальні акти як джерела трудового права і законодавства виділяються в самостійну групу (вид). Локальні акти є найнижчою з погляду юридичної сили ланкою в ієрархії джерел трудового права, тому вони приймаються, відповідно, і на розвиток усіх вищих нормативно-правових актів, прийнятих у централізованому порядку<sup>36</sup>. Прийняті відповідно до законодавства локальні нормативні акти мають обов'язкову

---

<sup>34</sup> Шулипа М. Ю. Дія локальних нормативно-правових актів, що містять норми трудового права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 57. С. 305–310.

<sup>35</sup> Проект Трудового кодексу України від 08.11.2019 р. № 2410. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67331](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331) (дата звернення: 21.12.2023)

<sup>36</sup> Бірюкова А. Поняття і сутність локальних нормативно-правових актів у системі джерел трудового права. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. Вип. 6. С. 75–78. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/06/16.pdf>

силу для судів загальної юрисдикції, зокрема під час розгляду трудових спорів.

У трудовому законодавстві локальні акти можуть реалізуватися у вигляді наказів, рішень, положень, інструкцій, правил тощо.

Відповідно до трудового законодавства України, передбачено кілька варіантів прийняття локальних актів: прийняті роботодавцем з урахуванням думки представницького органу працівників; прийняті роботодавцем за погодженням із представницьким органом працівника (спільні); самостійні; прийняті органами управління юридичної особи – роботодавця; прийняті представницьким органом працівників тощо<sup>37</sup>.

Умовами визнання за локальними актами нормативної значимості є прийняття їх у встановленому порядку та наявність загальної норми трудового права, що надає можливість для прийняття відповідних положень<sup>38</sup>.

Закон регламентує дію локальних нормативних актів у часі, згідно з принципом «закон не має зворотної сили». Локальний нормативний акт набуває чинності з дня його прийняття роботодавцем або з дня, зазначеного в цьому локальному нормативному акті, та застосовується до відносин, що виникли після введення його в дію.

У відносинах, що виникли до введення в дію локального нормативного акта, зазначений акт застосовується до прав та обов'язків, що виникли після введення їх у дію.

У локальному нормативному акті має бути точно визначено час і порядок введення в дію, а також час припинення дії локального нормативного акта, який раніше регулював ці відносини.

Отже, у трудовому законодавстві особливими ознаками локального нормативного акта є такі:

- локальний нормативний акт має вольовий характер. Зміст локальних актів становить волю організації;
- внутрішньоорганізаційний характер. Локальними нормативними актами, що містять норми трудового права,

---

<sup>37</sup> Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

<sup>38</sup> Там само.

є лише ті, що регулюють трудові та безпосередньо пов'язані з ними відносини, які складаються в конкретній організації;

– динамізм та стійкість – різноспрямовані властивості. Динамізм означає мінливість, розвиток, а стійкість, навпаки, – консерватизм, стабільність. Стабільність локальних правових актів – необхідна умова для забезпечення безперервних трудових відносин, що тривають. Гарантією стабільності є їхня відповідність нормативним правовим актам;

– локальні нормативні акти розраховані на багаторазове застосування;

– локальні нормативні акти забезпечуються державним примусом. Однак варто зауважити, що це часто має опосередкований та додатковий характер;

– похідний від законодавства характер – усі локальні акти виникають із безпосередньої вказівки закону тощо.

Серед локальних нормативних актів роботодавців (що є організаційно-правовими формами підприємств та організацій), які регулюють трудові відносини, можна виділити такі:

– правила внутрішнього трудового розпорядку (згідно з ч. 1 ст. 142 КЗпП України, трудовий розпорядок на підприємствах, в установах, організаціях визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку роботодавця) – це локальний нормативний акт, який забезпечує правове регулювання трудових відносин на підприємстві, організацію його діяльності, визначає взаємні права та обов'язки адміністрації і працівників;

– штатний розклад – документ, що визначає структуру штатного складу працівників підприємства (установи, організації), найменування професій (посад), чисельність персоналу й оклади для кожної професії (посади) (пункт 3 ст. 64 Господарського кодексу України<sup>39</sup>);

– захист персональних даних працівників (Закон України «Про захист персональних даних») – у цих локальних нормативних актах встановлено вимоги, обов'язкові для виконання

---

<sup>39</sup> Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

під час обробки персональної інформації про працівників, забезпечення їх захисту, використання, зберігання тощо<sup>40</sup>;

– графік відпусток – це локальний нормативний акт для кожного підприємства, установи, організації, що визначає черговість надання оплачуваних відпусток у календарному році. Він має відображати розподіл часу відпусток між працівниками всіх структурних підрозділів (ст. 10 Закону України «Про відпустки»<sup>41</sup>, ст. 79 КЗпП України<sup>42</sup>);

– оплата праці працівників. Положення про оплату праці є обов'язковим додатком до колективного договору (положення про оплату праці – обов'язковий локальний акт для юросіб, які не уклали колективного договору) (ст. 15 Закону України «Про оплату праці»<sup>43</sup>);

– локальний нормативний правовий акт, що формує статус відокремленого структурного підрозділу – положення про структурний підрозділ, локальний (внутрішній) нормативно-правовий акт підприємства, установи, організації (для випадку, коли працівник приймається на роботу у філії, представництві чи іншому відокремленому структурному підрозділі організації, розташованому в іншій місцевості);

– преміювання та матеріальне стимулювання працівників – положення про преміювання та матеріальне стимулювання і соціальне забезпечення працівників (ст. 15 Закону України «Про оплату праці», ст. 151 КЗпП України, Методичні рекомендації щодо оплати праці працівників малих підприємств<sup>44</sup>);

---

<sup>40</sup> Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

<sup>41</sup> Про відпустки : Закон України від 15.11.1996 р. № 504/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

<sup>42</sup> Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

<sup>43</sup> Про оплату праці : Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

<sup>44</sup> Методичні рекомендації щодо оплати праці працівників малих підприємств : Наказ Мінсоцполітики України від 13.08.2004 р. № 186. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/98613\\_\\_98613](https://zakononline.com.ua/documents/show/98613__98613) (дата звернення: 21.12.2023)



– положення та інструкції про охорону праці (глава XI КЗпП України);

– локальний нормативний акт про тимчасове переведення працівників на дистанційну роботу (Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України «Про затвердження типових форм трудових договорів про надомну та дистанційну роботу»<sup>45</sup>, ст. 60-2 КЗпП України);

– посадові інструкції – це документ, що регламентує виробничий процес кожного працівника;

– положення про оцінку та атестацію персоналу (ч. 1 ст. 11 Закону України «Про професійний розвиток працівників»<sup>46</sup>).

Межі локальної нормотворчості як регулятивної діяльності роботодавця законодавством не визначено. Розглядаючи ці межі, роботодавці користуються якимось становищем, не закріпленим нормативно, але відповідно до правового статусу суб'єктів трудових відносин та соціальної спрямованості трудового права в цілому, що допускають будь-яку зміну диспозитивних норм трудового законодавства для поліпшення становища працівників. Зокрема, тільки за допомогою локальних положень можуть бути здійснені виплати, пов'язані з роботою в нічний час (ст. 108 КЗпП України), у шкідливих та (або) небезпечних та інших особливих умовах праці (ст. 100 КЗпП України) тощо.

Однак завжди потрібно керуватися принципом верховенства закону, а також пам'ятати, що локальні нормативні акти є підзаконними нормативними актами і прийняття локального нормативного акта все ж таки не дозволяє роботодавцю обходити вимоги закону, зокрема забезпечення реалізації конституційних прав і свобод. Водночас положення локальних нормативних актів не можуть погіршувати становище працівника порівняно з чинним законодавством та нормами про охорону праці – кожен має право вільно розпоряджатися

---

<sup>45</sup> Про затвердження типових форм трудових договорів про надомну та дистанційну роботу : Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 05.05.2021 р. № 913-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0886-21#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

<sup>46</sup> Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12.01.2012 р. № 4312-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

своїми здібностями до продуктивної та творчої праці, обирати рід діяльності та професію тощо. Такі акти, відповідно до ст. 9 КЗпП України, «не підлягають застосуванню». З огляду на те, що в трудовому законодавстві України існує таке положення, його аналог слід закріпити в інших галузях законодавства: локальні нормативні акти, що погіршують становище працівників, визнаються недійсними.

Отже, система правового регулювання трудових відносин організацій складається із законодавчих та інших правових актів та внутрішніх документів, що приймаються самою організацією в рамках локального нормотворення незалежно від форми власності.

### **10.3. Локальна нормотворчість у сфері освітніх відносин в Україні**

У сучасних умовах локальна нормотворчість не обмежується сферою правового регулювання трудових відносин, як це було в минулі роки. Тепер локальні норми охоплюють й інші відносини всередині організацій. Відбувається розширення предмета регулювання і сфери застосування локальних нормативних актів, поглиблення змісту, поява нових форм актів (положень, правил, інструкцій тощо).

Загальний порядок прийняття локальних норм, що регулюють внутрішню діяльність підприємств та організацій, також впливає з положень законів України «Про освіту»<sup>47</sup> і «Про вищу освіту»<sup>48</sup>. Прийняття цих нормативних актів поставило нові завдання перед спільнотою вишів. Так, до освітніх організацій вищої освіти пред'являються дедалі більші вимоги, ставляться завдання підвищення ефективності їхньої діяльності, посилюється конкуренція на ринку освітніх послуг.

Для закладів вищої освіти (далі – ЗВО) актуальність питань локальної нормотворчості зумовлена розширенням можливостей вишів у регулюванні освітніх та інших відносин,

---

<sup>47</sup> Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

<sup>48</sup> Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

оновленням термінології у зв'язку з ухваленням 2017 року нового Закону «Про освіту», що потребує коригування чинних локальних актів, приведення їх у відповідність до Закону й ухвалення нових актів. Примітно, що в Законі «Про освіту», на відміну від того, що діяв раніше (з 1991-го по 2017-й), з'явилася стаття, присвячена локальним нормативним актам, які регулюють освітні відносини, що свідчить про неабияке значення, яке надається локальному регулюванню в умовах реформування системи освіти.

Основою локальної нормотворчості освітніх організацій у сфері трудових та інших відносин є автономія, під якою розуміють самостійність у здійсненні освітньої, наукової, адміністративної, фінансово-економічної діяльності, розробленні та ухваленні локальних нормативних актів відповідно до Закону, інших нормативних правових актів, статуту. Закон «Про освіту» 2017 року закріпив право закладів освіти на автономію, при цьому вказавши, що «обсяг автономії ... визначається цим Законом, спеціальними законами та установчими документами закладу освіти»<sup>49</sup>. Автономія не означає повної свободи правотворчості ЗВО, оскільки локальні нормативні акти існують у чинній правовій системі, займаючи в ієрархії джерел права своє місце.

