

ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНОЇ ІНФЛЯЦІЇ У СУЧАСНОМУ ЗАКОНОТВОРЕННІ УКРАЇНИ

ПОЖОДЖУК Роман - кандидат юридичних наук, старший дослідник, головний консультант Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, старший науковий співробітник відділу приватного права та процесу НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6414-4797>

ПОЖОДЖУК Тетяна - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри економічного права та економічного судочинства ННІ права КНУ імені Т. Шевченка

ORCID: 0009-0004-9840-6988

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.36>

Стаття присвячена дослідженню поняття та проблематики нормативної інфляції. Звертається увага на негативний аспект такого явища та висловлюються думки щодо його мінімізації. Проводиться аналіз праць як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників з тематики статті. Встановлено, що нормативна інфляція є явищем, яке має світове ім'я і притаманне не тільки країнам, що розвиваються, але і серйозно розглядається як на національному рівні, так і на рівні Європейського Союзу.

Наводяться причини появи нормативної інфляції, які у науці поділяють на об'єктивні та суб'єктивні. Звертається увага на те, що нормативна інфляція не є новим явищем, а є історичною тенденцією, що вимагає належного реагування з боку законодавця. Проводиться аналіз низки вітчизняних законодавчих актів і на цій основі сформовані авторські причини та обґрунтування нормативної інфляції. Зокрема, це створення первинних законів, якщо їх положення можна було розмістити в чинних законодавчих актах; створення законодавчих актів, які суперечать існуючим однопредметним актам; створення безкінечної кількості перехідних положень законів; прийняття законодавчих актів, які містять нечіткі норми чи незавершений механізм правового регулювання тощо.

Зазначається, що ефективно законодавство, яке позитивно впливатиме на соціаль-

ний розвиток в країні, може бути досягнуте лише за умови реального дотримання державною владою принципу «верховенства права». На основі проведеного дослідження робиться висновок, що необґрунтоване збільшення кількості законодавчих актів буде лише створювати складнощі у їх застосуванні. Для покращення правового регулювання слід прагнути до мінімізації прийняття дублюючих, схожих за змістом законів, прийняття нових первинних законів, якщо їх положення можна розмістити в окремих існуючих первинних законах, а також прийняття первинних законів, які регулюють конкретні ситуації чи вирішують питання конкретних фізичних чи юридичних осіб тощо.

Ключові слова: нормативна інфляція, законодавчий акт, закон, законодавство, право, юридична техніка, кодифікація, права та свободи учасників правовідносин.

Вступ

У сучасному світі можна спостерігати бурхливий розвиток суспільних відносин, що обумовлено, зокрема їх глобалізацією, технологічним розвитком, цифровою трансформацією та звичайними еволюційними процесами. Ні для кого не секрет, що зазвичай розвиток суспільних відносин випереджає їх правове регулювання, адже об'єктивно важко створювати перспективне законодавче регулювання. Такий розвиток, незважаючи на його динаміку, є звичним явищем у пра-

вовому суспільстві та об'єктивно потребує законодавчого врегулювання.

Однак для забезпечення ефективного законодавчого регулювання суспільних відносин слід виважено підходити до розробки, вдосконалення та прийняття законодавчих актів, що не завжди є можливим, з огляду на динамізм цих відносин. Проте, доволі часто законодавець приймає законодавчі акти, які містять дублюючі положення з іншими законодавчими актами, приймає окремі первинні закони замість прийняття законів про внесення змін до існуючих законів, передбачає законодавчі положення, які не мають жодного юридичного навантаження, оскільки є або декларативними, або не містять реальних правових приписів, що можуть застосовуватися у конкретних ситуаціях. Це лише окремі недоліки, які існують у сучасному законотворенні, але вони дозволяють звернути увагу на такий негативний аспект законотворення як нормативна інфляція.

У цій статті ми не прагнемо вирішити усі проблеми, що пов'язані з нормативною інфляцією, адже це об'єктивно неможливо. Ця стаття більшою мірою є певним базисом для подальших дискусій щодо явища нормативної інфляції та шляхів подолання її наслідків. При цьому метою цієї статті є дослідження окремих аспектів законодавчого регулювання суспільних відносин, які призводять до нормативної інфляції та висловлення окремих міркувань щодо мінімізації випадків такого призведення.

