

МІСЦЕ ТА ЗНАЧЕННЯ АКТИВ-КОНЦЕПЦІЙ В МЕХАНІЗМІ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Сачко А. Р.

Метою статті є аналіз доктринальних підходів до характеристики актив-концепцій, встановлення українського досвіду використання актив-концепцій в механізмі вітчизняного правотворення, а також уточнення їх місця та значення.

В статті автором розкрито актуальність наукового пізнання теоретико-правових аспектів актив-концепцій як різновидів правової документації. Відзначено, що сьогодні для юридичної науки особливо актуальними постають питання вдосконалення механізму правотворчості, особливо в частині посилення її концептуалізації. В юридичній науці вченими неодноразово зверталась увага на важливість концептуалізації тих чи інших складових механізму правотворчості, що виступає умовою посилення наукової обґрунтованості та якості як самого інституту правотворчості, так і його результату - правотворчих активів. В цьому контексті вченими важлива роль відводиться актам-концепціям, які виступають в якості дороговказу подальшої правотворчої діяльності, націленої на врегулювання конкретної сфери чи виду суспільних відносин. Доведено, що в юридичній науці феномен актив-концепції досліджено досить епізодично. З'ясовано, що окремі аспекти актив-концепцій, особливо в частині їх важливості та практичної доцільності, були предметом досліджень деяких вчених, проте більшість пізнавальних аспектів актив-концепцій, як теоретико-правового, так і практичного характеру залишилися поза увагою вчених.

Аналіз доктринальних підходів до розуміння актив-концепцій дозволив автору узагальнити практику використання актив-концепцій в механізмі вітчизняного правотворення, а також уточнити їх місце та значення в системі правової документації. Підсумовано, що незалежно від доктринального розуміння сутності акту - концепції, вказаний документ має важливе значення в сфері нормотворчості. Насамперед, він забезпечує належні умови реалізації принципу верховенства права, втілення правової норми. Якісне складення концептуального акту дає змогу визначити вектор майбутнього нормативно-правового акту або ж сферу політики, яка потребує нових ґрунтовних підходів для врегулювання.

Ключові слова: правовий акт, нормативний акт, правова концепція, правова документація, правове регулювання.

Sachko A. R. Location and meaning of acts-concepts in the mechanism of law-making

The purpose of the article is to analyze doctrinal approaches to the characterization of conceptual acts, to establish the Ukrainian experience of using conceptual acts in the mechanism of national law-making, and to clarify their place and meaning. In the article, the author revealed the relevance of scientific knowledge of the theoretical and legal aspects of acts-concepts as types of legal documentation. It is noted that today the issue of improving the mechanism of law-making, especially in terms of strengthening its conceptualization, is particularly relevant for legal science. In legal science, scientists have repeatedly drawn attention to the importance of conceptualizing certain components of the law-making mechanism, which is a condition for strengthening the scientific validity and quality of both the law-making institution itself and its result - the law-making acts themselves. In this context, scientists assign an important role to acts-concepts, which act as a guide for further law-making activities aimed at regulating a specific sphere or type of social relations. Since in the legal literature the phenomenon of acts-concept has been investigated quite sporadically. It was found that certain aspects of concept acts, especially in terms of their importance and practical expediency, were the subject of research by a number of scientists, however, most of the cognitive aspects of concept acts, both of a theoretical-legal and practical nature, remained outside the attention of scientists. The analysis of doctrinal approaches to the understanding of acts-concepts allowed the author to generalize the practice of using acts-concepts in the mechanism of domestic law-making, as well as clarify their place and meaning in the system of legal documentation. It is concluded that regardless of the doctrinal understanding of the essence of the act - the concept, the specified document is important in the sphere of rulemaking. First of all, it provides the proper conditions for the implementation of the principle of the rule of law, the implementation

of the legal norm. Qualitative drafting of the conceptual act makes it possible to determine the vector of the future regulatory act or the sphere of policy that needs new thorough approaches for settlement.

Key words: *legal act, regulatory act, legal concept, legal documentation, legal regulation.*

Постановка проблеми та її актуальність.