ЗВО приймають локальні акти в межах своєї компетенції, відповідно до законодавства, у порядку, передбаченому їхнім статутом.

Законодавство у сфері освітніх відносин розрізняє локальні нормативи, обов'язкові до ухвалення, та інші акти, ухвалені організацією на власний розсуд. Обов'язковими, зокрема, є: правила внутрішнього трудового розпорядку; положення про захист персональних даних; положення про оплату праці, про преміювання та матеріальне стимулювання працівників; штатний розпис; графік відпусток; графік змінності.

Для ЗВО обов'язковими до прийняття є локальні акти з основних питань організації та здійснення освітньої діяльності, прямо названі в Законі України «Про освіту». Це акти, що регламентують: правила прийому студентів, режим занять

---

<sup>49</sup> Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

студентів; форми, періодичність і порядок поточного контролю успішності та проміжної атестації студентів; порядок і підстави переведення, відрахування і поновлення студентів; порядок оформлення виникнення, призупинення і припинення відносин між освітньою організацією та учнем і (або) батьками (законними представниками) неповнолітніх.

Предметом регулювання перелічених у Законі «Про освіту» локальних нормативних актів є освітні відносини. Відсутність обов'язкових локальних нормативних актів може не тільки призвести до судових спорів, а й негативно позначитися на темпах розвитку, спричинити зниження ефективності діяльності організації, втрату позицій на ринку освітніх послуг тощо.

Локальні нормативні акти, що приймаються ЗВО, різноманітні. Проведений аналіз дає змогу виокремити три групи локальних актів залежно від предмета регулювання: 1) акти, що регулюють трудові відносини в освітній організації; 2) акти, що регулюють освітні відносини; 3) акти, що регулюють відносини, пов'язані з освітніми, метою яких є створення умов для реалізації прав громадян України на освіту. До останніх можна зарахувати локальні нормативні акти, що регулюють надання місць у гуртожитку та стипендії студентам, форми матеріальної підтримки тощо.

Напрямок локальної нормотворчості, за якого ЗВО на власний розсуд вирішують питання щодо необхідності того чи іншого локального нормативного акта, становить великий інтерес і водночас породжує деякі труднощі. ЗВО повинні самостійно визначитися з найменуванням і змістом акта з огляду на мету його створення, визначити його структуру, сферу дії, строки підготовки проєкту і доручити цю роботу відповідному підрозділу.

Завдання, що стоять перед організацією, обумовлюють зміст локального нормативного акта. Наприклад, Положення про стимулювання праці науково-педагогічних працівників націлене на досягнення певних результатів, які впливають з програми розвитку, що знаходить відображення в показниках, за досягнення яких здійснюють стимулювальні виплати (опублікування наукових монографій, статей у рецензованих фахових журналах, проведення занять із використанням дистанційних освітніх технологій тощо).

На сьогодні особливо стимулюються публікації вчених у зарубіжних наукових виданнях, що індексуються в базах даних Web of Science, Scopus, при цьому практика вишів з цього питання доволі різноманітна. Однак намагання деяких університетів стимулювати публікації тільки в іноземних журналах викликає обґрунтовані побоювання, що найкращі статті спрямовуватимуться до зарубіжних журналів, а не до вітчизняних. А наслідком може бути ще більше відставання вітчизняних журналів у міжнародних рейтингах.

Задля підвищення ефективності діяльності університетів останні розробляють Положення про порядок залучення фахівців, у якому визначено категорії залучених фахівців і критерії відбору. Так, формування органів управління закладу вищої освіти регулюється статтями 34–37 Закону України «Про вищу освіту»<sup>50</sup>. До органів внутрішнього управління (ректор, декан, вчена рада) залучення осіб, які не є працівниками університету, не передбачено. Такі особи можуть бути долучені до наглядової ради університету, проте статус наглядової ради не дозволяє однозначно вважати її органом управління. Закон також передбачає, що особи, які не працюють в університеті, можуть бути залучені до робочих і дорадчих органів.

Для залучення іноземних висококваліфікованих фахівців видається обґрунтованим розробити спеціальні локальні акти. Такими можуть бути Положення з відбору іноземних викладачів, прийнятих на посади, і Положення про прийом на роботу іноземних громадян як науково-педагогічних працівників. Це видається цілком виправданим, оскільки Закон України «Про вищу освіту» містить норму про те, що роботодавець або замовник робіт (послуг) самостійно визначає оцінку компетентності та рівня кваліфікації іноземних громадян, яких він бажає залучити як висококваліфікованих фахівців, і несе відповідні ризики, тобто передбачається «право закладу самостійно приймати на роботу викладачів та адміністративний персонал вищого рівня».

Для оцінки компетентності та рівня кваліфікації висококваліфікованого фахівця, якого запрошують, роботодавець

---

<sup>50</sup> Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 21.12.2023)

використовує документи й відомості, що підтверджують наявність у такого фахівця професійних знань і навичок, відомості про результати трудової діяльності, включно з відгуками інших роботодавців, відомості про результати інтелектуальної діяльності, автором яких є іноземний громадянин, про професійні нагороди тощо. У локальному нормативному акті вищу мають бути відображені критерії для відбору висококваліфікованого фахівця (досвід роботи у провідних університетах, статус університету – основного місця роботи, наявність почесних звань, патентів та інші об'єктивні, достовірні дані, що перевіряються).

Позитивно можна оцінити практику університетів, які намагаються вирішувати кадрові питання, з огляду на завдання реалізації сучасних освітніх програм, проведення передових наукових досліджень, інноваційної діяльності. Так, в університетах розроблено Положення про кадровий резерв, у якому стверджується, що створення кадрового резерву з найталановитіших, найактивніших працівників дає змогу сконцентрувати потенціал на вирішенні завдань програми розвитку та досягнення її цілей, створити базу даних перспективних співробітників, аналізувати їхні професійні траєкторії, підтримувати в професійному розвитку та кар'єрному зростанні.

Позитивною слід визнати і практику університетів, які визначають мінімальний розмір оплати праці, що спрямовується на стимулювання досягнень науково-педагогічних працівників.

Тож із положень КЗпП України подекуди випливає, що прийняття локальних нормативних актів є правом роботодавця, що не цілком правильно. Бездіяльність, пасивність роботодавця призводить до прогалин у правовому регулюванні відносин, невизначеності та в кінцевому підсумку до порушень прав учасників відносин. Скажімо, досі ухвалення положення про порядок обробки персональних даних деякі роботодавці вважали необов'язковим. Тому очевидно, що потрібно сформулювати хоча би приблизний перелік локальних нормативних актів, обов'язкових до прийняття.

Процедуру ухвалення локальних нормативних актів наразі не регламентовано, але потрібно враховувати, що локальне регулювання здійснюється у межах наявної правової системи,

межі локальної нормотворчості окреслюються вимогами законів, інших нормативних правових актів, компетенцією організації. З огляду на сказане, доцільно запропонувати таку процедуру розроблення та прийняття локального нормативного акта у виші:

- 1) ініціювання прийняття локального нормативного акта;
- 2) розроблення проекту локального нормативного акта;
- 3) узгодження проекту із заінтересованими службами;
- 4) за необхідності врахування думки студентської ради і представницьких органів студентів (для актів, що заторкують їхні права) або представницьких органів працівників (для актів, що заторкують права педагогічних працівників);
- 5) обговорення та прийняття локального нормативного акта вченою радою вишу;
- 6) затвердження та введення локального нормативного акта в дію;
- 7) доведення до відома учасників освітніх відносин.

Водночас вважаємо за потрібне уточнити, що прийняття акта здійснюється вченою радою, якщо це передбачено статутом організації.

Доцільним видається й підготувати документ (стандарт), у якому слід визначити етапи підготовки локальних актів, правила підготовки, конкретний підрозділ, що займається розробкою акта, а також перелічити основні нормативні акти, необхідні для забезпечення нормальної життєдіяльності ЗВО. Розробленням проектів актів мають займатися юридичні служби. До цього процесу можуть бути залучені заінтересовані особи, підрозділи, які надалі керуватимуться тим чи іншим актом. В інакшому разі ймовірним є неприйняття акта.

Слід нагадати, що суб'єктом локальної нормотворчості є ЗВО. Права та обов'язки, зокрема нормотворчі функції, освітня організація здійснює через органи управління юридичної особи відповідно до законів, інших нормативних актів, установчих документів, локальних нормативних актів. Керівники (або органи управління) закладу наділені компетенцією розробляти та приймати нормативно-правові акти для внутрішнього застосування щодо регулювання конкретних правовідносин всередині трудового колективу. Їх можна схарактеризувати як односторонньо-одноосібні локально-правові

(корпоративні) акти. Тобто такі рішення керівників мають владно-вольовий характер<sup>51</sup>.

Одноосібним виконавчим органом ЗВО є ректор вишу, який здійснює поточне керівництво діяльністю закладу. Виникає питання про роль вченої ради, яку названо серед колегіальних органів управління ЗВО. Законодавець обмежився вказівкою, що структура, порядок формування, строк повноважень і компетенція органів управління, порядок прийняття ними рішень встановлюються статутом освітньої організації. Отже, вчена рада може брати участь у процесі локальної нормотворчості, якщо відповідні права надані їй статутом освітньої організації.

У законодавстві чітко не визначено компетенцію організацій, що створює деякі складнощі на практиці. У локальних нормативних актах, як впливає зі Закону України «Про освіту», освітніми організаціями може бути вирішено чимало питань (визначення порядку надання платних освітніх послуг, підстав і порядку зниження вартості платних послуг, визначення порядку призначення стипендій та інших форм матеріальної підтримки учнів, формування плати за проживання в гуртожитках, статус комісії з урегулювання суперечок між учасниками освітніх відносин та ін.). Орієнтиром може слугувати статут освітньої організації, який встановлює види діяльності, що не суперечать цілям її створення. Освітні організації, як видається, можуть ухвалювати локальні акти й з інших питань, якщо це не суперечить законодавству.

У сучасних умовах важливим напрямом роботи ЗВО є формування нормативної правової основи електронного освітнього середовища. ЗВО мусять мати нормативні документи, які регулюють створення, впровадження електронного середовища навчання, встановлюють перелік професій, спеціальностей, напрямів підготовки, за якими може здійснюватися реалізація освітніх програм з використанням електронного навчання та дистанційних освітніх технологій,

---

<sup>51</sup> Озель В. І. Організаційно-конституційні засади правового статусу керівника державного підприємства. *Dictum Factum*. 2023. № 1 (13). С. 17. URL: <https://df.duit.in.ua/index.php/dictum/article/view/248/218>



а також порядок, форми доступу до роботи в електронному освітньому середовищі. Такий документ варто було б довести до відома і науково-педагогічних працівників, і тих, хто навчається, їхніх батьків.

