

УДК: 340.134(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.13>

## КОНЦЕПЦІЯ ПРОЄКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТУ ЯК ПРАВОТВОРЧИЙ ФЕНОМЕН

Сачко А.Р.,

*здобувач вищої освіти**третього освітньо-наукового рівня «Доктор філософії»**за спеціальністю 081 «Право»**Вищого навчального закладу**«Університет економіки та права «КРОК»*

ORCID: 0009-0003-1822-394X

### Сачко А.Р. Концепція проєкту нормативно-правового акту як правотворчий феномен.

В статті автором акцентовано увагу на актуальності понятійно-категоріального аналізу будь-яких явищ і процесів правової дійсності, особливо феномену концепції, що є сьогодні основою вдосконалення функціонування юриспруденції. Відзначено, що у зв'язку з постійними змінами у соціально-економічній ситуації, технологічному прогресі, а також зовнішньополітичних факторах, важливо адаптувати законодавство до нових реалій. Розуміння та вивчення різних концепцій розвитку законодавства, а також їхнього впливу на правову практику, дозволяє ефективно аналізувати та вдосконалювати правову систему країни. Такий підхід допомагає забезпечити правову стабільність, захист прав громадян та підвищення довіри до правової системи загалом.

Обґрунтовано, що в пізнавальному плані важливо провести аналіз досліджуваного феномену концепції крізь призму його понятійно-категоріального виміру, що дозволить узагальнити його властивості та удосконалити визначення. Вказаний вектор наукового пізнання дозволить перш за все посилити методологічну основу подальшого дослідження концепцій як правотворчого феномену, визначити чіткі межі предмету наукового пізнання, встановити пізнавальні закономірності концепцій, вклавши їх в основу відповідного уніфікованого їх доктринального розуміння.

У змісті роботи проведено аналіз концепції як особливого правотворчого феномену, визначено доктринальні підходи до його розуміння, уточнено ознаки концепції проєкту нормативно-правового акту та удосконалено визначення концепції як складової понятійно-категоріального апарату юридичної науки.

Зроблено висновок про те, що у процесі підготовки проєкту цілісного нормативно-правового акту не обійтись без попередньої підготовки його концепції. До того ж концепцію написання

нормативно-правового акту можна виносити на обговорення. Таким чином доведено, що підготовка та прийняття концепції нормативно-правового акта є важливим етапом і складовою нормопроектного процесу, адже розроблення правильної концепції дозволяє надалі більш чітко сформулювати положення самого тексту нормативного акту.

**Ключові слова:** концепція, нормативно-правовий акт, правотворчість, правотворчий акт, правове регулювання.

### Sachko A. Concept of the draft normative-legal act as a law-making phenomenon.

In the article, the author focuses on the relevance of the conceptual and categorical analysis of any phenomena and processes of legal reality, especially the phenomenon of the concept, which is today the basis of improving the functioning of jurisprudence. It was noted that due to constant changes in the socio-economic situation, technological progress, as well as foreign policy factors, it is important to adapt the legislation to new realities. Understanding and studying various concepts of the development of legislation, as well as their impact on legal practice, allows you to effectively analyze and improve the country's legal system. This approach helps to ensure legal stability, protection of citizens' rights, and increased confidence in the legal system in general. First of all, in cognitive terms, it is important to conduct an analysis of the studied phenomenon of the concept through the prism of its conceptual-categorical dimension, which will allow to generalize its properties and improve the definition. The indicated vector of scientific knowledge will first of all strengthen the methodological basis for further research of concepts as a law-making phenomenon, define clear boundaries of the subject of scientific knowledge, establish cognitive regularities of concepts, putting them in the basis of a corresponding unified doctrinal understanding of them. In the content of the work, an analysis of

the concept as a special law-making phenomenon, determination of approaches to its understanding that have developed in legal science, clarification of the features of the concept of the project of a normative-legal act, and improvement of the definition of the concept as a component of the conceptual and categorical apparatus of legal science are carried out. It was concluded that in the process of preparing a draft of a comprehensive normative legal act, one cannot do without a preliminary conclusion of its concept. In addition, the concept of writing a normative legal act can be brought up for discussion. In this way, it is proved that the concept of a normative legal act is an important stage and component of the normative design process, because the development of the correct concept allows to further formulate the provisions of the text of the normative act more clearly.