Нормативна інфляція. Поняття нормативної інфляції не є новим, однак за своєю суттю доволі точно відображає існуючу тенденцію до нагромадження значної кількості нормативних приписів. Звертаючись до доктринальних позицій, слід навести міркування Е. Маккея (Е. Маскаау), на переконання якого, термін «нормативна інфляція» видається узагальненням поняття «законодавча інфляція», яке визначається як непропорційне зростання кількості та обсягу законів, до всього законодавства в цілому [1]. Наведена дефініція автора доволі влучно акцентує увагу на непропорційності зростання нормативних приписів, водночас, ми вважаємо, що таке зростання має негативне забарвлення. При цьому ще у 1979 році, Ж. Карбонь

(J. Carbonnier), зазначив, що, як і у випадку з монетарною інфляцією, надлишок правових приписів (знаків) ризикує призвести до їх знецінення [2]. Тобто йдеться про збільшення обсягу нормативного матеріалу, яке об'єктивно призводить до зменшення ступеня його якості.

Своєю чергою Д. Шульман (D. Šulmane) зазначає, що протягом останніх десятиліть у багатьох демократичних країнах спостерігається дедалі більша тенденція до розробки правових норм і законів як інструменту «здійснення соціального контролю», «гарантування консенсусу в суспільстві», «планування і прогнозування наслідків» і навіть застосування певного тиску з метою спонукання законодавця до «необхідних дій». Ця тенденція, яку часто називають законодавчою інфляцією, схожа на те, що означають економічні процеси, а саме: збільшення кількості, але зменшення цінності правових норм [3]. Отже, «нормативна інфляція», «інфляція норм» чи «законодавча інфляція» не є новим явищем, а є історичною тенденцією, яка вимагає належної реакції законодавця. Хоч як не дивно це звучить, але вплинути на усунення цього явища із законодавчого поля може насамперед той, хто її створює – законодавець.

При цьому слід зауважити, що нормативна інфляція чи інфляція норм є явищем, яке має світове ім'я і притаманне не тільки країнам, що розвиваються, адже, як стверджувалося в науці, це явище, яке серйозно розглядається як на національному рівні, так і на рівні Європейського Союзу (далі – ЄС) [3]. Ще у 2006 році Європейська Комісія (далі – Комісія) у своєму повідомленні Раді, Європейському Парламенту, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів «Стратегічний огляд кращого регулювання в Європейському Союзі» звертала увагу на необхідність вдосконалення правого регулювання відносин в ЄС. У цьому повідомленні звертається увага на декілька аспектів. Так, йдеться про модернізацію та спрощення чинного законодавства, оскільки у світі, що швидко змінюється, важливо переглядати закони, впорядковувати їх, усувати дублювання та використовувати переваги технологій, які швидко розвиваються. Також важливою частиною удоско-

налення законів є повне уявлення про їхній економічний, соціальний та екологічний вплив, включаючи міжнародний контекст, тобто йдеться про оцінку впливу закону. Однак, зусилля Комісії щодо спрощення та вдосконалення регулювання будуть малоефективними, якщо законодавство ЄС не впроваджуватиметься належно в державах-членах. Крім того, у разі проблем громадяни, споживачі та бізнес повинні мати змогу швидко й ефективно захищати свої права [4].

Пізніше також приймалися подібні акти Комісією, одним із важливих є «Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів – Покращення регулювання: об'єднання зусиль для прийняття кращих законів» (2021), у якому, зокрема йдеться про активізацію зусиль щодо спрощення законодавства та зменшення його навантаження, запроваджуючи підхід «один входить, один виходить»¹. Комісія зазначає, що буде співпрацювати з Європейським парламентом та Радою щодо повного виконання Міжінституційної угоди між Європейським парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про покращення законотворчості, зокрема щодо покращення якості законодавства ЄС, щоб забезпечити його чіткість, читабельність та зрозумілість [5]. Більше того, важливим документом є Міжінституційна угода між Європейським парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про покращення законотворчості, відповідно до якої її сторони, з метою створення якіснішого, зрозумілішого і менш обтяжливого законодавства для бізнесу і громадян домовилися впроваджувати обов'язкові оцінки впливу з незалежною перевіркою, регулярно спрощувати та оптимізувати законодавство, а також знижувати бюрократичне навантаження [6]. Таким чином, ЄС постійно покращує підхід до законодавчого регулювання суспільних відносин з акцентом на спрощення законодавства та зважене прийняття нових актів.

¹ Підхід «один входить, один виходить» передбачає компенсацію нових навантажень, що виникають внаслідок законодавчих пропозицій Комісії, шляхом еквівалентного зменшення існуючих навантажень у тій самій сфері політики.