Закон України «Про освіту» також передбачає обов'язок закладів освіти забезпечити відкритість і доступність різної інформації, зокрема локальних нормативних актів, обов'язкових до прийняття, правил внутрішнього розпорядку, правил внутрішнього трудового розпорядку, колективного договору. Практика доведення до відома осіб локальних нормативних актів, що заторкують права та інтереси тих, хто навчається, і співробітників університету, є абсолютно правильною.

Застосування нових освітніх технологій порушує питання про наявність локальних норм для розрахунку часу, обсягу навчальної роботи та основних видів робіт педагогічних працівників. У вишах, на жаль, встановлено різні норми на одні й ті самі види робіт науково-педагогічних працівників. Є види робіт, які взагалі не охоплені нормами праці. А тимчасом нормування праці є основою для оплати праці науково-педагогічних працівників, зокрема для встановлення постійної, гарантованої частини оплати. З огляду на це видаються необхідними норми, які відображали би специфіку праці професорсько-викладацького складу ЗВО, зокрема зміну змісту праці викладачів, використання нових освітніх технологій у навчальному процесі тощо.

У ЗВО нерідко містяться масиви невпорядкованих локальних нормативних актів, які офіційно не скасовані. Множинність локальних актів, ухвалених у різні роки, їхня суперечливість, невідповідність законодавчій базі, що змінюється, наводять на думку про необхідність ревізії, перегляду таких величезних скупчень. При цьому має бути дотримано певний баланс локальних норм. За недостатності норм у регламентації відносин виникатимуть прогалини, що ускладнюватиме або унеможливить управління процесом праці та освітньою діяльністю. Іншою крайністю може бути надмірна врегульованість відносин, перенасичення структурних підрозділів та освітньої організації загалом локальними актами, що ускладнює пошук потрібних документів, виявлення в них прогалин, колізій та інших дефектів локального правового регулювання.

Отже, грамотне використання такого інструментарію, як локальна нормотворчість, дає змогу оптимізувати процеси управління, підвищити ефективність праці, забезпечити баланс інтересів різних суб'єктів, уникнути конфліктів, що виникають між студентами, професорсько-викладацьким складом, персоналом, мінімізувати ризики діяльності вишу.

Завдяки аналізу локальних нормативних актів ЗВО можна сформулювати такі рекомендації щодо їх розробки:

1) скоротити надмірну кількість декларованих норм, абстрактні положення нормативної документації;

2) дотримуватися правових норм, надто у використанні термінології, заявлених у локальному документі;

3) уникати дублювання правових норм чинного законодавства в локальному акті;

4) приділити більше уваги в локальних актах порядку моніторингу та звітності ЗВО;

5) приділяти більше уваги вдосконаленню заходів системи внутрішнього контролю та аудиту ЗВО, особливо у відносинах, що характеризуються підвищеною корупціогенністю, на основі специфіки діяльності вишу;

6) визначити антикорупційні компетенції студентів та працівників вишу, з метою розробки більш затребуваної антикорупційної політики;

7) відкинути неефективні механізми реалізації норм, передбачених локальним актом вишу;

8) не використовувати формальний підхід при створенні кодексу поведінки працівника.

І насамкінець, локальні акти ЗВО необхідно готувати з метою запобігання корупційним проявам у сфері вищої освіти, опрацювавши детальні процедури, спрямовані на унеможливлення прояву та розвитку корупційної поведінки. Безумовно, якість локального акта вишу залежить від рівня підготовки документа, що впливає з професіоналізму його розробників.

*Роль локальної нормотворчості у правовому регулюванні суспільних відносин.* Сьогодні роль локальної нормотворчості підвищується з таких причин:

– спостерігається закономірна тенденція децентралізації правового регулювання;

– весь управлінський процес має будуватися на юридичному оформленні прав та обов'язків сторін трудових відносин, визнанні переваги особистості;

– можливе різноманіття локальних нормативних актів – це правове відображення багатоваріантності форм та методів сучасного управління персоналом;

– локальні норми – прояв самоорганізації сторін трудових правовідносин. Розробляючи та приймаючи локальні правила, роботодавець та працівники реалізують принцип «самопомочі» у формі локальних стандартів;

– реалізація норм закону, які, як правило, є основою створення локальних правил, нерідко прямо залежить від локальної норми.

Варто звернути увагу і на низку моментів, які можуть значно знизити ефективність застосування чинних локальних актів:

– не повною мірою розкрито наслідки застосування локальних нормативних актів;

– не цілком точно і чітко визначено предмет локального акта;

– не враховано повною мірою громадської думки;

– формулювання можуть мати подвійне тлумачення та/або бути невичерпними, надто при використанні словосполучень «і т. д.», «та ін.»;

– коло фахівців, залучених до розробки локальних актів, не є вичерпним, що може призвести до того, що в ньому не всі питання розкрито;

– недостатній рівень кваліфікації у розробників локальних нормативних актів з питань використання навичок та прийомів юридичної техніки, особливо дотримання вимог законності;

– проблеми з формуванням ефективних механізмів здійснення локальних норм правозастосовної діяльності, передусім на етапах узагальнення інформації внаслідок застосування локального акта, його аналізу та закріплення, у разі якщо досвід оцінюється як позитивний.

У трудових та освітніх правовідносинах роль локальних нормативних актів зводиться до такого:

1. Локальні нормативні акти – це особливий різновид правових актів, які є формою нормотворчої діяльності,

що надається трудовим законодавством, змістово призначені для закріплення норм трудового права, які є істотним джерелом трудового права, що має правовий, державно-владний характер, обмежену сферу поширення та поєднує специфічне коло суб'єктів трудових правовідносин.

2. Локальні нормативні акти виступають як зручний інструмент у регулюванні правовідносин у сфері праці, сприяють підвищенню ефективності правового регулювання відповідно до потреб конкретного роботодавця.

3. Локальні нормативні акти є зручним інструментом регулювання відносин у сфері праці, сприяють підвищенню ефективності правового регулювання відповідно до потреб конкретного роботодавця в межах окремої освітньої організації.

4. Колективні договори є особливими джерелами трудового права, що виділяються в окремий вид локального регулювання і не зводяться до локального нормативного акта, тому що мають іншу правову природу.

5. Локальні нормативні акти про працю містять загально-обов'язкові правила поведінки, розраховані на неодноразове застосування, що поширюють свою дію на необмежене коло осіб у межах окремої організації та мають самостійне регульовальне значення трудових правовідносин.

Отже, в умовах ринкових відносин, що розвиваються в Україні, надто в часі повномасштабної війни з російським агресором, що спричинила переформатування національної вищої освіти, питання застосування локального регулювання набули особливої актуальності. При цьому практика їх розробки, прийняття та застосування досі належно не досліджена. Тож зараз локальні нормативні акти навіть на рівні понятійного апарату потребують додаткового, системного вивчення. І навіть в умовах економічної кризи і воєнного стану важливу роль відіграє моніторинг локальних нормативних актів. Повноваження щодо проведення досліджень у сфері локальної нормотворчості можна покласти на відповідні міністерства або підпорядковані їм відомства, у рамках яких створити спеціальні підрозділи для здійснення збору інформації, проведення контролю, аналізу вивчених локальних актів, результатом діяльності яких будуть пропозиції щодо вдосконалення нормативних правових актів.

Прийняття суб'єктами локальної нормотворчості якісних актів, здатних ефективно впливати на різні сфери діяльності організації, значною мірою залежить від інформаційного забезпечення процесу нормотворчості, обліку попереднього нормотворчого досвіду. В цьому аспекті саме правовий моніторинг може сприяти підвищенню якості локальних актів.

Розширення самостійності (автономії) ЗВО у сфері локальної нормотворчості та інтенсифікація локального регулювання, зумовлені реформуванням освіти, потребують подальшого наукового розроблення правової теорії локального правового регулювання. У цьому аспекті потрібно узагальнити позитивний досвід локальної нормотворчості ЗВО. Цю місію, можливо, могли б узяти на себе асоціації освітніх організацій, Міністерство освіти і науки.

Задля підвищення ефективності управління освітні організації мають проявити системний підхід до питань локальної нормотворчості, що передбачає: прогнозування і планування нормотворчої діяльності; розроблення та ухвалення системоутворювального локального нормативного акта, спрямованого на впорядкування всіх стадій нормотворчого процесу і на визначення компетенції його учасників; моніторинг змісту локальних нормативних актів; систематизацію і формування актуального електронного банку локальних нормативних актів, доступного всім учасникам правозастосування.

### **Контрольні питання**

1. Що таке локальна нормотворчість ?
2. Дайте визначення локальної норми права.
3. Обґрунтуйте мету локального нормативного регулювання суспільних відносин.
4. Яка характерна особливість локальної нормотворчості дозволяє відмежувати її від інших видів нормотворчої діяльності?
5. У чому полягає така особливість локальної нормотворчості, як «конкретизація загальних положень, зафіксованих в актах вищого рівня»?
6. Назвіть основні ознаки локальних актів.
7. На підставі яких положень чинного законодавства розробляються локальні нормативно-правові акти?

8. Розмежуйте поняття «локальний акт» та «корпоративний акт».

9. Сформулюйте основне призначення локальних нормативних актів у сфері праці. Наведіть приклади локальних нормативних актів роботодавців, що регулюють трудові відносини.

10. У чому полягає особливість локальної нормотворчості в правовому регулюванні освітніх відносин? Що таке автономія ЗВО, які її переваги?

### Рекомендована література

1. Бірюкова А. Поняття і сутність локальних нормативно-правових актів у системі джерел трудового права. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. Вип. 6. С. 75–78. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/06/16.pdf>
2. Великий тлумачний словник сучасної мови. URL: <https://slovnuk.me/dict/vts/%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9>
3. Венедіктов С. В. Трудове право України. Київ : Людмила, 2021. 216 с.
4. Голобородько В. О. Внутрішній трудовий розпорядок: поєднання централізованого та локального правового регулювання. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 368–372.
5. Гордієнко О. Локальна конкретизація права в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 195–201. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/6/35.pdf>
6. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
7. Жигалкін І. Поєднання централізованого, локального й індивідуального правового регулювання праці. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 233–240.
8. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
9. Загуменна Ю. О., Лазарєв В. В., Сидоренко А. Ю. Відомча нормотворчість в Україні: досвід комплексного аналізу : монографія. Харків : Планета-Прінт, 2021. 228 с.
10. Занфірова Т. А. Філософсько-правові аспекти проблематики локальних нормативних актів трудового права. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 129–133.

11. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
12. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. База URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
13. Кравчук В. М. Корпоративне право: науково-практичний коментар законодавства та судової практики. Київ : Істина, 2005. 720 с.
14. Майданник Р. А. Локальні акти в цивільному праві України: поняття, природа, класифікація. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 10. С. 78–85.
15. Методичні рекомендації щодо оплати праці працівників малих підприємств : Наказ Мінсоцполітики України від 13.08.2004 р. № 186. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/98613\\_\\_98613](https://zakononline.com.ua/documents/show/98613__98613)
16. Озель В. І. Організаційно-конституційні засади правового статусу керівника державного підприємства. *Dictum Factum*. 2023. № 1 (13). С. 12–18. URL: <https://df.duit.in.ua/index.php/dictum/article/view/248/218>
17. Панкевич І. Локальні норми в системі трудового права України. *Форум права*. 2018. Вип. 53 (5). С. 59–65. URL: [http://forumprava.pp.ua/files/059-065-2018-5-FP-Pankevich\\_8.pdf](http://forumprava.pp.ua/files/059-065-2018-5-FP-Pankevich_8.pdf)
18. Петровська О. К. Корпоративні норми в регулюванні діяльності інститутів громадянського суспільства. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Т. 30 (69). № 6. С. 18–22. URL: [https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6\\_2019/6.pdf](https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6_2019/6.pdf)
19. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
20. Про відпустки : Закон України від 15.11.1996 р. № 504/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80#Text>
21. Про затвердження типових форм трудових договорів про надомну та дистанційну роботу : Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 05.05.2021 р. № 913-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0886-21#Text>
22. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>
23. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

24. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12.01.2012 р. № 4312-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17#Text>
25. Проект Трудового кодексу України від 08.11.2019 р. № 2410. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67331](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331)
26. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. Київ : КНЕУ, 2009. 162 с.
27. Сіроха Д. Юридична природа корпоративних норм та їх місце у системі локального нормотворення. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 32. С. 176–184. URL: <https://journals.snu.edu.ua/index.php/app/article/view/155/142>
28. Сіроха Д. І. Локальні нормативно-правові акти: сутність та соціальне призначення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. № 41, т. 2. С. 47–50. URL: [https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc41/part\\_2/13.pdf](https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc41/part_2/13.pdf)
29. Сіроха Д. І. Особливості локальних нормативних актів у сфері праці. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 31. URL: <https://journals.snu.edu.ua/index.php/app/article/view/120/109>
30. Тичкова О. Ю. Локальні корпоративні норми у цивільно-правовому регулюванні : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 192 с.
31. Тичкова О. Ю. Локальні корпоративні норми у цивільно-правовому регулюванні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2009. 20 с.
32. Томашевська М. О. Корпоративні акти в системі джерел права України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 210 с.
33. Томашевська М. О. Корпоративні норми в системі джерел права України. *Держава та право : зб. наук. праць «Юрид. і політ. науки»*. Київ, 2002. Вип. 18. С. 47–50. URL: [http://www.nbuuv.gov.ua/old\\_jrn/Soc](http://www.nbuuv.gov.ua/old_jrn/Soc)
34. Форманюк В. В. Локальна правотворчість як одна з форм активності соціального суб'єкта. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 55–58. URL: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-63739.html?page=44>
35. Форманюк В. В. Поняття локальної нормотворчості. *Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.), Л. І. Кормич (заст. голов. ред.), Ю. П. Аленін та ін.* Одеса : Фенікс, 2011. Вип. 44. С. 124–129. URL: [http://app.nuoua.od.ua/archive/44\\_2012/16.pdf](http://app.nuoua.od.ua/archive/44_2012/16.pdf)



36. Форманюк В. В. Правова природа локальних нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. С. 98–103. URL: <http://www.apdp.in.ua/v69/16.pdf>
37. Харитонов Є. О. Місце корпоративних норм у системі форм (джерел) права. *Корпоративне право в Україні: становлення та розвиток* : зб. наук. праць за матер. міжрегіон. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 26–27 верес. 2003 р.). Київ, 2004. С. 33–35. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Vapnu/2010\\_4/8](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Vapnu/2010_4/8)
38. Шкіцька І. Управлінське документознавство : навчальний посібник. Вид. 2-ге, онов. та допов. Тернопіль : ТНЕУ, 2020. 382 с.
39. Шулипа М. Ю. Дія локальних нормативно-правових актів, що містять норми трудового права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 57. С. 305–310.
40. Ярошенко О. М. Джерела трудового права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2007. 476 с.

## Тема 11

# АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (ACQUIS COMMUNAUTAIRE (ACQUIS))

*11.1. Становлення співпраці, історія розвитку та основні етапи взаємовідносин України та ЄС*

*11.2. Термінологічні особливості наближення законодавства України до *acquis communautaire (acquis)* Європейського Союзу*

*11.3. Вплив євроінтеграційних процесів на адаптацію законодавства України до *acquis communautaire (acquis)* Європейського Союзу до підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС*

*11.4. Адаптація законодавства України до *acquis communautaire (acquis)* Європейського Союзу після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС*

*11.5. Закон України «Про правотворчу діяльність» з позиції євроінтеграції*

### **11.1. Становлення співпраці, історія розвитку та основні етапи взаємовідносин України та ЄС**

Попри давню історичну традицію євроінтеграційних прагнень України, реальним змістом вона почала наповнюватися після проголошення незалежності держави в 1991 році.

Співпраця України з Європейським Союзом (на той час Європейськими Співтовариствами) розпочалася 2 грудня 1991 року, після Всеукраїнського референдуму щодо її незалежності. Декларація Європейських Співтовариств передбачала визнання незалежності України та закликала підтримувати відкритий і конструктивний діалог, спрямований на забезпечення виконання всіх колишніх зобов'язань СРСР.

Україна, як правонаступниця УРСР, використовувала Угоду між Європейським економічним співтовариством і Європейським Співтовариством з атомної енергії та СРСР про торгівлю і комерційне та економічне співробітництво, підписану 18 грудня 1989-го, для забезпечення правової регламентації

відносин з Європейським Союзом до набуття чинності 1996 року Тимчасової угоди між ЄС і Україною<sup>1</sup>.

Важливо наголосити, що Рада ЄС запропонувала у 1992 році укласти угоди про партнерство і співробітництво з усіма республіками пострадянського простору. Тож 14 вересня у Брюсселі відбулася перша зустріч Україна – ЄС на найвищому рівні між Президентом України Леонідом Кравчуком та Головою Комісії Європейських Співтовариств Жаком Делором, котрий, зокрема, наголосив, що ЄС буде співпрацювати з Україною, якщо вона підтвердить свій без'ядерний статус<sup>2</sup>. Також було зроблено спільну заяву від імені України та Єврокомісії, у якій визнавались чинними Угода про торгівлю і торговельно-економічне співробітництво та Угода про торгівлю текстильними товарами між ЄС і колишнім СРСР у відносинах між ЄС та Україною з необхідністю подальшого юридичного оформлення такого стану відносин. Також було висловлено наміри укласти угоду нового покоління про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС<sup>3</sup>.

2 липня 1993 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про Основні напрями зовнішньої політики України», якою було закладено підвалини зовнішньої політики України та окреслено її пріоритетні напрями. У п. 2 «Регіональне співробітництво в Європі» зазначалося, що перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах, а також інших західноєвропейських або загальноєвропейських структурах за умови, що це не шкодитиме її національним інтересам. З метою підтримання стабільних відносин із Європейськими Співтовариствами Україна укладає з ними Угоду про партнерство і співробітництво, здійснення якої стане першим етапом

---

<sup>1</sup> Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В. Основи права Європейського Союзу : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 185–186.

<sup>2</sup> Віднянський С. Європейська політика України: основні етапи, проблеми та перспективи реалізації. *Міжнародні зв'язки України : наукові пошуки і знахідки (англ.)*. 2016. № 25. С. 22.

<sup>3</sup> Україна – Європейський Союз : зібрання міжнародних договорів та інших документів (1991–2009). Розділ 2. URL: [https://issuu.com/maxor/docs/zibrannya\\_1991-2009\\_-2/2#google\\_vignette](https://issuu.com/maxor/docs/zibrannya_1991-2009_-2/2#google_vignette)

просування до асоційованого, а згодом – до повного її членства в цій організації<sup>4</sup>.

Таким чином Україна на законодавчому рівні визначила пріоритет євроінтеграційного напрямку в зовнішній політиці, що передбачав не лише співпрацю з європейськими організаціями та інституціями, а й безпосередню участь у їхньому складі. Вступ у Європейські Співтовариства, а в подальшому до Європейського Союзу – як однієї з найефективніших глобальних та континентальних організацій, став стратегічною метою України.

У жовтні 1993 року відбулося відкриття представництва Комісії ЄС у Києві, а в липні 1995-го у Брюсселі відкрито Представництво України при Європейських Співтовариствах. 1 червня 1995 року відбулася зустріч Президента України Л. Кучми з Президентом Європейської Комісії Ж. Сантером. У підсумку цієї зустрічі було укладено Тимчасову угоду про торгівлю та торговельне співробітництво між Україною та ЄС.

Для реалізації євроінтеграційного вектору України 11 червня 1998 року Указом Президента України № 615 затверджено Стратегію інтеграції України до ЄС.

16 червня 1994 року між Україною та Європейськими Співтовариствами було підписано Угоду про партнерство та співробітництво, яка набрала чинності 1 березня 1998 року після ратифікації Україною, Європейськими Співтовариствами та їх країнами-членами.

Цілями Угоди про партнерство та співробітництво (далі – УПС) були:

- 1) розвиток тісних політичних відносин шляхом постійного діалогу з політичних питань;
- 2) сприяння торгівлі та інвестиціям і гармонійним економічним взаєминам;
- 3) забезпечення основ для взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, науково-технічного та культурного співробітництва;

---

<sup>4</sup> Про Основні напрями зовнішньої політики України : Постанова Верховної Ради України від 02.07.1993 р. № 3360-XII (втрата чинності від 20.07.2010). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12#Text>

4) підтримка України в її зусиллях зміцнювати демократію та повністю завершити перехід до ринкової економіки<sup>5</sup>.

Відповідно до ч. 3 ст. 108 УПС, припиняла дію Угода про торгівлю та економічне і комерційне співробітництво з Радянським Союзом 1989 року.

Оскільки Угода була укладена на 10 років, з можливістю автоматичного її продовження (ст. 101), фактично було виписано шляхи реалізації євроінтеграційних векторів України та загалом рамки взаємостосунків з ЄС.

Доречно наголосити, що Україна першою з-поміж пострадянських країн підписала Угоду про партнерство та співробітництво з Європейськими Співтовариствами.

У червні 1998-го, після створення Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, на першому засіданні Україна офіційно заявила про прагнення набути статусу асоційованого членства в ЄС.

Для реалізації положень Угоди про партнерство та співробітництво 5 листопада 1998 року відбулося перше засідання Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, у рамках якого засновано шість підкомітетів:

- з питань торгівлі та інвестицій;
- з фінансових, економічних питань і статистики;
- з енергетики, ядерних питань і навколишнього середовища;
- з митного, прикордонного співробітництва, боротьби з відмиванням грошей і наркобізнесом;
- з транспорту, телекомунікацій, науки та технологій, освіти та навчання;
- з вугілля, сталі, гірничої промисловості та сировинних матеріалів.