**Key words:** concept, normative legal act, law-making, law-making act, legal regulation.

**Постановка проблеми.** Розвиток законодавства в Україні є однією з ключових складових сучасної правової системи країни. Він здійснюється шляхом впровадження та застосування різноманітних концепцій, що визначають основні принципи та напрямки правової політики держави. Тому актуальність теми цієї наукової роботи полягає в тому, що розвиток законодавства має важливе значення для будь-якої країни, у тому числі й для України. Зміни в законодавстві відображають потреби суспільства, його цінності та стратегічні цілі. У зв'язку з постійними змінами у соціально-економічній ситуації, технологічному прогресі, а також зовнішньополітичних факторах, важливо адаптувати законодавство до нових реалій. Розуміння та вивчення різних концепцій розвитку законодавства, а також їхнього впливу на правову практику, дозволяє ефективно аналізувати та вдосконалювати правову систему країни. Такий підхід допомагає забезпечити правову стабільність, захист прав громадян та підвищення довіри до правової системи загалом.

Насамперед, в пізнавальному плані важливо провести аналіз досліджуваного феномену концепції крізь призму його понятійно-категоріального виміру, що дозволить узагальнити його властивості та удосконалити визначення. Вказаний вектор наукового пізнання націлений, перш за все, на посилення методологічної основи подальшого дослідження концепцій як правотворчого феномену, визначення чітких меж предмету наукового пізнання, встановлення пізнавальних закономірностей концепцій, вклавши їх в основу відповідного уніфікованого їх доктринального розуміння. Отже, дана тема має принципове значення для тих, хто цікавить-

ся правовою наукою та практикою в Україні, а також для тих, хто безпосередньо працює у сфері права.

Тому **метою** цієї наукової роботи стане аналіз концепції як особливого правотворчого феномену, визначення підходів до його розуміння, що склались в юридичній науці, уточнення ознак концепції проекту нормативно-правового акту та удосконалення визначення концепції як складової понятійно-категоріального апарату юридичної науки.

**Виклад основного матеріалу.** В першу чергу, варто розібрати етимологію слова «концепція», що від лат. «conceptio» означає розуміння, думка, уявлення і в загальному визначається як система поглядів, те або інше розуміння явищ і процесів; єдиний, визначальний задум. Так, енциклопедичні видання визначають концепцію як певний спосіб розуміння, трактування явищ, керівну ідею для їх висвітлення; керівний задум, основну думку; систему доказів певного положення [1]. Окремі підходи до визначення поняття «концепція» ми можемо також зустрічати у положеннях нормативно-правових актах. Наприклад концепція: є базовим документом для підготовки пропозицій стосовно внесення необхідних змін до законодавства певної сфери [2]; закріплює основні засади розроблення Державної цільової програми [3]; є науково обґрунтованою системою поглядів на певне явище [4]; визначає основи державної політики у певній сфері [5] тощо.

Проте офіційне визначення поняття «концепція» у площині нормативно-правового регулювання було дано в Законі України «Про правотворчу діяльність» № 3354-IX від 24 серпня 2024 року, де в IV розділі дається відповідне визначення концепції нормативно-правового акту, яка містить обраний підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта, описує нові права і обов'язки учасників суспільних відносин (зміну прав і обов'язків учасників суспільних відносин), а також прогнозовані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації [6]. Також у згаданому Законі вказується, що розроблення концепції проекту кодексу або первинного закону є обов'язковим, а розроблення концепцій проектів інших нормативно-правових актів здійснюється за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності.

Саме у концепції нормативно-правового акта визначається основна ідея, мета і предмет правового регулювання, коло осіб, на яких поширюється дія проекту нормативно-правового акта; місце майбутнього нормативно-правового акта в системі чинного законодавства, а також значення, яке буде мати нормативно-правовий

акт для правової системи; загальна характеристика та оцінка стану правового регулювання відповідних відносин, наявних недоліків правового регулювання і способи усунення цих недоліків; соціально-економічні, політичні, юридичні та інші наслідки реалізації майбутнього закону [7, с. 55-56].