Розвиток вітчизняного механізму правотворчості сьогодні знаходиться в стані ґрунтовної трансформації, що викликано необхідністю суттєвого оновлення та вдосконалення українського законодавства. Тому для юридичної науки особливо актуальними постають питання вдосконалення механізму правотворчості, особливо в частині посилення його концептуалізації. В юридичній науці вченими неодноразово зверталась увага на важливість концептуалізації тих чи інших складових механізму правотворчості, що виступає умовою посилення наукової обґрунтованості та якості як самого інституту правотворчості, так і його результату - самих правотворчих актів. В цьому контексті вченими важлива роль відводиться актам-концепціям, які виступають в якості дороговказу подальшої правотворчої діяльності, націленої на врегулювання конкретної сфери чи виду суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В юридичній літературі феномен актів-концепцій досліджено досить епізодично. Окремі аспекти актів-концепцій, особливо в частині їх важливості та практичної доцільності були предметом досліджень таких вітчизняних вчених як І.О. Біля-Сабодаш, С.В. Бобровник, Т.О. Дідич, В.М. Косович, Н.М. Пархоменко, І.Д. Шутак та ін. Проте більшість пізнавальних аспектів актів-концепцій, як теоретико-правового, так і практичного характеру залишились поза увагою вчених. Тому, розпочинаючи наше наукове дослідження теоретико-правових і практичних аспектів актів-концепцій, вважаємо за доцільне насамперед акцентувати увагу на встановленні їх місця в системі правових актів та з'ясуванні їх значення в механізмі сучасного правотворення.

Тому метою цієї наукової роботи буде аналіз доктринальних підходів до характеристики актів-концепцій, встановлення українського досвіду використання актів-концепцій в механізмі вітчизняного правотворення, а також уточнення їх місця та значення.

Виклад основного матеріалу. Історія розвитку правотворчості доводить важливість посилення її концептуалізації, що є умовою впорядкування та удосконалення цієї цілеспрямованої та

інтелектуальної діяльності задля збереження нею рис системності, структурованості, послідовності, якості та обґрунтованості. Поняття «концепція» (лат. *Conception* - розуміння) в юридичній науці вживається для позначення або системи поглядів на те чи інше розуміння явищ, процесів; або єдиного, визначального замислу, провідної думки будь-чого, створеного суб'єктом [1, с. 339-340]. І кожен з вказаних підходів до визначення поняття «концепція» вживається по відношенню до явищ або процесів юридичної реальності. На нашу думку, для посилення кращого розуміння та використання цього поняття важливо поєднати вказане подвійне варіативне визначення поняття «концепція». Зокрема, визначати його в якості єдиного задуму, системи уявлень, які є відображенням певного масиву знань для вирішення проблематики, на основі якого формується обґрунтування вибору конкретного шляху вирішення проблеми та подальше бачення її вирішення.

Серед поглядів науковців на питання розуміння феномену «концепцій» наявною є дискусія в частині того, як співвідносяться між собою поняття «концепція» та інші доволі схожі та/або суміжні категорії. Мова йде насамперед про такі категорії як: «доктрина», «стратегія», «теорія» та інші. До прикладу, Є.П. 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 [2, с. 55-56]. Також більшість вчених вказує, що «концепція» розлучується від категорії «теорія» своєю незавершеністю та недобудованістю, оскільки перша покликана віднайти комплекс інструментів впливу на суспільні відносини та їх закономірності, тоді як «теорія» вже має в собі всі відповіді на питання інструментального впливу.

Слід звернути увагу на те, що стрижневим питання є зміст поняття «концептуальний акт», тому відштовхуючись від вищезазначеного, визначаємо, що концептуальний акт - це 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.

Окремо слід також наголосити на тому, що концептуальний акт може розумітись як акт-концепція або акт концептуального характеру та як концепція проекту нормативно-правового акту. На нашу думку, як акти-концепції, так і концепції проектів нормативно-правових актів є фундаментом для майбутнього правотворчого акту, вони відіграють важливу роль у забезпеченні результативності процесу нормотворення, і, як наслідок, набирають широкої популярності, оскільки передують прийняттю юридично значимих нормативних рішень. Концепції досить часто потребують глибокого і належного наукового обґрунтування, залучення як громадськості, так і провідних науковців для їх підготовки. При створенні актів-концепцій завжди мають прискіпливо враховуватись всі особливості суспільних відносин, щодо яких така концепція має на меті визначити перспективи розвитку, їх вид, сфера поширення тощо. Що стосується концепції проектів актів, то тут вже постає питання про забезпечення соціальної корисності та перспективності майбутнього нормативного акту з урахуванням зазначеного обсягу роботи в реаліях безперервних динамічних змін суспільних відносин.

Наявність різноманітних доктринальних підходів до розуміння актів-концепцій дозволяє провести їх узагальнення в межах декількох підходів. Перший підхід умовно можна назвати *функціональним*, змістом якого є доктринальні уявлення, які в основу визначення і характеристики актів-концепцій вкладають положення, котрі відображають призначення таких актів. Зокрема акти-концепції визначаються як система актів стратегічного характеру або система стратегічних правових актів, які покликані врегулювати значний пласт суспільних відносин із врахуванням можливих змін цієї сфери та використання результатів таких змін. Цю систему поряд із стратегіями, планами, доктринами складають і концепції, які виступають актами-концепціями. Вказаний підхід обґрунтовує Н.П. Харченко, вважаючи, що акти-концепції покликані закріпити стан правового забезпечення суспільних відносин, а також з'ясувати і регламентувати можливі трансформації відповідної сфери суспільних відносин, що вимагатиме адекватного коригування і їх правового забезпечення [3, с. 50]. В цьому контексті цікавою також є думка О.І. Ющика, який зауважив, що державні концепції, програми, стратегії, основні напрями, інші подібні документи утворюють самостійне джерело права, яке може називатися політико-програмним документом [4, с. 67-68].

