

УДК: 340.134(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.13>

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АКТИ В СИСТЕМІ ПРАВОВОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

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. Концептуальні акти в системі правової документації: теоретико-правові аспекти.

Науковий аналіз концептуальних актів у системі правової документації набуває особливої актуальності через їхню визначальну роль у забезпеченні системності та цілісності законодавчої бази України, а також у загальному розвитку вітчизняної правової системи. Концептуальні акти виступають фундаментом для формування нових правових норм і стандартів, слугуючи базисом для подальшої розробки більш детальних нормативно-правових документів. Саме тому їх коректне тлумачення та ґрунтовний аналіз є важливими чинниками вдосконалення законодавства та підвищення ефективності юридичної практики.

В науковій роботі автором акцентовано увагу на актуальності тематики, яка пов'язана із визначенням місця та правового статусу концептуальних актів в системі правових актів України. Відзначено особливе значення концептуальних актів для забезпечення системності законодавчої бази України та розвитку правової системи в цілому. Наголошено, що концептуальні акти часто є основою для формування нових правових норм і стандартів. Вони служать основою для подальшого розроблення детальних правових актів, тому їх правильне розуміння і аналіз допомагає удосконалювати законодавство та юридичну практику.

На підставі аналізу особливостей сучасного етапу розбудови правової системи України доведено, що дослідження питань місця концептуальних актів в системі правової документації дозволяє глибше зрозуміти теоретичні основи правового регулювання, механізми створення і взаємодії різних типів правових актів. Варто відзначити і практичну значущість концептуальних актів, які відіграють важливу роль у визначенні основних напрямків політики, державної стратегії та правових підходів до регулювання суспільних відносин. Вони можуть стати основою для прийняття конкретних правових рішень, що важливо для ефективного управління та розвитку держави.

В роботі здійснено аналіз правового статусу та місця актів-концепцій в системі правових актів крізь призму їх теоретико-правових аспектів та правового закріплення в законодавстві України.

Зроблено висновок, що концептуальний правовий акт займає самостійне місце в системі правових актів як документ, що визначає основні принципи, ідеї та напрями розвитку правової політики. Він зазвичай не має прямої юридичної сили, але є орієнтиром для подальших законодавчих та нормативних актів. Це свого роду «дорожня карта» для розробки конкретних законів і підзаконних актів.

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

Sachko A.R. Conceptual acts in the system of legal documentation: theoretical and legal aspects.

The scientific analysis of conceptual acts in the system of legal documentation is of particular relevance due to their decisive role in ensuring the consistency and integrity of the legislative framework of Ukraine, as well as in the general development of the domestic legal system. Conceptual acts serve as the foundation for the formation of new legal norms and standards, serving as a basis for the further development of more detailed regulatory and legal documents. That is why their correct interpretation and thorough analysis are important factors in improving legislation and increasing the efficiency of legal practice.

In the scientific work, the author focuses on the relevance of the topic related to determining the place and legal status of conceptual acts in the system of legal acts of Ukraine. The special importance of conceptual acts for ensuring the consistency of the legislative framework of Ukraine and the development

of the legal system as a whole is noted. It is emphasized that conceptual acts are often the basis for the formation of new legal norms and standards. They serve as the basis for the further development of detailed legal acts, therefore, their correct understanding and analysis helps to improve legislation and legal practice. Based on the analysis of the features of the current stage of development of the legal system of Ukraine, it is proven that the study of the issues of the place of conceptual acts in the system of legal documentation allows for a deeper understanding of the theoretical foundations of legal regulation, the mechanisms of creation and interaction of various types of legal acts. It is also worth noting the practical significance of conceptual acts, which play an important role in determining the main directions of policy, state strategy and legal approaches to the regulation of social relations. They can become the basis for making specific legal decisions, which is important for effective governance and development of the state. The paper analyzes the legal status and place of concept acts in the system of legal acts through the prism of their theoretical and legal aspects and legal consolidation in the legislation of Ukraine.

It was concluded that the conceptual legal act occupies an independent place in the system of legal acts as a document defining the main principles, ideas and directions of the development of legal policy. It usually does not have direct legal force, but is a reference point for further legislative and regulatory acts. This is a kind of «road map» for the development of specific laws and by-laws.

Key words: concept, normative and legal act, lawmaking, legislative act, legal act, legal regulation.