Для повноцінного осмислення даного поняття слід виокремити основні ознаки концепції проєкту нормативно-правового акта, до яких вченими відносяться наступні:

- 1) концепція проєкту нормативно-правового акта – це юридична конструкція, яка об'єднує різні цілі і завдання;
- 2) являє собою початкову форму правотворчості, яка може реалізуватися у вторинну форму у вигляді закону, а може бути і відкинута на передпроектному етапі правотворчості;
- 3) за своєю сутністю є самостійним прийомом юридичної техніки, який застосовується при підготовці, як правило, великих за обсягом проєктів нормативних актів, спрямованих на регулювання найбільш важливих відносин у соціумі.

Варто зазначити, що досить важливою є якість концепції нормативно-правового акта, оскільки помилкова концепція може не тільки не призвести до очікуваного результату нормативно-правового регулювання конкретних суспільних відносин, але і найбільшою мірою спричинити негативні наслідки, на відміну, наприклад, від недоліків тексту нормативно-правового акта [8, с. 6-7]. Структура концепції проєкту нормативно-правового акта може бути різною і на доктринальному рівні може визначатися різними шляхами, проте в будь-якому разі вона покликана чітко визначати наміри нормотворця і довести необхідність вирішення визначеної проблеми обраним шляхом. Концепція може мати наступні розділи:

- проблема, у змісті якої дається формулювання недоліків, які мають бути врегульовані, окреслюються їх масштаби та дається пояснення, чому це питання є актуальним та пріоритетним для вирішення;
- суттєві фактори, де викладаються статистичні, аналітичні, інші дані, які мають бути прийняті до уваги нормотворчим органом під час прийняття запропонованого проєкту;
- альтернативи, у змісті якої дається ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення питання, що розглядається, їх аналіз та порівняння за такими критеріями: прогнозована ефективність втілення пропонованого варіанту вирішення колізії чи прогалини; суттєві наслідки та ризик, пов'язані з втіленням відповідного варіанта, такі як фінансово-економічні (включаючи вартість запровадження нових положень), правові, соціальні, міжнародні тощо;

- узгодження, що викладається шляхом чіткого визначення будь-яких протилежних точок зору та розбіжностей в позиціях заінтересованих органів влади або фахівців, які виникли в ході консультацій та узгодження запропонованого варіанта нормативно-правового акта;

- оптимальний варіант, де визначається оптимальний варіант вирішення проблеми, дається перелік аргументів на його користь;

- впровадження, зміст якої присвячено наданню вичерпного переліку заходів, які мають бути здійснені для впровадження нового нормативно-правового акта (перелік нормативно-правових актів, які потрібно змінити; перелік адміністративних заходів щодо впровадження нових правових норм тощо).

Можливий і інший, більш конкретний варіант викладу концепції проєкту нормативно-правового акта. У цьому документі мають бути визначені: 1) основна ідея, мета і предмет правового регулювання, коло осіб, на яких розповсюджується дія майбутнього нормативно-правового акта, їх нові права та обов'язки, в тому числі з урахуванням тих, що були раніше; 2) місце майбутнього нормативно-правового акта в системі діючого законодавства із зазначенням галузі законодавства, до якої він відноситься, положень Конституції України, Кодексів і системоутворюючих законів України, на реалізацію яких направлений даний нормативно-правовий акт, а також значення, яке він буде мати для правової системи; 3) загальна характеристика та оцінка стану правового регулювання відповідних суспільних відносин з доданим аналізом діючих у цій сфері законів і інших нормативно-правових актів. При цьому вказуються прогалини і протиріччя в діючому законодавстві, наявність застарілих норм права, які фактично втратили силу, а також неефективних положень, які не мають належного механізму реалізації, раціональні і найбільш ефективні способи усунення наявних недоліків правового регулювання. Загальна характеристика стану правового регулювання може також містити аналіз відповідної української та закордонної практики, а також результати проведення статистичних, соціологічних і політологічних досліджень; 5) соціально-економічні, політичні, юридичні та інші наслідки реалізації майбутнього нормативно-правового акта.