Паралельно зі засіданнями Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС відбувалися саміти Україна–ЄС, результатом яких стала розробка і схвалення 10 грудня 1999 року на Гельсінській сесії Ради ЄС Спільної стратегії ЄС щодо України, яка передбачала: сприяння у розбудові стабільної,

---

<sup>5</sup> Право Європейського Союзу : навчальний посібник / за ред. Р. А. Петрова. 5-ге вид., змін. і допов. Київ : Істина, 2013. С. 297.

відкритої, плюралістичної демократії в Україні, що базується на верховенстві права, та підтримку стабільно функціонуючої ринкової економіки; співпрацю з Україною в підтриманні стабільності та безпеки в Європі й усьому світі, та в пошуку ефективних шляхів вирішення спільних проблем, які постають перед континентом; розширення економічного, політичного та культурного співробітництва з Україною, а також співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ<sup>6</sup>.

Незважаючи на високий рівень активності України у взаємовідносинах із ЄС, з кінця 90-х років минулого століття настає сповільнення співпраці. Професор С. Віднянський назвав цей період «смутиним часом» через те, що, з одного боку, Президентом України Л. Кучмою були зроблені нові організаційно-законодавчі кроки щодо розвитку євроінтеграційного стратегічного зовнішньополітичного курсу, а з іншого – посилились авторитарні тенденції його правління і залежність (переважно негативна) зовнішньої політики України від серйозних внутрішньополітичних випробувань (корупції, тіншової економіки, придушення свободи слова (насамперед ідеться про так звану справу Гонгадзе), що викликало розчарування з боку західних партнерів<sup>7</sup>. Щоправда, охолонення взаєностосунків відбулося не лише через внутрішньоукраїнські негаразди, адже, судячи зі заяв лідерів ЄС та країн-учасниць ЄС, вони не були готові до більш тісної співпраці з Україною.

Зміни у взаємовідносинах між Україною та ЄС відбулися після Помаранчевої революції, яка продемонструвала всьому світові наявність в Україні демократії і здатність українського народу її відстоювати. У ЄС також відреагували на політичні зміни в Україні, що відобразилося в заяві Президента Комісії ЄС Жозе Мануеля Баррозу про майбутнє України в ЄС.

Підсумком стало підписання 21 лютого 2005 року Плану дій «Україна – Європейський Союз», реалізація якого була

---

<sup>6</sup> Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України, схвалена Європейською Радою 11 грудня 1999 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_492#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_492#Text)

<sup>7</sup> Взаємовідносини України і Європейського Союзу після Помаранчевої революції: потенціал і нереалізовані можливості. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/en/infocentre/get/16509>

розрахована на 2005–2008 роки та передбачала інтенсивну взаємодію щодо виконання положень Угоди про партнерство і співробітництво та моніторинг досягнення поставлених цілей. Кінцевою метою Плану мало бути укладення нової угоди про політичну асоціацію та економічну інтеграцію з ЄС. Показовим є також затвердження 25 лютого ЄС для України спеціального статусу сусідства та визнання у грудні того ж року України державою з ринковою економікою, що посприяло вступу у 2008 році України в СОТ.

26 березня 2008 року було представлено спільну доповідь ЄС та України про виконання Плану дій «Україна – ЄС», а 9 вересня на 12-му Саміті «Україна – ЄС» у Парижі досягнуто домовленості щодо розробки нового, вдосконаленого договору, який називатиметься Угодою про асоціацію України з ЄС.

Лише 30 березня 2012 року відбулося парафування на рівні глав переговорних делегацій Угоди про асоціацію України з ЄС.

21 листопада 2013 року, напередодні остаточного підписання Угоди про асоціацію України з ЄС, тодішня українська владна верхівка, під тиском російської федерації, приймає рішення призупинити підготовку підписання Угоди. Це була фактично відмова від євроатлантичного курсу України, що спричинило масове незадоволення українського суспільства і, як наслідок, протестний рух, який отримує назву «Революція Гідності». З 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року тривала боротьба українців не лише за своє європейське майбутнє, але і загалом за свободу, права та гідне життя.

Результатом перемоги Революції Гідності стало підписання Угоди про асоціацію України з ЄС<sup>8</sup>, яке відбувалося у два етапи – 21 березня 2014 року було підписано політичну частину, а 27 червня 2014-го – економічну. Верховна Рада України та Європейський парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 6 вересня 2014 року.

---

<sup>8</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 11.02.2024)

До повного набрання чинності 1 вересня 2017 року Угоди про асоціацію велася активна співпраця між Україною та ЄС, результатом якої стало попереднє застосування зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, введення безвізового режиму для України. ЄС, починаючи з 2014 року, став основним торговельним партнером України, надаючи повну політичну підтримку в її боротьбі з російською агресією.

Для імплементації викладених в Угоді положень та зобов'язань 25 жовтня 2017 року Кабінетом Міністрів України було затверджено План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС<sup>9</sup>. У ньому передбачено 1943 пункти щодо створення правових передумов для початку реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, реформи правоохоронних органів та створення антикорупційної системи, реформи державного управління, гармонізації виборчого законодавства, реформування процедури скасування депутатської недоторканності, заходи щодо дотримання гендерної рівності та прав людини загалом, низку інших економічних, фінансових, енергетичних, екологічних, організаційно-управлінських заходів.

7 лютого 2019 року Верховна Рада України закріпила курс на повноправне членство України в ЄС та НАТО, внісши відповідні поправки до Конституції України.

Подальша співпраця між Україною та ЄС відбувалася в рамках засідань Ради асоціації Україна – ЄС, що давало свої позитивні результати, які 2021-го відзначив Європарламент, схваливши резолюцію щодо прогресу реформ в Україні.

28 лютого 2022 року Президент України Володимир Зеленський підписав заявку на вступ України до ЄС, яка була схвалена Європейською радою 23 червня 2022 року. Протягом усього 2023 року велася робота з підготовки переговорів щодо вступу України до Європейського Союзу, яка завершилася 14 грудня позитивним рішенням Ради Європейського Союзу.

---

<sup>9</sup> План 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 : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.1017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>



На початку 2024 року ЄС розпочав процес скринінгу українського законодавства. Таким чином, попри ведення повномасштабної війни з рашистськими агресорами, Україна впевнено рухається до вступу у Європейський Союз.

Беручи до уваги досить непрості взаємовідносини між Україною та ЄС, можна зустріти різну їх класифікацію. Але доцільно одним із релевантних критеріїв періодизації євроінтеграційної історії України визначити політико-правовий аспект, який у поєднанні з хронологічним підходом локалізує в часі основні етапи правового забезпечення євроінтеграції України. Зважаючи на це, в історії України на її шляху вступу до Євросоюзу можна умовно виділити такі етапи: 1) визначення політико-правових основ і напрямів зовнішньої політики України за європейським вектором розвитку, а також стратегічних цілей і напрямів майбутнього партнерства з ЄС (1990–1998 рр.); 2) зміцнення стратегічного партнерства України та ЄС, формування політики адаптації законодавства України до права Євросоюзу (1999–2004 рр.); 3) розширення співробітництва України та ЄС, переговорний процес (2005–2012 рр.); 4) зупинення процесу євроінтеграції України, Революція гідності (2013–2014 рр.); 5) відновлення євроінтеграційного курсу України, підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (2014–2021 рр.); 6) євроінтеграція в умовах повномасштабної російської агресії проти України, набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС (2022 р. – донині)<sup>10</sup>.

## **11.2. Термінологічні особливості наближення законодавства України до *acquis communautaire* (acquis) Європейського Союзу**

Приведення законодавства України до *acquis* ЄС набирає своєї актуальності відповідно до розвитку та розширення співпраці між Україною та ЄС. Фактично кожен етап взаємин України та ЄС вимагав узгодження законодавства України

---

<sup>10</sup> Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану : монографія / ред. кол. : В. А. Журавель (співголова), Н. С. Кузнецова (співголова), О. М. Бандурка та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Харків : Право, 2023. С. 250.

з *acquis* ЄС, що, відповідно до Копенгагенських критеріїв членства, є одним із критеріїв членства в ЄС. Тому приведення законодавства України до *acquis* ЄС стало пріоритетною складовою євроінтеграційної політики України.

Але, з огляду на специфіку як самого ЄС, так і *acquis*, є потреба у з'ясуванні термінів, якими доводиться послуговуватися в процесі приведення законодавства України до *acquis* ЄС.

Отож *acquis communautaire* (*acquis*) ЄС (у перекладі – «надбання» або «доробок Співтовариств») – це сукупність взаємних прав і обов'язків, які складають право ЄС загалом і включені до правових систем держав-членів ЄС. *Acquis* ЄС постійно розвивається і включає:

- зміст, принципи та політичні цілі договорів ЄС;
- будь-яке законодавство, прийняте для застосування цих договорів, і прецедентне право, розроблене Судом Європейського Союзу;
- декларації та резолюції, які ухвалює ЄС;
- заходи у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, юстиції та внутрішніх справ;
- міжнародні угоди, які укладає ЄС, і угоди, укладені між самими державами-членами щодо діяльності ЄС<sup>11</sup>.

Звідси можна зрозуміти, що «*acquis*» – досить широке за своїм значенням поняття і не обмежується лише законодавством ЄС. Причому, як зазначає Р. Петров, правозастосовна практика інститутів ЄС породила безліч підвидів «*acquis communautaire*», одним із яких є «*acquis* вступу». Це динамічне поняття, яке водночас є ширшим за обсягом, ніж поняття «*acquis communautaire*», хоча й ґрунтується на ньому. Обсяг і зміст «*acquis* вступу» фіксується в ході переговорів про вступ до ЄС і нормативно закріплюється в Актах вступу. Відмінною рисою «*acquis* вступу» є те, що це поняття, крім елементів нормативного характеру, включає в себе різні політичні акти і дії, що не мають правової сили. Таким чином, кожен новий член ЄС домагається формалізації в Актах вступу індивідуального «*acquis* вступу», з індивідуальними постійними і тимчасовими винятками, а також захисними заходами,

---

<sup>11</sup> *Acquis*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSEM%3Aacquis&qid=1712845484669>

які ЄС може застосувати з метою захисту власних інтересів<sup>12</sup>. Тому «acquis вступу» кожної держави до ЄС може різнитися відповідно до історичних, політичних та економічних умов і попередніх домовленостей задля максимального врахування інтересів сторін. Отже, «acquis вступу» є яскравим прикладом феномену права ЄС.

Тому доцільно використовувати термін «acquis communautaire (acquis)» ЄС при розгляді приведення законодавства України у відповідність до права ЄС.