Це, зокрема сприяє стримуванню розвитку нормативної інфляції законодавства та підвищенню рівня його юридичної визначеності.

Д. Шульман (D. Sulmane) зазначає, що як не дивно, але проблема нестабільності законів виникла саме зараз, коли законодавці все більше прагнуть розвивати, зміцнювати та забезпечувати безпеку правової системи шляхом видання нових законів. На жаль, нові правові норми часто стають перешкодою або навіть причиною непорозумінь не тільки для суспільства, але й для самого законодавця [3]. Водночас закон, як основний акт законодавства має бути ефективним інструментом у захисті прав фізичних та юридичних осіб, адже без належного механізму правового регулювання законодавчі приписи не матимуть реального застосування. Це зробить з такого закону «паперового дракона».

Окремо слід звернути увагу на той факт, що нормативна інфляція має свої власні причини. На думку дослідників є дві групи причин появи нормативної інфляції. Перша – об'єктивні причини. Так, збільшення кількості нормативних актів спричинено еволюцією суспільства (*у тому числі покращенням життя людей та зростання їх добробуту – прим. авторів*), зростанням складності соціальної реальності. Чим більше суспільство розвивається, тим більшою є потреба у правових нормах, які б регулювали нові види відносин [7]. У сучасних реаліях України, до таких об'єктивних причин можна віднести також повномасштабну війну в Україні, та євроінтеграційні прагнення України.

Водночас соціальний розвиток, поява нових міжсоціальних відносин, що потребують законодавчого захисту, верховенства права, щоб сприяти їх динаміці свідчать про те, що право теж має еволюціонувати та розвиватися, у тому числі і у кількісному вимірі законодавчих норм [7].

Іншою групою причин існування нормативної інфляції (законодавчої інфляції) є суб'єктивні причини [7; 8]. Так, серед суб'єктивних причин називають, зокрема, порушення засад і процедур законотворчої техніки, неврахування факту, що часті зміни законів порушують соціальну рівновагу та еволюцію розвитку суспільних відносин, також бажання політиків пов'язати своє ім'я

із прийнятим законом тощо [8]. До того ж в останні роки спостерігається тенденція до нарощування кількості нормативних актів та швидкості їх прийняття в якості оцінки результативності роботи законодавчого органу країни, тобто саме кількість прийнятих законів є важливим аспектом. При цьому, згодом досить часто до нещодавно прийнятого закону можуть одразу вноситися зміни, оскільки швидке прийняття та непрофесійність не дали змогу врахувати всі питання, що пов'язані зі сферою конкретного закону.

Причини та обґрунтування нормативної інфляції. Чим зумовлена нормативна інфляція в Україні? Частково на це питання можна відповісти проаналізувавши окремі законодавчі акти.

1. *Створення первинних законів, якщо їх положення можна було розмістити в чинних законодавчих актах.* Доволі частим обґрунтуванням прийняття такого законодавчого акта є об'єктивна необхідність чи політична доцільність.

Закон України «Про хмарні послуги» є прикладом нормативної інфляції, згідно з преамбулою якого *цей Закон визначає правові відносини, що виникають при наданні хмарних послуг, та встановлює особливості використання хмарних послуг органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, державними підприємствами, установами та організаціями, суб'єктами владних повноважень та іншими суб'єктами, яким делеговані такі повноваження.*

Проблема цього Закону полягає в тому, що попри доволі велику преамбулу він не містить визначення самостійного предмета правового регулювання, який потребує врегулювання окремим законодавчим актом. Його положення передбачають лише визначення різновидів договорів, істотних умов окремих господарських договорів, часткове визначення повноважень суб'єктів владних повноважень щодо державного регулювання діяльності окремих суб'єктів господарювання (в тому числі питання надання дозволу на здійснення такої діяльності). Відтак, Закон передбачає правове регулювання окремих відносин щодо надання послуг суб'єктами

господарювання у так званій «сфері хмарних послуг», а також відносин державного регулювання діяльності суб'єктів у цій «сфері». Це призводить до значної зарегульованості відносин у сфері договірного регулювання приватних відносин та не відображає «духу закону щодо регулювання саме найбільш важливих однотипних суспільних відносин». Тому, окремі положення згаданого Закону могли б знайти своє відображення у Цивільному кодексі України (далі – ЦК України) та Господарському кодексі України (далі – ГК України) (*чинному на час прийняття*), а також законодавчих актах з питань державного регулювання господарської діяльності (в тому числі ліцензування). Питання регулювання законодавчого визначення термінів «хмара», «хмарні ресурси» та пов'язаних з ними відносин можливе шляхом внесення змін, зокрема, до законів України «Про електронні комунікації», «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» [9].