Постановка питання. Актуальність наукового дослідження концептуальних актів в системі правової документації полягає, насамперед, у їх особливому значенні для забезпечення системності законодавчої бази України та розвитку правової системи в цілому. Концептуальні акти часто є основою для формування нових правових норм і стандартів. Вони служать основою для подальшого розроблення детальних правових актів, тому їх правильне розуміння і аналіз допомагає удосконалювати законодавство та юридичну практику.

Дослідження питань місця концептуальних актів в системі правової документації дозволяє глибше зрозуміти теоретичні основи правового регулювання, механізми створення і взаємодії різних типів правових актів. Варто відзначити і практичну значущість концептуальних актів, оскільки концептуальні акти відіграють важливу роль у визначенні основних напрямків політики, державної стратегії та правових підходів до регулювання суспільних відносин. Вони можуть стати основою для прийняття конкретних правових рішень, що важливо для ефективного управління та розвитку держави.

Дослідження концептуальних актів дозволяє оцінити їх місце і роль у правовій системі, а також виявити можливі недоліки чи прогалини в правовому регулюванні. Це дає змогу вдосконалювати правову документацію та забезпечувати її більшу узгодженість і ефективність. Крім того завдяки вивченню концептуальних актів можна розробити рекомендації щодо покращення процесів правотворення, що сприяє стабільності правової системи та забезпечує її адаптацію до змін у суспільстві і міжнародному праві.

Таким чином, наукове дослідження концептуальних актів є важливим як для теорії права, так і для практичного вдосконалення законодавчої бази і правової системи в цілому, оскільки забезпечує більш глибоке розуміння механізмів, за допомогою яких формуються основи правового регулювання.

Тому **метою** цієї наукової роботи буде аналіз правового статусу та місця актів-концепцій в системі правових актів крізь призму їх теоретико-правових аспектів.

Стан опрацювання проблематики. Питання концептуальних актів у системі правової документації досліджувалось науковцями переважно фрагментарно, в контексті більш загальних проблем юридичної техніки та нормотворчості. Серед вітчизняних дослідників окремі аспекти проблематики висвітлювали Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, С.П. Погребняк, Т.О. Дідич, О.Л. Копиленко, які розглядали концептуальні акти як елементи правової системи та інструменти формування державної політики.

Виклад матеріалу дослідження. В юридичній науці акти-концепції досліджуються досить епізодично, проте навіть в наявних наукових працях акти-концепції мають дискусійний характер розуміння. Причиною такої дискусії є, насамперед, неоднозначність розуміння того, як співвідносяться між собою поняття «концепція» та інші доволі схожі та/або суміжні категорії, зокрема такі як: «доктрина», «стратегія», «теорія» та інші. До прикладу, Є. Євграфова наголошує на необхідності відрізнити доктрину як науку від доктрини як офіційно затвердженого акта й стверджує, що акти (концепції) майже нічим не відрізняються від актів (доктрин), їм притаманні одні й ті само недоліки – схематизм, зайва патетика (підвищена стурбованість предметом концепції та помірний суб'єктивізм), формалізм, необґрунтованість положень [1, с. 53-54]. Також більшість вчених вказує, що «концеп-

ція» різко відрізняється від категорії «теорія» своєю незавершеністю та недобудованістю, оскільки перша покликана на пошук певних інструментів впливу на суспільні відносини та їх закономірності, тоді як «теорія» вже має в собі всі відповіді на запитання. В юридичних енциклопедичних джерелах вченими надається енциклопедичне значення такій категорії як «правова концепція». Під вказаною юридичною категорією пропонується розуміти провідну ідею, точку зору на те або інше правове явище, важливий засіб розвитку як юридичної науки, так і науково обґрунтованого державно-правового будівництва, що кладеться в основу відповідних організаційних заходів, законодавчих актів, рішень тощо [2, с. 339]. На переконання Н.В. Міловської, концепція являє собою «фундаментальний документ (акт), який має містити керівні принципи, цільові настанови та методи, окреслювати механізм функціонування. Це певний спосіб розуміння, трактування будь-яких явищ, основний погляд, керівна ідея для їх висвітлення; керівний задум, конструктивний принцип різних видів діяльності» [3, с. 26]. Варто зазначити, що вченою вкладається досить широке розуміння поняття «концепція», оскільки цей документ передбачає не лише перспективи правового регулювання, але і в цілому інструменти такого регулювання, тлумачення майбутніх правових положень, вжиття необхідних організаційних заходів для забезпечення правового регулювання тощо.