Для кращого розуміння процесу наближення законодавства України до acquis ЄС та з метою термінологічної єдності необхідно розрізнити такі поняття:

1) адаптація законодавства – односторонній процес приведення законодавства держави у відповідність до законодавства іншого суб'єкта (наприклад, ЄС);

2) апроксимація законодавства – процес досягнення певного рівня узгодженості законодавства відповідних суб'єктів. Здійснюється за допомогою адаптації, гармонізації, уніфікації та рецепції законодавств, що відрізняються між собою предметом і методом правового регулювання, обсягом, глибиною, ступенем досягнення відповідності правових систем, джерелами, їхнім співвідношенням із національним правом, метою правового регулювання, колом суб'єктів нормотворення, способом введення в дію та способом імплементації<sup>13</sup>.

Важливо враховувати, що в acquis у широкому значенні є «м'яка» частина необов'язкових правил, які можуть виходити за межі компетенції, делегованої країнами-членами. Зважаючи на те, що діюче «адаптаційне» законодавство України не проводить межі між «фундаментальною» та «м'якою» частинами acquis communautaire, апроксимація до права внутрішнього ринку ЄС має здійснюватися в широкому значенні цього слова, тобто з урахуванням «м'якого» права ЄС<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> «Acquis вступу» як складова феномену права Європейського Союзу. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/075b22e4-2df2-44a2-951b-4ef7996626e6/content>

<sup>13</sup> Основи права Європейського Союзу : підручник / Харків. нац. ун-т ім. В. І. Каразіна. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2020. С. 576.

<sup>14</sup> Вишняков О. К. Апроксимація правового забезпечення цивільних майнових відносин в Україні до умов внутрішнього ринку Європейського Союзу : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2008. С. 35.

Під адаптацією законодавства України до законодавства ЄС розуміємо послідовний процес наближення її правової системи, включаючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практику, правозастосування, до правової системи ЄС відповідно до критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір до нього приєднатися<sup>15</sup>.

Щодо гармонізації законодавства держав-членів ЄС, то вона передбачає:

1) визначення органами ЄС заходів із гармонізації та прийняття директив, якими встановлюються єдині для держав-членів напрями, цілі та результати регулювання процесів, що впливають на функціонування спільного ринку;

2) визначення державами-членами ЄС національних форм, процедур і механізмів імплементації директив із гармонізації та прийняття відповідних змін до внутрішніх нормативно-правових актів з метою досягнення цілей, поставлених директивою<sup>16</sup>.

Однак гармонізація, поряд зі спільними рисами, характеризувалася й істотними відмінностями від аналогічного процесу, здійснюваного на рівні Євросоюзу та у відносинах ЄС із третіми країнами. Спільною, звісно, залишилася загальна мета гармонізації, яка полягає у створенні уніфікованого правового середовища для всіх суб'єктів ринкових відносин. Проте досягнення цієї цілі насамперед потребує нівелювання відмінностей, наявних у національних правилах, що регулюють цей тип відносин. В українському варіанті гармонізація вітчизняного законодавства в рамках співробітництва нашої держави з Євросоюзом також спрямована на створення сприятливих умов для доступу наших виробників та провайдерів послуг до спільного ринку ЄС та ринків країн, які визнають стандарти організації. Крім того, цей процес створює правові засади для появи нормативного середовища, наближеного

---

<sup>15</sup> Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. С. 131.

<sup>16</sup> Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text)

до вже наявного в країнах-членах Союзу, в такий спосіб сприяючи залученню бізнесменів із країн-членів європейських інтеграційних об'єднань до активнішої діяльності в Україні. Їхня присутність на вітчизняних теренах покликана сприяти економічному розвитку держави, а також залученню іноземних інвестицій в українську економіку<sup>17</sup>.

Уніфікація законодавства передбачає приведення національних актів у такий стан, при якому відповідні норми повністю збігаються<sup>18</sup>. Тобто у випадку з уніфікацією з *acquis* ЄС мається на увазі приведення національного законодавства у повну відповідність до права ЄС.

Розглядаючи рецепцію законодавства Європейського Союзу, під нею слід розуміти процес транспонування правової системи, її частини та/або правової культури Європейського Союзу у правову систему України<sup>19</sup>. Фактично рецепція передбачає повне і буквальне запозичення правових норм з *acquis* ЄС та імплементацію її в законодавство України.

Враховуючи особливості «*acquis* вступу» в частині індивідуального підходу до кожної держави-кандидата на вступ до ЄС, Україна може використовувати апроксимацію законодавства як через адаптацію, так і через гармонізацію, уніфікацію чи рецепцію. Таким чином, наша держава після вступу до ЄС зможе максимально захистити свої національні інтереси, передусім в економічній, фінансовій та всіх інших сферах життєдіяльності, на які поширюється *acquis* ЄС.

---

<sup>17</sup> Муравйов В. Мушак Н. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Віче*. 2013. № 8. С. 12.

<sup>18</sup> Волошенюк О. В. Гармонізація та уніфікація законодавства як форми зближення правових систем. *Право і суспільство*. 2015. № 4(4). С. 3–7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2015\\_4%284%29\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_4%284%29_3)

<sup>19</sup> Гомонай В. В. Рецепція права в умовах євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2012. Вип. 18. С. 11.

### **11.3. Вплив євроінтеграційних процесів на адаптацію законодавства України до *acquis communautaire* (*acquis*) Європейського Союзу до підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС**

Після проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року почалася розбудова її державності на основі демократії, свободи та верховенства права, що є базовими принципами цивілізованих європейських і світових держав. Державам-членам Європейських Співтовариств вдалося досягнути високих стандартів у побудові демократичних і відкритих суспільств з ринковими економіками та високими стандартами життя, що зумовило вибір Україною європейського вектору розвитку як пріоритетного.

З 1993 року перспективною метою української зовнішньої політики стало членство України в Європейських Співтовариствах, а також інших західноєвропейських або загальноєвропейських структурах за умови, що це не шкодитиме її національним інтересам.

Для реалізації європейського зовнішньополітичного курсу потрібно було провести глибинні реформи в Україні фактично всіх сфер життєдіяльності (старі радянські інституції були непридатні для розбудови демократичної держави), що, в разі успіху, робило можливим виконання вимог до держав-кандидатів на вступ до ЄС (Копенгагенські критерії). Одним із пріоритетних напрямків стала правова реформа законодавства України та адаптація його до *acquis communautaire* (*acquis*) Європейського Союзу.

Першим документом, який заклав правові засади для гармонізації українського законодавства з правом Євросоюзу ще до набуття чинності Угоди про партнерство і співробітництво, стала Тимчасова угода між Україною та ЄС про торгівлю та торговельне співробітництво, підписана 1 червня 1995 року у Брюсселі. Вона набула чинності 1 лютого 1996-го. Тимчасова угода передбачала гармонізацію законодавства України з правом ЄС у галузях конкуренції (ст. 17) та захисту прав на інтелектуальну власність (ст. 18, Додаток III)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В. І. Муравйова. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 494.

Після набрання чинності Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами у 1998 році статтею 51 було чітко визначено, що важливою умовою зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України зі законодавством Співтовариства. Україна взяла на себе зобов'язання вжити заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства Співтовариства. Визначено перелік законів, які мали бути адаптовані до права ЄС у певних галузях: закон про митницю, закон про компанії, закон про банківську справу, бухгалтерський облік компаній і податки, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупки, охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист прав споживачів, непряме оподаткування, технічні правила і стандарти, закони та інструкції стосовно ядерної енергії, транспорт. Також у статтях 50, 60, 61, 68, 71 було визначено правові засади адаптації у сфері інтелектуальної власності, промисловості, сільського господарства, енергетики, відмивання грошей, у соціальній сфері та статистиці.

Передбачено допомогу Україні з боку Співтовариства для реалізації окреслених заходів, що полягала в: обміні експертами; завчасному наданні інформації, особливо щодо відповідного законодавства; організації семінарів; професійній підготовці; допомозі у здійсненні перекладу законодавства Співтовариства у відповідних секторах<sup>21</sup>.

На виконання положень Угоди про партнерство і співробітництво 12 червня 1998 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України № 852 «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до ЄС», якою було створено при Міністерстві юстиції Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та визначено перелік міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, відповідальних

---

<sup>21</sup> Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р. (втрата чинності від 01.09.2017). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text)

за організацію роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу<sup>22</sup>.

16 серпня 1999 року Постановою Кабінету Міністрів України № 1496 затверджено Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС. У загальних положеннях Концепції наведено тлумачення законодавства, зокрема включено туди установчі договори ЄС, положення, директиви та інші акти нормативного характеру, які приймаються компетентними органами ЄС, міжнародні угоди та рішення Суду ЄС, якими дається офіційне тлумачення відповідних правових норм. Констатовано, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС проводиться з метою не лише виконання Угоди про партнерство і співробітництво, а й створення правової бази для інтеграції України до ЄС. Іншими розділами закріплено етапи адаптації законодавства України до законодавства ЄС, механізм адаптації, що передбачав впровадження адаптованого законодавства, організаційне забезпечення процесу адаптації законодавства, яке включило фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення<sup>23</sup>.

У вересні 2000-го Президент Л. Кучма своїм Указом створив й очолив Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а Урядом було прийнято Державну програму інформування громадськості з питань європейської інтеграції України.

На цьому етапі помітно посилюється увага України до концептуалізації державної політики з адаптації законодавства до *acquis communautaire* (*acquis*) та інституційного забезпечення адаптаційного процесу, оскільки за відсутності прогресу за цим напрямом країна позбавляється можливості партнерства з ЄС, його сприяння політичним і економічним реформам, тіснішої економічній інтеграції та сталому розвитку, надання політичної підтримки й допомоги<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Про запровадження механізму адаптації законодавства України до ЄС : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.1998 р. № 852 (втрата чинності від 31.03.2004). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852-98-%D0%BF#Text>

<sup>23</sup> Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 р. № 1496. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1496-99-%D0%BF#Text>

<sup>24</sup> Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану: монографія / ред. кол. : В. А. Журавель (співголова), Н. С. Кузнецова (співголова), О. М. Бандурка та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. Харків : Право, 2023. С. 250.



На законодавчому рівні у 2002 році Верховною Радою України схвалено Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу<sup>25</sup>. Сім розділів Концепції розширювали положення прийнятої 1999 року Кабінетом Міністрів України аналогічної Концепції. Визначено, що державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроекткування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу при нормопроектванні, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України.

Концепція наголошувала на важливості формування та виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а також створення ефективного механізму її реалізації.

Метою Загальнодержавної програми визначено створення передумов до підготовки законодавчого поля для входження України до Європейського Союзу.