Відсутність самостійного предмета правового регулювання, який потребує врегулювання окремим законодавчим актом можна прослідкувати у законах України «Про оптимізацію структури власності оператора газотранспортної системи України», «Про придбання обладнання, необхідного для будівництва енергоблоків № 3 та № 4 Хмельницької атомної електричної станції», які передбачають лише врегулювання відносин між двома юридичними особами.

2. *Створення безкінечної кількості перехідних положень законів*

Пунктом 2 частини п'ятої статті 32 Закону України «Про правотворчу діяльність», передбачено, що у розділі II закону про внесення змін не можуть розміщуватися перехідні положення, пов'язані з впровадженням змін, розміщених у розділі I закону про внесення змін. Водночас частиною третьою статті 39 цього Закону, передбачено, що перехідні положення не можуть міститися в нормативно-правовому акті про внесення змін до іншого нормативно-правового акта, а також у нормативно-правовому акті про визнання таким, що втратив чинність, іншого нормативно-правового акта чи окремого його структурного елемента; при внесенні змін до нормативно-правового акта за необ-

хідності врегулювання питань, що мають визначатися як перехідні положення, відповідні зміни повинні вноситися до розділу «Перехідні положення» нормативно-правового акта, до якого вносяться зміни». Однак трапляються окремі закони, які містять перехідні положення чи пункт про внесення змін до прикінцевих та перехідних положень закону про внесення змін, чи обидва. Зокрема, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей приватизації об'єктів державної та комунальної власності, переданих в оренду».

Це негативний приклад нормопроекування, і це ускладнює правове регулювання суспільних відносин, оскільки розпорошує норми, які повинні міститися в прикінцевих положеннях первинного закону чи вносить зміни до положень, які мають стати нормами первинного закону. Крім того, як згадувалося у Зауваженнях Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, пункт 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» згаданого Закону присуті носить постійний характер, а тому мав би розміщуватися у відповідних положеннях спеціального первинного закону, який регулює такі відносини; однак, передбачений згаданим Законом підхід призводить до нормативної інфляції, оскільки наведене положення збільшує обсяг нормативного регулювання суспільних відносин та розміщене невірно; це не сприяє юридичній визначеності та може ускладнити застосування норм права на практиці [10]. Крім того, зазначений Закон не єдиний приклад такого законотворення, але доволі наочний, щоб його уникати при прийнятті законів.

3. *Збільшення кількості законів чи обсягу існуючих, якщо певна сфера суспільних відносин може бути кодифікована*

До прикладу, Закон України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» (далі – Закон 4196) складається лише з 17 статей, проте вносить зміни у велику кількість інших нормативно-правових актів. Вважаємо, що одним із шляхів подолання нормативної інфляції є саме кодифікація, а вищезгаданий закон відображає саме

зворотну дію: ним був скасований ГК України, який регулював відносини щодо організації та здійснення господарської діяльності, і сфера господарювання на сьогодні залишається без єдиного кодифікованого акта, та характеризується розпорошеністю правового регулювання. До того ж, низка питань, які закріплювалися у ГК України у Законі 4196 не відображена.

Звісно, що ГК України містив значну кількість рудиментарних норм та потребував глибокого переосмислення та системного оновлення. При цьому таке оновлення може відбуватися шляхом прийняття нового законодавчого акта, який би системно кодифікував законодавчі акти, які спрямовані на регулювання економічних відносин. Таким актом може бути Економічний кодекс України чи Кодекс економічного права України. Враховуючи євроінтеграційні прагнення України та концептуальне спрямування ЄС, щодо спрощення та кодифікації законодавства, можливо ми ще повернемося до цього питання у контексті імплементації *acquis communautaire*.

Проте, варто зауважити, що не слід зловживати «кодифікацією» у процесі законотворення. Так, з'являлися пропозиції прийняття, до прикладу, Страхового кодексу, Інвестиційного кодексу. Важливо розуміти, що прийняття кодексів з будь-яких питань регулювання суспільних відносин нівелює значення і суть кодифікації загалом, і аж ніяк не підвищує рівень правового регулювання. Тому, слід приймати кодекси з урахуванням норми частини першої статті 11 Закону України «Про правотворчу діяльність», згідно з якою кодекс – це закон, який створений шляхом систематизації норм права, містить загальні засади, на підставі яких комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи стабільність правового регулювання.