Слід звернути увагу на те, що стрижневим є питання про зміст поняття «концептуальний акт». Тому відштовхуючись від вищезазначеного, визначаємо, що концептуальний акт – це перш за все фундаментальний документ, який має містити керівні принципи, які визначатимуть напрямок формування нормативного матеріалу для належного врегулювання суспільних відносин у певній сфері, який визначатиме доцільність та актуальність саме цього правового масиву, цього якісно-нового змісту правовідносин.

Слід наголосити на тому, що концептуальний акт в юридичній науці переважно представлений в межах двох підходів до розуміння, а саме, як

- 1) акт-концепція або акт концептуального характеру, що визначає загальні засади розвитку правового регулювання;
- 2) концепція проекту нормативно-правового акту – документ, що визначає зміст майбутнього проекту нормативно-правового акту та сутність його положень.

Крім того, в юридичній науці поширеною є думка про те, що концепція проекту нормативно-правового акту є формальним (формалізованим) результатом правового моніторингу. Варто відзначити, що правовий моніторинг є одним із напрямів формування перспективного законодавства в Україні, оскільки передбачає дослідження суспільних відносин з метою збору фактичного матеріалу та отримання інформації, необхідної для оцінювання, прогнозування, контролю та формування рекомендацій щодо забезпечення їх оптимального стану, підвищення ефективності правового регулювання. І тому результати такої діяльності відображаються у відповідних актах концепціях, які набувають правового статусу після їх схвалення або затвердження [4, с. 5-7].

Попри певний супротив представників сфери нормотворення, акти-концепції та концепції проектів нормативно-правових актів як фундамент для майбутнього акту відіграють чималу роль у забезпеченні результативності процесу нормотворення, і, як наслідок, набирають широкої популярності, оскільки передують прийняттю юридично значимих нормативних положень.

Концепції досить часто потребують глибокого та належного наукового обґрунтування та залучення як громадськості, так і провідних науковців. При створенні актів-концепцій завжди мають прискіпливо враховуватись всі особливості та тонкощі матерії, яку така концепція має на меті врегулювати. Щодо концепції проектів актів, тут вже постає питання щодо забезпечення соціальної корисності та перспективності концепції з урахуванням зазначеного обсягу роботи в реаліях безперервних динамічних змін суспільних відносин.

Правова документація в контексті розглядуваного питання може мати ряд змістових наповнень. Так, правова документація може розглядатись як система актів стратегічного характеру або система стратегічних правових актів, які покликані врегульовувати значний пласт суспільних відносин із врахуванням можливих змін цієї сфери та використання результатів таких змін. Правова документація в юридичній доктрині також ототожнюється з поняттям «законодавства», яке було визначене у пункті 1 резолютивної частини Рішення Конституційного суду України №12-рп/98 від 9 липня 1998 року [4], яке нині знайшло своє відображення у ч. 2 ст. 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» № 3354-IX від 24 серпня 2023 року [5]. Враховуючи зазначені положення, законодавство складає: Конституція України; чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховна Рада України шляхом ратифікації у вигляді прийняття законодавчого акту, що відтворює зміст договору; закони України; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; постанови/розпорядження Кабінету Міністрів України; накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; акти місцевих державних адміністрацій; акти органів місцевого самоврядування.

З огляду на викладені форми нормативно-правових актів, тут концептуальні акти теж розглядаються як акти-концепції. Цікавим моментом, на який хотілось би звернути увагу, є те, що концептуальні акти можуть мати як законодавчу форму, так і форму підзаконного нормативно-правового акту, що вказує на відсутність усталеного та єдиного підходу щодо рівня закріплення концепцій, а це безпосередньо впливає на їх юридичну силу та ефективність. Наприклад, Концепція Національної програми інформатизації, схвалена Законом України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» № 75/98-ВР від 4 лютого 1998 року; Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, затверджена постановою Верховної Ради України № 2171-III від 21 грудня 2000 року; Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалена Указом Президента України № 361/2006 від 10 травня 2006 року; Концепція розвитку цифрових компетентностей, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 167-р від 3 березня 2021 року; Концепція розвитку педагогічної освіти, затверджена наказом Міністерства освіти і науки України № 776 від 16 липня 2018 року; Концепція інтегрованого розвитку Подільського району м. Києва, затверджена рішенням Київської міської ради № 5581/5622 від 10.11.2022 року.