Сьогодні в Україні на законодавчому рівні врегульовано особливості структури концепції проєкту нормативно-правового акта. Так, відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність» у концепції викладаються результати проведених суб'єктом правотворчої ініціативи необхідних аналітичних досліджень, а саме:

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

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

3) обґрунтування необхідності та підстав розроблення проекту нормативно-правового акта;

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

5) результати необхідних фінансово-економічних розрахунків відповідно до законодавства України, якщо прийняття (видання) нормативно-правового акта призведе до зменшення надходжень та (або) збільшення витрат бюджету;

6) оцінка відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України, а саме двостороннім та багатостороннім угодам, міжнародним договорам України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis EC*), а також щодо приєднання до міжнародних організацій, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у тому числі, але не виключно, положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини;

7) результати публічних консультацій (у разі їх проведення);

8) організаційні заходи щодо підготовки проекту нормативно-правового акта та його реалізації після прийняття (видання), у тому числі визначення переліку нормативно-правових актів, прийняття яких або зміни до яких необхідні для реалізації його положень;

9) орієнтовна структура проекту нормативно-правового акта, зміст його основних положень.

Прийняття нормативно-правового акта – це, як правило, досить тривалий процес, який пов'язаний з вивченням проекту нормативно-правового акта широким колом фахівців та інших посадових осіб. Тому для вдалого проходження всього цього процесу потрібно максимально розписати всі вигоди, позитиви та інші можливі наслідки прийняття конкретного нормативно-правового акта. Звичайно, особливо будуть виділятися проекти, що супроводжувалися науковими дослідженнями, містять соціологічні дані, а також аналіз практики судів.

**Висновки.** У більшості випадках винайдені автором проекту обґрунтування перед початком розробки його тексту закладаються в основу супровідних пояснювальних документів до проекту. Досить часто такі концептуальні обґрунтування проекту використовуються іншими органами, відповідальними за прийняття проекту, у своїх висновках, пропозиціях, рекомендаціях. Тому ґрунтовна підготовка до прийняття проекту

сторлицею повернеться у майбутньому. У процесі підготовки проекту цілісного нормативно-правового акту не обійтись без попереднього укладання його концепції. До того ж концепцію підготовки нормативно-правового акта можна виносити на обговорення. Це вже конкретний документ, який можна критикувати, доопрацьовувати, змінювати. Концепція також має і навчальну функцію, адже без досвіду нормопроекткування важко одразу приступити до написання тексту проекту, а концепція по стилю і правилам свого викладу дуже схожа на сам нормативно-правовий акт.

Отже, концепція проекту нормативно-правового акту є важливою етапом і складовою нормопроектного процесу, адже розроблення юридично грамотної концепції дозволяє надалі більш чітко сформулювати положення самого тексту нормативного акту.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Енциклопедія сучасної України: том 14. URL: <https://esu.com.ua/article-3256>.
2. Концепція перебудови системи державних субсидій, що надаються галузям національної економіки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 березня 2003 р. № 182-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/182-2003-%D1%80#Text>.
3. Концепція Державної цільової програми впровадження на залізницях швидкісного руху пасажирських поїздів на 2005–2015 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 979-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/979-2004-%D1%80#Text>.
4. Концепція гуманітарного і соціального розвитку у Збройних Силах України, схвалена Указом Президента України від 12 січня 2004 року № 28/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/28/2004#Text>.
5. Концепція технічного захисту інформації в Україні, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 1997 р. № 1126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-97-%D0%BF#Text>.
6. Закон України «Про правотворчу діяльність» № 3354-IX від 24.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n269>.
7. Шамсутдінов О., Стрипко М. Концепція проекту нормативно-правового акта: поняття та сутність. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 1(48). С. 55–58.
8. Онищук І.І. Моніторингова експертиза концепцій нормативно-правових актів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 5–10.