4. *Створення законодавчих актів, які дублюють існуючі положення інших актів.*

Серед прикладів можна навести проект Закону про ринок деревини № 4197-д від 10.09.2021. Насамперед варто зазначити, що цим проектом створюється тенденція, що кожен товар матиме свій закон. Навряд чи це вбачається доцільним. Окрім того, слуш-

ними є зауваження, до цього проекту, щодо принципів функціонування ринку деревини, як задекларовано у частині першій статті 3 цього проекту. Суттєвим їх недоліком відзначається відсутність розкриття змісту більшості з них, адже окремі з них є декларативними, характеризують одні й ті ж сутності чи просто запозичені із загальних правил регулювання суспільних відносин для певних сфер. До прикладу, принцип законності є загальним принципом права; принцип добросовісності поглинається принципом змагальності та добросовісної конкуренції; принцип вільної торгівлі поглинається такими загальними принципами господарювання як свобода підприємницької діяльності у межах, визначених законом та інші [11]. Наведений законопроект відхилено та знято з розгляду, проте на сьогодні вже зареєстровано подібні законопроекти, зокрема Проект Закону про ринок деревини № 13227 від 29.04.2025 та відповідні альтернативні (13227-1 від 12.05.2025, 13227-2 від 16.05.2025, 13227-3 від 16.05.2025).

5. Створення законодавчих актів, які суперечать існуючим однопредметним актам

Одним із прикладів суперечності однопредметних актів та зокрема суперечності закону кодексу є Закон України «Про публічно-приватне партнерство». Так, абзацом другим частини четвертої статті 44 згаданого Закону передбачено, що «приватні партнери мають право на відшкодування збитків, завданих їм внаслідок дій, бездіяльності або неналежного виконання державними органами або органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами своїх обов'язків, передбачених **законодавством** України, у порядку, встановленому **законодавством** України». У цьому контексті зазначаємо, що така редакція не узгоджується із положеннями статей 6 і 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Водночас порядок відшкодування шкоди охоплюється відповідальністю як санкцією за вчинене правопорушення, а тому наведене положення не узгоджується з час-

тиною першою статтю 92 Конституції України, за якою виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (пункт 22).

Крім того, порядок відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їх посадових або службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень визначений ЦК України (зокрема, статті 16, 22, 1173 – 1175), тобто визначений законом. Однак наведене положення згаданого Закону, допускаючи інше, ніж це передбачено ЦК України, правове регулювання, порушує концептуальні положення цивільного законодавства, а отже, не враховує вимог абзаців другого та третього частини другої статті 4 ЦК України, за якими актами цивільного законодавства є також інші закони України, які приймаються відповідно до Конституції України та цього Кодексу; якщо суб'єкт права законодавчо ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, який регулює цивільні відносини інакше, ніж цей Кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до ЦК України; поданий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до ЦК України.

У своєму Рішенні від 13 березня 2012 року № 5-рп/2012 Конституційний Суд України зазначив таке: «Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп). Невідповідність окремих положень спеціального закону положенням ЦК України не може бути усунена шляхом застосування правила, за яким з прийняттям нового нормативно-правового акта автоматично припиняє дію акта (його окремі положення),

який був чинним у часі раніше. Оскільки ЦК України є основним актом цивільного законодавства, то будь-які зміни у регулюванні однопредметних правовідносин можуть відбуватися лише з одночасним внесенням змін до нього відповідно до порядку, встановленого абзацом третім частини другої статті 4 ЦК України» (абзаци шостий і сьомий підпункт 3.1 пункту 3 мотивувальної частини). Крім того, у рішенні Великої Палати Верховного Суду від 22 червня 2021 року у справі № 334/3161/17 висловлено правовий висновок, за яким: «Якщо ЦК України та інший нормативно-правовий акт, що має юридичну силу закону України, містять однопредметні норми, що мають різний зміст, то пріоритетними є норми ЦК України» [12].