Головними завданнями Загальнодержавної програми визнано: забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року, інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з Європейським Союзом; розвиток законодавства України у напрямі його наближення до законодавства Європейського Союзу та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів; створення правової бази для інтеграції України до Європейського Союзу; створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму адаптації законодавства, який визначав би цілі та сфери, етапи адаптації законодавства, складовими

---

<sup>25</sup> Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21.11.2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>

елементами якого повинно бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення та ін.

Саму ж Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу було прийнято через два роки, 2004-го, Верховною Радою України<sup>26</sup>. У Програмі законодавці вказали, що вона визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування. У Розділі II вперше на законодавчому рівні навели дефініції термінів, котрі стосуються права ЄС, визначивши загалом саме поняття *acquis communautaire* (*acquis*) як правову систему Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського Співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. Також було розкрито первинні та вторинні джерела *acquis* ЄС.

Тож Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначила основи державної політики України щодо адаптації вітчизняного законодавства до *acquis communautaire* (*acquis*).

На жаль, значний масив прийнятих нормативних документів щодо адаптації законодавства України до *acquis communautaire* (*acquis*) ЄС та безпосередня їх реалізація не дали бажаного євроінтеграційного результату. Складна внутрішньополітична ситуація в Україні, спричинена проблемами з дотриманням прав людини, свободи слова, корупцією та численними політичними кризами, суттєво сповільнили євроінтеграційні процеси. Це, своєю чергою, викликало значне народне невдоволення, що зрештою завершилося перемогою Помаранчевої революції та приходом до влади, на перший погляд, проєвропейських політиків.

---

<sup>26</sup> Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>

Вже у 2005 році Україна розпочинає новий етап співпраці з ЄС, в тому числі щодо адаптації законодавства України до *acquis communautaire* (*acquis*) ЄС. Новим рамковим документом став План дій «Україна – Європейський Союз»<sup>27</sup>, скерований на реалізацію положень Угоди про партнерство та співробітництво як діючої основи співробітництва України та ЄС та сприяння і підтримку мети України щодо подальшої інтеграції до європейських економічних і соціальних структур. Імплементация Плану дій мала значно наблизити українське законодавство, норми та стандарти до законодавства Європейського Союзу, насамперед в економічній сфері, відкриття економік одна одній та подальше зменшення кількості торговельних бар'єрів, що стимулювало би передусім інвестування. Було наголошено на підтримці в адаптації законодавства до норм і стандартів ЄС, зокрема через надання технічної допомоги, обмін досвідом між державними службовцями (*twinning*) та цільові консультації, а також через механізм обміну інформацією про технічну допомогу (TAIEX). Вказано на потребу постійної співпраці у сферах, які вже гармонізовані з ЄС (п. 6 Розділу про торговельні відносини – стандарти, технічне регулювання та оцінка відповідності), а п. 7 Розділу про торговельні відносини визначено перелік негармонізованих із ЄС сфер, які потребують особливої уваги та реформування.

План дій був розрахований на три роки і визначав необхідні адаптаційні законодавчі заходи щодо зміцнення демократії, верховенства права, прав людини та основних свобод, зокрема у фінансовій, економічній, безпековій, соціальній, міграційній, енергетичній, екологічній, науковій, технологічній, освітній, культурній, правоохоронній сферах та сфері охорони здоров'я і юстиції.

У 2009 році на заміну Плану дій «Україна – ЄС» було прийнято Порядок денний асоціації Україна – ЄС<sup>28</sup>. Він був спрямований на підготовку та сприяння процесові набуття чинності майбутньої Угоди про асоціацію України з ЄС, що мало позитивно вплинути на подальше політичне об'єднання

---

<sup>27</sup> План дій «Україна – Європейський Союз». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693#Text)

<sup>28</sup> Порядок денний асоціації Україна – ЄС. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693#Text)

та економічну інтеграцію України в ЄС шляхом започаткування всебічного і практичного співробітництва, завдяки якому ці надважливі завдання могли бути реалізовані.

Порядок денний асоціації був спрямований на консолідацію демократичних реформ, зокрема зосереджувався на реформі судової системи, повазі до верховенства права та прав людини, прозорості й демократичній відповідальності, боротьбі з корупцією, а також на підвищенні активності громадян у публічному прийнятті рішень в Україні. Створення всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС мало зумовити поступову і більш поглиблену інтеграцію України до внутрішнього ринку паралельно з упровадженням відповідних елементів *acquis communautaire*.

Серед інструментів імплементації Порядку денного асоціації Україна – ЄС передбачено, за необхідності, консультативну допомогу та структурований процес наближення законодавства України до законодавства ЄС.

Загалом Порядок денний асоціації Україна – ЄС був спрямований на поглиблення та розширення співпраці України з ЄС у сферах, зазначених Планом дій «Україна – ЄС» та іншими євроінтеграційними документами.

#### **11.4. Адаптація законодавства України до *acquis communautaire* (acquis) Європейського Союзу після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС**

За підсумками 12-го саміту ЄС – Україна у Парижі 9 вересня 2008 року фактично вперше документально (у Спільній заяві) було закріплено визнання з боку ЄС України як європейської держави, що має спільну історію та спільні цінності з Євросоюзом. Досягнення такої домовленості започаткувало період, у якому головним пріоритетом і об'єктом концентрації зусиль дипломатичних служб України став переговорний процес щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС включно з частиною про створення поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Європейський проект та Україна : монографія / А. В. Єрмолаєв, Б. О. Паранський, Г. М. Яворська та ін. Київ : НІСД, 2012. С. 88–89.

Перед парафуванням тексту Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 30 березня 2012 року велись тривалі переговори щодо її підготовки у рамках чотирьох робочих груп: з політичного діалогу, зовнішньої і безпекової політики; з юстиції, свободи та безпеки; з економічних, секторальних питань і питань розвитку людського потенціалу та створення зони вільної торгівлі.

Наприкінці 2013-го під час Вільнюського саміту «Східно-го партнерства» передбачалося підписання парафованої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, але тогочасна політична верхівка України зірвала процес підписання, чим поставила під сумнів увесь європейський вектор розвитку держави. Результатом такої недалекоглядної політики стали масові протести громадян, які увійшли в історію як Революція Гідності. Бажання українців жити у вільній та демократичній Європейській сім'ї було настільки сильним і незворотним, що допомогло скинути авторитарну владу, відстоявши свій європейський вибір.

Після перемоги Революції Гідності Угоду про асоціацію між Україною та ЄС було підписано у два етапи – 21 березня 2014 року відбулася церемонія підписання політичної частини Угоди, а 27 червня того ж року новообраний Президент України Петро Порошенко у Брюсселі підписав економічну частину Угоди. Для Українського народу це була знакова перемога, яка мала велике значення в умовах протистояння російській федерації, котра розв'язала війну проти України, анексувавши частину її території та вбиваючи її громадян.

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони<sup>30</sup>, стала підсумком тривалої співпраці між Україною та ЄС, що добре відображається у ст. 1, де визначено цілі Асоціації:

а) сприяти поступовому зближенню Сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках,

---

<sup>30</sup> Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 11.02.2024)

а також поглиблюючи зв'язок України з політикою ЄС та її участь у програмах та агентствах;

b) забезпечити необхідні рамки для посиленого політичного діалогу в усіх сферах, які становлять взаємний інтерес;

c) сприяти, зберігати й зміцнювати мир та стабільність у регіональному та міжнародному вимірах відповідно до принципів Статуту ООН і Гельсінського заключного акта Ради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року, а також цілей Паризької хартії для нової Європи 1990 року;

d) запровадити умови для посиленних економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі завдяки створенню поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі, як це визначено у Розділі IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») цієї Угоди, та підтримувати зусилля України стосовно завершення переходу до діючої ринкової економіки, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* ЄС;

e) посилювати співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод;

f) запровадити умови для дедалі тіснішого співробітництва в інших сферах, які становлять взаємний інтерес.

Також ст.ст. 2 і 3 Угоди визначили принципи співпраці України з ЄС, серед яких – повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, повага до принципу верховенства права, повага до принципів суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, а також протидія розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних з нею матеріалів та засобів їх доставки, дотримання принципів вільної ринкової економіки, належного врядування, боротьби з корупцією, боротьби з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку та ефективній багатосторонності.

Що стосується «знаменника», у відповідність до якого має приводитися законодавство України, за Угодою використовується доволі широкий підхід, причому він не обмежується лише джерелами права ЄС до:

- *acquis* ЄС (преамбула Угоди, ст. 153);
- права ЄС (ст. 474);

- регуляторних стандартів (ст. 405);
- законодавства та практики ЄС (ст. 342 – у цивільному ядерному секторі);
- практики і політики ЄС (ст. 363 – у сфері довкілля);
- імплементаційних (виконавчих) актів Європейської комісії (ст. 153);
- рекомендацій (Додаток XXXVIII до гл. 17 «Сільське господарство і розвиток сільських територій»);
- прецедентної практики Суду ЄС (статті 153, 269);
- окремих положень ДЄС, ДФЄС (ст. 269);
- Угоди про енергетичне співтовариство 2005 р. (ст. 273);
- стандартів МАГАТЕ (ст. 342);
- міжнародних стандартів регулювання та нагляду у сфері фінансових послуг та боротьби з ухиленням від сплати податків (ст. 127)<sup>31</sup>.

Угода про асоціацію суттєво розширила та поглибила сфери співпраці України з ЄС, до яких віднесено політичну, зовнішньої та безпекової політики, юстиції, торгівлі, економічну, фінансову та інституційну.

Фактично у кожній сфері співпраці виписано окремі статті наближення, гармонізації, імплементації, сумісності чи адаптації законодавства України до *acquis* ЄС (ст.ст. 53, 56, 76, 80, 114, 133, 138, 152, 153, 255, 256, 290, 403, 405, 424, 428, 474 та ін.).

Доцільно звернути увагу на окремі статті Угоди, щоби зрозуміти логіку самого процесу адаптації законодавства України. Ст. 114 передбачає зобов'язання України щодо чинних законів та майбутнього законодавства із поступового досягнення сумісності з *acquis* ЄС. Адаптація має розпочатися з дати підписання Угоди і поступово поширитися на всі елементи *acquis* ЄС, зазначені в Додатку XVII до Угоди. У ст. 153 визначено адаптацію законодавства у сфері державних закупівель, вказано необов'язковість впровадження деяких елементів *acquis* ЄС в законодавство України. У процесі адаптації належна увага повинна приділятися відповідному прецедентному праву Європейського Суду та імплементаційним заходам

---

<sup>31</sup> Основи права Європейського Союзу : підручник / ХНУВС. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2020. С. 580.

Європейської Комісії, а також, якщо в цьому виникне необхідність, будь-яким змінам в *acquis* ЄС. Європейська Комісія повідомлятиме Україну про будь-які зміни в *acquis* ЄС. Комісія надаватиме відповідні консультації й технічну допомогу з метою впровадження таких змін.