Іншим підходом до розуміння актів-концепцій є *формально-юридичний*, який поєднує в собі погляди вчених, що визначають акти-концепції з точки зору їх юридико-технічного оформлення та правового статусу в системі правових актів. В цьому контексті цікавою є думка І. Берназюк, яка акцентує увагу на тому, що стратегічні акти є документами особливого виду, які істотно відрізняються за змістом, а іноді і формою від нормативно-правових [5, с. 155]. В свою чергу Є.В. Манокін, розглядаючи стратегічну документацію в контексті інформаційної безпеки, характеризує акти-концепції як особливі правові документи, що займають самостійне місце в ієрархії правових актів [6]. Так у Стратегії національної безпеки України така ієрархія запропонована за схемою: стратегія → концепція → доктрина, що збігається із думкою В.А. Ліпкана щодо правової регламентації стратегічних документів з державного управління у секторі безпеки [7, с. 188].

Водночас існують і інші підходи до визначення актів-концепцій. Зокрема Г.П. Ситник та М.Г. Орел, визначаючи субординацію нормативно-правових актів, виділяють окремо і акти-концепції. Вченими пропонується наступний взаємозв'язок між нормативно-правовими актами: концепція → доктрина → стратегія. На думку самих дослідників, концепція є основою формування головних напрямів державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та методологічною базою розробки концепцій у різних сферах національної безпеки та Доктрини національної безпеки України [8, с. 88-90].

В межах формально-юридичного підходу окремо представлені погляди вчених, в яких акти-концепції ототожнюються із поняттям «законодавство», точніше розглядаються як елемент законодавства. Саме «законодавство» було формально визначене у пункті 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України №12-рп/98 від 9 липня 1998 року [9], яке нині знайшло своє відображення у ч. 2 ст. 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» № 3354-ІХ від 24 серпня 2023 року [10]. Враховуючи зазначені положення, законодавство складається з: Конституції України; чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховній Раді України шляхом ратифікації у вигляді прийняття законодавчого акту, що відтворює зміст договору; Законів України; Постанов Верховної Ради України; Указів Президента України; Постанов/розпоряджень Кабінету Міністрів України; Наказів міністерств та інших центральних

органів виконавчої влади України; Актів місцевих державних адміністрацій; Актів органів місцевого самоврядування. Важливо відзначити, що концептуальні акти серед актів законодавства можуть мати як законодавчу форму, так і форму підзаконного нормативно-правового акту, що вказує на відсутність усталеного та єдиного підходу в частині нормативного рівня закріплення концепцій. На підтвердження цього наводимо деякі приклади концептуальних нормативно-правових актів, котрі були затверджені в Україні: Концепція Національної програми інформатизації, схвалена Законом України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» № 75/98-ВР від 4 лютого 1998 р.; Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, затвердженої постановою Верховної Ради України № 2171-III від 21 грудня 2000 р.; Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Указом Президента України № 361/2006 від 10 травня 2006 р.; Концепція розвитку цифрових компетентностей, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 167-р від 3 березня 2021 р.; Концепція розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України МУ № 43-р від 31 січня 2018 р.; 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 тощо. Різні форми закріплення актів-концепцій (законодавчі, підзаконні, нормативні, регуляторні акти тощо) не є випадковими. Вказане, перш за все, обумовлено предметом правового регулювання, а також місцем правових норм в системі права, а нормативних актів - в системі законодавства. Однак інколи їх колізійність у зв'язку з різною ієрархічністю та формою не дає змоги зрозуміти чітко місце актів-концепцій в системі правових актів та статус їх положень.

Ще одним доктринальним підходом до розуміння актів - концепцій є політико-орієнтований підхід. Зокрема акти-концепції визначаються як система документів публічної політики в розумінні вже згаданого Закону України «Про правотворчу діяльність». Згідно з ч. 1 ст. 20 вказаного Закону, 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 аналізованого Закону, 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 [10].