б. Прийняття законодавчих актів, які містять нечіткі норми чи незавершений механізм правового регулювання

Прикладом такого законодавчого регулювання є Закон України «Про систему охорони психічного здоров'я в Україні». Так, положення частини першої статті 20 зазначеного Закону (*Національна комісія з питань психічного здоров'я є постійно діючим колегіальним органом, юридичною особою публічного права, що функціонує в організаційно-правовій формі державної установи*) позбавлене юридичної визначеності у частині кваліфікації «колегіального органу» як «установи». Орган та установа є різними формами суб'єктів як учасників правовідносин, а тому юридично некоректно їх ототожнювати. При цьому, «державна установа» – це не організаційно-правова форма, оскільки такою є «установа» (стаття 83 ЦК України), а «державна» – це, зокрема, форма власності. Відтак, словосполучення «постійно діючим колегіальним органом, юридичною особою публічного права, що функціонує в організаційно-правовій формі державної установи» не відповідає вимогам юридичної визначеності, як елементу верховенства права (стаття 8 Конституції України), оскільки є неоднозначним та, внаслідок некоректного поєднання, що регулюють різні суспільні відносини, не містить завершеного механізму правового регулювання відповідних суспільних відносин. Ускладнює належне правове регулювання відносин у сфері охорони психічного здоров'я також і

положення абзацу третього частини четвертої статті 20, згідно з яким «для забезпечення діяльності Національної комісії утворюється її секретаріат». Водночас у якій формі та на яких засадах функціонуватиме секретаріат Національної комісії (дві юридичні особи? юридична особа в юридичній особі? яким чином розділити статус представництва та повноваження/функції?) у Законі не визначено.

Хаотичне використання юридичних категорій та юридичної термінології, їх штучне компонування з різних галузей права, не забезпечує вимоги юридичної визначеності як елемента верховенства права та, закладає чисельні колізії та правові прогалини. Так, відповідно до частини першої статті 65 Закону України «Про правотворчу діяльність» визначається як повна або часткова відсутність норми права, що не забезпечує завершеність правового регулювання відповідних суспільних відносин. Внаслідок такої неоднозначності констатуємо про незавершеність механізму правового регулювання та неврахування правової позиції Конституційного Суду України, висловленої у Рішенні від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 (справа про відповідальність юридичних осіб), за яким неповнота законодавчого регулювання суспільних відносин не відповідає конституційному визначенню України як правової держави [13].

При цьому, слід зазначити, що нечіткі норми та незавершений механізм правового регулювання суспільних відносин може мати також наслідком ускладнення чи неможливість застосування національних засобів захисту приватних прав та свобод учасників правовідносин.

7. Використання воєнного стану для прийняття необхідних законів, які за звичайних умов мали незначні шанси бути прийнятими

В умовах воєнного стану є потреба у прийнятті значної кількості законодавчих актів, адже об'єктивно складно підготуватися до законодавчого регулювання суспільних відносин у війну в мирний час. І це слід вважати особливістю вітчизняного законотворення у сучасних умовах. Проте, за певних умов, особливо, коли певні законодавчі формули вже є усталеними, використовувати воєнний стан як обґрунтування прийняття певних

положень видається недоцільним. Більше того, окремі норми тимчасового характеру, які діють під час воєнного стану вже доцільно зробити нормами постійної дії, а все, що приймалося поспіхом слід відкоригувати чи визнати таким, що втратило чинність. Як приклад, визнання доволі специфічного закону, який приймався в надзвичайно складних умовах був Закон України «Про захист інтересів осіб у сфері інтелектуальної власності під час дії воєнного стану, введеного у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України». Його прийняття цілком ймовірно було вимогою часу, хоча він порушував, як законодавство України, так і правила нормопроектувальної техніки. Натепер цей Закон визнано таким, що втратив чинність Законом України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про захист інтересів осіб у сфері інтелектуальної власності під час дії воєнного стану, введеного у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України». І хоча останній закон теж порушує правила нормопроектувальної техніки, однак він є позитивним у аспекті оновлення та очищення законодавства в умовах воєнного стану.

8. *Існування актів, які не набрали ще чинності, але вже є не актуальними.* Прийняття законодавчого акта, який ще не встиг набрати чинності з огляду на воєнний стан, і потреби у прийнятті вже нового закону з цього ж питання чи внесення змін до закону, який не введений в дію чи не набрав чинності є нагальною проблемою. До прикладу, 17.02.2022 було прийнято Закон України «Про віртуальні активи», який через більше трьох років з його прийняття ще не набрав чинності. Водночас, натепер на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо врегулювання обороту віртуальних активів в Україні № 10225-д від 24.04.2025, яким, зокрема Закон України «Про віртуальні активи» викладається у новій редакції з відповідним перейменуванням на Закон України «Про ринки віртуальних активів».