Безумовним є факт, що різні рівні ієрархії, які подекуди займають акти-концепції, не завжди є погіршенням або дефектом правової системи, оскільки це обумовлено предметом правового регулювання та до предмету відання якого суб'єкту він належить. Однак, подекуди високий рівень їх декларативності та колізійності у зв'язку з різним ієрархічним статусом не дає змоги зрозуміти чітко місце актів-концепцій в системі правової документації та значимість їх положень для регламентації відносин.

Крім того, акти – концепції згідно з положеннями чинного законодавства України належать до особливої системи правової документації – системи документів публічної політики в розумінні Закону України «Про правотворчу діяльність». Згідно з ч. 1 ст. 20 вказаного законодавчого акту документи публічної політики – це документи, що готуються з метою ефективного формування, розроблення та оцінки державної (в тому числі державної регіональної) та місцевої політики, щоб вона досягала своїх цілей у найбільш ефективний та результативний спосіб. Відповідно до ч. 2 цієї ж статті, різновидами документів публічної політики є: аналітичні, прогнозні та програмні. Згідно з ч. 1 ст. 21 Закону України видами аналітичних документів публічної політики є: зелена книга (аналітичний документ, що визначає наявну проблему у суспільстві та є відкритим для пропозицій щодо вирішення цієї проблеми), оцінка впливу (документ на основі зеленої книги, що вміщує собі варіанти та шляхи подолання проблеми із оцінкою ефекту кожного із варіантів на суспільні відносини у випадку обрання кожного із варіантів вирішення проблеми), біла книга (документ на основі оцінки впливу із обраним одним варіантом вирішення проблеми, в якому вибудовується стратегія вирішення проблеми та закладення її в основу законопроекту), концепція проекту нормативно-правового акта.

Концепція проекту нормативно-правового акту має своє законодавче забезпечення і в положеннях ст. 27 Закону України «Про правотворчу діяльність». Відповідно до ч. 1 та 4 цієї статті, концепція повинна містити: обраний підхід до регулювання суспільних відносин; мету і завдання правового регулювання; обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта; дослідження можливості врегулювання відповідних суспільних відносин без прийняття; описує нові права і обов'язки учасників суспільних відносин (зміну прав і обов'язків учасників суспільних відносин); прогнозовані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації; оцінку відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України; результати публічних консультацій; організаційні заходи щодо підготовки проекту нормативно-правового акта та його реалізації після прийняття; орієнтовну структуру законопроекту та його загальні положення.

Цікавим моментом є те, що у ч. 2 цієї статті встановлюється обов'язковість створення концепцій для проектів первинних законів та кодексів, тоді як для інших нормативно-правових актів це є дискреційним правом суб'єкта нормотворення. При цьому в контексті негативної юридичної відповідальності вказаний законодавчий акт не містить нормативно-правових приписів, які б вміщували повну норму, або відсилочних чи бланкетних приписів щодо юридичної відповідальності за недотримання цього обов'язкового правила у сфері нормотворчості, що може потім призвести до набуття цим приписом декларативного характеру.

На відміну від прогнозних документів (ст. 22 Закону) та програмних документів (ст. 23 Закону), концепція є аналітичним документом, завершальною стадією якісного процесу творення права, що встановлює основний зміст правовідносин та їх правові межі, тоді як вказані акти відіграють роль або ж як акти, які забезпечують можливість перспективного прогнозування подальшого розвитку суспільних відносин (прогнозні), або як акти цільового характеру, які визначають пріоритетні сфери розвитку політики того чи іншого суб'єкта (програмні).

Висновки. Підбиваючи підсумки, хотіли б відзначити, що концептуальний правовий акт займає самостійне місце в системі правових актів як документ, що визначає основні принципи, ідеї та напрями розвитку правової політики. Він, зазвичай, не має прямої юридичної сили, але є орієнтиром для подальших законодавчих та нормативних актів. Це свого роду «дорожня карта» для розробки конкретних законів і підзаконних актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Євграфова Є. Доктрина у правовій науці юридичній практиці. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 52–62.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К-М. 2001. 744 с.
3. Міловська Н.В. Етапи розроблення проекту нормативно-правового акта. *Нове українське право*, Вип. 3, 2024. С. 24–31.
4. Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ: Алерта, 2023. 268 с.
5. Рішення Конституційного суду України КСУ № 12-рп/98 від 9 липня 1998 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text>.
6. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.