Важливим є аналіз зарубіжного досвіду, зокрема в частині обов'язкового статусу концепції для подальшої підготовки проекту нормативно-правового акта. Обов'язковий статус положень актів-концепцій є поширеною практикою в правотворчості зарубіжних країн, зокрема, країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку. При цьому можна відзначити певні особливості статусу актів-концепцій в країнах, що відносяться до різних правових сімей. Наприклад, в країнах англосаксонської традиції підготовка проектів законодавчих актів є відокремленою від підготовки наукових концепцій таких законів. Попередня підготовка концепцій законодавчих актів переважно стосується здебільшого проектів законів, які готує уряд. Водночас в країнах, правові системи яких відносяться до систем континентального типу, підготовкою законів займаються, як правило, адміністратори уповноважених міністерств, які досить часто відповідають за попередню підготовку концепції в галузі правового регулювання, щодо якої ініціюються відповідні зміни. На нашу думку, недоліком застосування актів-концепцій в країнах континентального типу правових систем є характерна «вузькість» проекту закону. Вказане зумовлене тим, що адміністратор фактично формує концепцію переважно на ґрунті власного набутого досвіду та здійснює професійне прогнозування, при цьому неодноразово нехтуючи врахуванням поточних умов, оцінок об'єктивних потреб і законних очікувань. Така традиція підготовки актів-концепцій в країнах, правова

система яких відноситься до континентального типу, характерна і для України. Відповідно до п. 2 пар. 58 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 950 від 18 липня 2007 р., закріплено, що Концепція державної політики розробляються лише у випадку, якщо її підготовка безпосередньо передбачена законами України або указами Президента України, у тому числі про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України, та повинна містити певні необхідні складові (опис проблеми, мета і строки реалізації, очікувані результати і т.д.) [11].

Концепція проекту нормативно-правового акту має і своє законодавче відображення у змісті ст. 27 Закону України «Про правотворчу діяльність». Відповідно до ч. ч. 1, 4 вказаної статті Закону визначено, що концепція містить: а) обраний підхід до регулювання суспільних відносин; б) мету і завдання правового регулювання; в) обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта; г) дослідження можливості врегулювання відповідних суспільних відносин без прийняття відповідного правотворчого акту; д) описує нові права і обов'язки учасників суспільних відносин (зміну прав і обов'язків учасників суспільних відносин); е) прогнозовані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації; ж) оцінку відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України; з) результати публічних консультацій; і) організаційні заходи щодо підготовки проекту нормативно-правового акта та його реалізації після прийняття; й) орієнтовну структуру законопроекту та його загальні положення. Цікавим моментом є те, що у ч. 2 згаданої 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 відсилочі чи бланкетні приписи про юридичну відповідальність за недотримання цього обов'язкового правила у сфері нормотворчості, що може потім призвести до набуття цим приписом декларативного характеру.

На відміну від прогнозних документів, згідно ст. 22 Закону та програмних документів, відповідно до ст. 23 Закону, концепція за своєю

сутністю є аналітичним документом, завершальною стадією якісного процесу творення права, що встановлює основний зміст правовідносин та їх правові межі, тоді як вказані акти відіграють бінарну роль, а саме є:

- по-перше, актами, які забезпечують можливість перспективного прогнозування подальшого розвитку суспільних відносин (прогнозні);
- по-друге, актами, які визначають пріоритетні сфери розвитку політики того чи іншого суб'єкта (програмні).

Висновки. З урахуванням вищезазначеного можемо зробити висновок, що незалежно від доктринального розуміння сутності акту-концепції, вказаний документ має важливе значення в сфері нормотворчості. Насамперед, він забезпечує належні умови реалізації принципу верховенства права, втілення правової норми. Якісне складення концептуального акту дає змогу визначити вектор майбутнього нормативно-правового акту або ж сферу політики, яка потребує нових ґрунтовних підходів для врегулювання.

Література

1. Юридична енциклопедія: В 6-ти т. / Голова редкол. Ю. С. Шемшученко. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3. С. 339-340.
2. Євграфова Є. Доктрина у правовій науці та юридичній практиці. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 2. 2013. С. 52-62.
3. Харченко Н.П. Стратегічні правові акти в Україні: плюралізм наукових підходів. *Прикарпатський юрид. вісник*. 2020. Вип. 4. С. 48-51.
4. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2004. 519 с.
5. Берназюк И. Стратегічні акти Верховної Ради України: поняття, види та особливості. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 1. С. 153-158.
6. Манокін Є.В. Теоретичні основи реалізації стратегічних документів у сфері інформаційної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 12. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_12_4
7. Ліпкан В.А. Національна безпека України: Навчальний посібник. Київ : КНТ, 2009. 576 с.
8. Ситник Г. П., Орел М.Г. Національна безпека в контексті європейської інтеграції України : Підручник; за ред. Г. П. Ситника. Київ : Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2021. 372 с.
9. Рішення Конституційного суду України №12-рп/98 від 9.07.1998 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text>

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

11. Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 950 від 18.07.2007 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/228286390>

*Сачко А. Р.,
orcid.org/0009-0003-1822-394X
здобувач вищої освіти третього
освітньо-наукового рівня
«Доктор філософії»
Вищого навчального закладу
«Університет економіки та права «КРОК»*