Такий підхід не створює правове регулювання, яке на момент його чинності потре-

буватиме нових змін, а може бути й загалом неактуальним та потребуватиме повної заміни. Водночас, враховуючи триваючу імплементацію *acquis communautaire* можуть траплятися випадки, що вимагають відстрочення набрання чинності певними законодавчими актами і можуть бути пізніше оновлені, однак це має бути пов'язано більшою мірою зі зміною *acquis communautaire*, а не вітчизняним законодавством.

Наведені приклади є лише окремим аспектом законодавчої інфляції, однак вони є доволі частими. При цьому, ми вважаємо, що ці причини можуть бути подолані. Ефективність законодавчого регулювання повинна забезпечуватися в тому числі простотою та зрозумілістю формування системи законодавчого регулювання однорідних суспільних відносин, групи таких, споріднених суспільних відносин тощо.

Насамкінець варто зазначити, що доволі сильним аспектом, що впливає на розвиток нормативної інфляції та може бути пов'язаний практично зі всіма причинами нормативної інфляції можна вказати невідповідність правового регулювання суспільних відносин реальному стану справ у суспільстві. Так, інколи певні «популістичні обіцянки» отримують законодавчу обгортку з надзвичайно соціально-спрямованим та ідеальним регулюванням. Однак, таке регулювання може виявитися відірваним від реальної ситуації в суспільстві, що матиме наслідком часткову чи повну відсутність реальних наслідків у правовому регулюванні.

У цьому контексті, слушним є міркування Д. Шульман (D. Šulmane), що з кінця 20 століття в європейській правовій системі спостерігаються дві паралельні тенденції: стрімкий розвиток якості та тексту правових норм, але повільні та поступові зміни в реальному застосуванні права. Часто на першій тенденції робиться акцент, тоді як друга ігнорується законодавцем. Автор розглядає це як основну причиною негативного сприйняття «законодавчої інфляції». При цьому, автор також зазначає, що створення правових норм, навіть якщо їх зміст гарантує певні свободи та справедливість, не здатне швидко змінити політичні та суспільні процеси. Ефективне законодавство, яке позитивно впливає на со-

ціалний розвиток в країні, може бути досягнуте лише за умови реального дотримання державною владою принципу «верховенства права». Очевидно, що в цьому плані існує ще багато викликів і «довгий шлях, який треба пройти». Непередбачувані наслідки правових норм обов'язково стануть очевидними, якщо законодавець ігнорує реальну ситуацію в суспільстві і створює ідеалістичне «паперове право». Дистанція або розрив між «правовим світом» і «реальним світом» є однією з причин того, що правовий нігілізм і неефективність виникають у суспільстві як постійне і навіть небезпечно поширюване явище [3].

Таким чином, для уникнення цього явища, законодавець повинен досить скрупульозно аналізувати законопроекти на предмет відповідності принципу верховенства права, а особливо чіткості та однозначності правових норм, їх передбачуваності стосовно наслідків застосування таких норм та наявності завершеного механізму правового регулювання суспільних відносин.

Не прагнучи бути істиною в останній інстанції, вважаємо за доцільне запропонувати окремі шляхи поведінки законодавця, які, на нашу думку, можуть призвести до мінімізації нормативної інфляції та покращення законодавчого регулювання суспільних відносин, а саме: 1) більш зважено підходити до прийняття нових первинних законів та внесення змін в чинні (включаючи євроінтеграційні закони); 2) приймати закони, в межах конституційних повноважень Верховної Ради України; 3) суворо дотримуватися вимог Конституції України та Регламенту Верховної Ради України щодо змістовного наповнення закону (включаючи дотримання принципу верховенства права) та процедури його прийняття; 4) дотримуватися вимог Закону України «Про правотворчу діяльність» та правил нормопроектувальної техніки; 5) уникати прийняття «популістичних» чи «політично мотивованих» законодавчих актів; 6) кодифікувати акти, що регулюють однорідну сферу суспільних відносин.

Висновок

Збільшення обсягу нормативного матеріалу в сучасних умовах призводить до роз-

порошеності правових норм, відсутності єдності правового регулювання суспільних відносин, а також до ускладнення застосування відповідних норм для суб'єкта правозастосування. Таке збільшення охоплюється категорією «нормативна інфляція», яка по своїй суті носить більше негативний характер та вимагає належної реакції законодавця щодо її мінімізації. Крім того, нормативна інфляція може мати наслідком також ускладнення застосування національних засобів захисту приватних прав та свобод учасників правовідносин, а тому, слід її уникати у правовій державі.