Згідно зі ст. 256, Україна наближує своє законодавство про конкуренцію та практику застосування до *acquis* ЄС відповідно до перелічених у статті норм та у визначені терміни.

Проаналізувавши ці статті, можна констатувати різні підходи й термінологію щодо адаптації законодавства України до *acquis* ЄС у різних сферах, в окремих випадках звернення до відповідного прецедентного права Європейського Суду.

Після ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, 11 липня 2017 року Рада ЄС ухвалила остаточне рішення про укладення Угоди про асоціацію з Україною від імені Європейського Союзу, а 1 вересня 2017 року вона набрала чинності. 25 жовтня того ж року Кабінет Міністрів України затвердив своєю Постановою План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом<sup>32</sup>. У Плані передбачено 1943 завдання щодо реалізації визначених Угодою про асоціацію заходів, з конкретними строками виконання та відповідальними за їх виконання.

24 лютого 2022 року Україна зазнала агресивного повномасштабного збройного вторгнення російської федерації, що суттєво пришвидшло, як це не парадоксально, євроінтеграційні процеси. Вже 28 лютого 2022 року Україна подала заявку на членство в ЄС, а 24 червня того ж року здобула статус кандидата на членство в ЄС.

Відповідно до Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (*acquis* ЄС)<sup>33</sup>,

---

<sup>32</sup> Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова КМУ від 25.10.2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>

<sup>33</sup> Про затвердження Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) : Постанова КМУ від 28.02.2023 р. № 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>



у 2023 році було передбачено процедуру та вимоги щодо проведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та державними органами первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) для проведення комплексного порівняльного аналізу законодавства України відповідно до права Європейського Союзу (acquis ЄС) і виявлення невідповідностей, які необхідно усунути до початку та в рамках переговорного процесу щодо вступу України до Європейського Союзу.

Подальші активні кроки України на шляху виконання семи ключових рекомендацій надали Єврокомісії можливість офіційно рекомендувати 8 листопада 2023-го розпочати переговорний процес з Україною щодо її вступу до ЄС. Спираючись на пакет Єврокомісії щодо розширення та схвалюючи висновки Ради від 12 грудня 2023 року, Європейська Рада невдовзі, 14 грудня, ухвалила у такі важкі для України часи історичне рішення про початок переговорів про вступ України до ЄС. Відповідно, Раді було запропоновано ухвалити переговорні рамки після вжиття відповідних кроків на виконання наданих Єврокомісією рекомендацій<sup>34</sup>.

Перебуваючи у новому для України «кандидатському» статусі на членство в ЄС та мужньо тримаючи оборону від російського агресора, наша країна продовжує рішуче крокувати до своєї європейської мети, впроваджуючи євроінтеграційні реформи у сферах демократії, верховенства права, прав людини, ринкової економіки та імплементації *acquis communautaire*<sup>35</sup>. Згідно зі звітом про виконання Угоди, за 2022 рік прогрес виконання завдань у рамках Угоди про асоціацію становив 39%, а за 2023-й склав 77%<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Tomášek M., Šmejkal V. та ін. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. Прага : Wolters Kluwer ČR, 2024. С. 1757.

<sup>35</sup> Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану : монографія / ред. кол. : В. А. Журавель (співголова), Н. С. Кузнецова (співголова), О. М. Бандурка та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. Харків : Право, 2023. С. 265.

<sup>36</sup> Звіти про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciju/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciju>

## 11.5. Закон України «Про правотворчу діяльність» з позиції євроінтеграції

Закон України «Про правотворчу діяльність»<sup>37</sup> було прийнято з метою впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності та якості законодавства України. У ньому визначено правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроекування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, а також правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів.

Цей закон став важливим елементом адаптації законодавства України до *acquis communautaire* (*acquis*) Європейського Союзу, адже в ньому враховано євроінтеграційний вектор розвитку України. Зокрема, у ст. 27 вказано, що при розробці концепції проекту нормативно-правового акта викладаються результати проведених суб'єктом правотворчої ініціативи необхідних аналітичних досліджень, серед яких повинна бути 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, в 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.

Серед етапів розробки проекту нормативно-правового акта ст. 28 визначає обов'язкову оцінку відповідності проекту

---

<sup>37</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

нормативно-правового акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС).

У преамбулі нормативно-правового акта, спрямовано-го на виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), наводиться посилання на відповідні акти права Європейського Союзу (acquis ЄС).

Проект нормативно-правового акта, спрямований на виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), вноситься на розгляд з інформацією про його відповідність (постатейною таблицею відповідності) зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС).

Проект нормативно-правового акта підлягає обов'язковій експертизі на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС), а також науковій, юридичній (правовій), антикорупційній, гендерно-правовій, антидискримінаційній та іншим експертизам, визначеним законом. За рішенням суб'єкта правотворчої діяльності або за рішенням іншого уповноваженого законом суб'єкта щодо проекту нормативно-правового акта також можуть бути проведені у встановленому законодавством України порядку додаткова експертиза на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї, практиці Європейського суду з прав людини.

Державна реєстрація підзаконного нормативно-правового акта полягає у проведенні його юридичної експертизи на предмет відповідності, окрім Конституції та законів України, 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 ЄС), а також практиці Європейського суду з прав людини.

Важливою особливістю Закону України «Про правотворчу діяльність» є набрання його чинності з дня, наступного за днем

його опублікування, і те, що він вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ. Щоправда, у Розділі XIV Закону визначено інші терміни набрання чинності окремих норм.

### **Контрольні питання**

1. Коли та за яких умов розпочалася співпраця України з Європейським Союзом (Європейськими Співтовариствами)?
2. Коли була підписана і набрала чинності Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС? Які її основні положення?
3. Розкрийте мету і завдання Плану дій «Україна – Європейський Союз» від 21 лютого 2005 року.
4. Результатом перемоги Революції Гідності стало підписання Угоди про асоціацію України з ЄС, дайте її політико-правову характеристику.
5. Коли і за яких умов було підписано і схвалено заявку на вступ України до ЄС?
6. Назвіть основні етапи взаємовідносин між Україною та ЄС.
7. Дайте визначення *acquis communautaire* (*acquis*) ЄС і його складових?
8. Розкрийте поняття «адаптація законодавства» та його співвідношення з адаптацією, гармонізацією, уніфікацією та рецепцією законодавства.
9. Яка основна мета прийнятого 2009 року Порядку денного асоціації «Україна – ЄС»?
10. Чому не було підписано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС у 2013 році під час Вільнюського саміту «Східного партнерства»?
11. Назвіть вимоги Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) 2023 року.
12. Проаналізуйте Закон України «Про правотворчу діяльність» з позиції євроінтеграції.

### Рекомендована література

1. «Acquis вступу» як складова феномена права Європейського Союзу. URL: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcsjpcglclefindmkaj/https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/075b22e4-2df2-44a2-951b-4ef7996626e6/content>
2. Acquis. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=L EGISSUM%3Aacquis&qid=1712845484669>
3. Вишняков О. К. Апроксимація правового забезпечення цивільних майнових відносин в Україні до умов внутрішнього ринку Європейського Союзу : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2008. 459 с.
4. Віднянський С. Європейська політика України: основні етапи, проблеми та перспективи реалізації. *Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки* (англ.). 2016. № 25. С. 9–41.
5. Волошенюк О. В. Гармонізація та уніфікація законодавства як форми зближення правових систем. *Право і суспільство*. 2015. № 4(4). С. 3–7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2015\\_4%284%29\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_4%284%29_3)
6. Гомонай В. В. Рецепція права в умовах євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2012. Вип. 18. С. 9–12.
7. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text)
8. Європейський проект та Україна : монографія / А. В. Єрмолаєв, Б. О. Парахонський, Г. М. Яворська та ін. Київ : НІСД, 2012. 192 с.
9. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>
10. Звіти про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>
11. Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В. Основи права Європейського Союзу : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 212 с.
12. Муравйов В., Мушак Н. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Віче*. 2013. № 8. С. 12–18.
13. Основи права Європейського Союзу : підручник / Харків. нац. ун-т ім. В. І. Каразіна. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2020. 590 с.
14. План дій «Україна – Європейський Союз». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693#Text)

15. План 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 : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.10.2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>
16. Порядок денний Асоціації Україна – ЄС. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693#Text)
17. Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану : монографія / ред. кол. : В. А. Журавель (співголова), Н. С. Кузнецова (співголова), О. М. Бандурка та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. Харків : Право, 2023. 902 с.
18. Право Європейського Союзу : навчальний посібник / за ред. Р. А. Петрова. 5-те вид., змін. і допов. Київ : Істина, 2013. 384 с.
19. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В. І. Муравйова. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 704 с.
20. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21.11.2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>
21. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
22. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 183 с.
23. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)
24. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)
25. Україна – Європейський Союз : зібрання міжнародних договорів та інших документів (1991–2009). Розділ 2. URL: [https://issuu.com/mahor/docs/zibrannya\\_1991-2009\\_-2/2#google\\_vignette](https://issuu.com/mahor/docs/zibrannya_1991-2009_-2/2#google_vignette)
26. Tomášek M., Šmejkal V. та ін. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. Прага : Wolters Kluwer ČR, 2024. 1780 р. URL: [https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/komentar\\_do\\_dogovoru\\_pro\\_funkcionuvannya\\_yes.pdf](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/komentar_do_dogovoru_pro_funkcionuvannya_yes.pdf)

## **Авторський колектив**

**Ольга БАЛИНСЬКА** –  
доктор юридичних наук, професор *(тема 5)*

**Ольга БАРАБАШ** –  
доктор юридичних наук, професор *(тема 10)*

**Іванна ЗДРЕНИК** –  
кандидат юридичних наук *(тема 9)*

**Надія МЕЛЬНИК** –  
кандидат юридичних наук, доцент *(тема 6)*

**Мар'яна ПОВАЛЕНА** –  
кандидат юридичних наук *(тема 3)*

**Назар РУДИЙ** –  
кандидат юридичних наук, доцент *(тема 11)*

**Наталія СТЕЦЮК** –  
кандидат юридичних наук, доцент *(тема 8)*

**Наталія ФЕДІНА** –  
кандидат юридичних наук, доцент *(тема 2)*

**Степан ЦЕРКОВНИК** –  
кандидат юридичних наук *(тема 7)*

**Михайло ШЕВЦІВ** –  
кандидат юридичних наук, доцент *(тема 4)*

**Валерій ШИШКО** –  
кандидат юридичних наук, доцент *(тема 1)*

# Нормотворча діяльність

*Навчальний посібник*

Редагування *Оксана Шмиговська*

Макетування *Галина Шушняк*

Друк *Іван Хоминець*

---

Підписано до друку 09.05.2024.

Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 23,25.

Тираж 80 прим. Зам № 36-24.

Львівський державний університет внутрішніх справ

Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції

ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.