Для забезпечення розвитку суспільних відносин та створення системного правового їх регулювання слід прагнути до мінімізації прийняття дублюючих, схожих за змістом законів, прийняття нових первинних законів, якщо їх положення можна розмістити в окремих існуючих первинних законах, а також прийняття первинних законів, які регулюють конкретні ситуації. Також доцільним видається підхід ЄС щодо спрощення, кодифікації законодавства та серйозному ставленню до оцінки впливу нових законів, що сприяє усуненню нормативної інфляції.

Література

1. Ejan MACKAAY, «L'inflation normative», (2018) 23 Lex electronica 30-51 En ligne : <https://www.lex-electronica.org/s/1609>.
2. Jean CARBONNIER, Essais sur les lois, Paris, Répertoire du notariat Defrénois, 1979, p. 274. Цит. за: Ejan MACKAAY, «L'inflation normative», (2018) 23 Lex electronica 30-51 En ligne : <https://www.lex-electronica.org/s/1609>.
3. Šulmane, D. (2011). «Legislative Inflation» - An analysis of the Phenomenon in Contemporary Legal Discourse. *Baltic Journal of Law & Politics*, 4(2), 78-101. <https://doi.org/10.2478/v10076-011-0013-4>.
4. European Commission (2006). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Strategic Review of Better Regulation in the European Union. COM(2006) 689 final, 14 November 2006, Brussels. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52006DC0689>.

5. European Commission (2021). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Better regulation: Joining forces to make better laws. COM(2021) 219 final, 29 April 2021, Brussels. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0219>.

6. Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making (OJ L 123, 12.5.2016, pp. 1-14) URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinstitut/2016/512/oj.

7. Mihai Bădescu (2018). Legislative inflation – an important cause of the dysfunctions existing in contemporary public administration Juridical Tribune. Volume 7, Issue 2. pp. 357–369. URL: <https://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An8v2/2.%20Mihai%20Badescu.pdf>.

8. Б. Драп[Ятий]. Інфляція законодавства в країнах перехідної демократії та шляхи її подолання: конституційне дослідження. Knowledge, Education, Law, Manadgement 2022 № 3 (47). С. 302-310. DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.3.49>.

9. Зауваження Головного юридичного управління від до проекту Закону України про хмарні послуги (№ 2655 від 20.12.2019). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webpr oc34?id=&pf3511=67744&pf35401=556938>.

10. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей приватизації об'єктів державної та комунальної власності, переданих в оренду (№ 12230 від 22.11.2024). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/2852829>.

11. Зауваження Головного юридичного управління до проекту Закону України про ринок деревини (№ 4197-д від 10.09.2021). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/2801173>.

12. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України про публічно-приватне партнерство (№ 7508 від 01.07.2022). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/2938937>.

SUMMARY

The article is devoted to the study of the concept and problems of normative inflation. Attention is drawn to the negative aspect of this phenomenon, and opinions are expressed on how to minimize it. An analysis of works by both domestic and foreign researchers on the subject of the article is carried out. It has been established that regulatory inflation is a phenomenon that is recognized worldwide and is characteristic not only of developing countries, but is also seriously considered both at the national level and at the level of the European Union.

The causes of normative inflation are listed, which in science are divided into objective and subjective. It should be noted that regulatory inflation is not a new phenomenon, but rather a historical trend that requires an appropriate response from legislators. An analysis of a number of domestic legislative acts is carried out, and on this basis, the author's reasons and justifications for regulatory inflation are formed. In particular, this includes the creation of primary laws, if their provisions could be included in existing legislative acts; the creation of legislative acts that contradict existing single-subject acts; the creation of an endless number of transitional provisions of laws; the adoption of legislative acts that contain vague norms or an incomplete mechanism of legal regulation, etc.

It is noted that effective legislation that will have a positive impact on social development in the country can only be achieved if the state authorities genuinely adhere to the principle of "the rule of law." Based on the study, it is concluded that an unjustified increase in the number of legislative acts will only create difficulties in their application. To improve legal regulation, efforts should be made to minimize the adoption of duplicate laws with similar content, the adoption of new primary laws if their provisions can be included in separate existing primary laws, and the adoption of primary laws that regulate specific situations or resolve issues of specific individuals or legal entities, etc.

Keywords: normative inflation, legislative act, law, legislation, law, legal technique, codification, rights and freedoms of participants in legal relations.

13. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України про систему охорони психічного здоров'я в Україні (№ 12030 від 13.09.2024). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/2716984>.