

<https://doi.org/10.15407/econlaw.2025.03.003>

УДК 340+342

Володимир УСТИМЕНКО, чл.-кор. НАН України, чл.-кор. НАПрН України,
д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України, директор
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0002-1094-422X

Руслан ДЖАБРАІЛОВ, д-р юрид. наук, проф.,
заступник директора з наукової роботи

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0002-4422-2102

Тетяна ГУДІМА, д-р юрид. наук, старш. дослідник, заступник завідувача
відділу проблем модернізації господарського права та законодавства

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0003-1509-5180

Веста МАЛОЛІТНЕВА, д-р юрид. наук, учений секретар

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0001-9678-1750

Станіслав СЕРЄБРЯК, д-р юрид. наук, старш. наук. співроб.

відділу проблем модернізації господарського права та законодавства

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0001-7207-594X

ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ ОBOB'ЯЗКИ СУБ'ЄКТІВ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО УПУЩЕННЯ)

Ключові слова: законодавче
упущення, суб'єкти право-
творчої діяльності, позитивні
та негативні обов'язки, кон-
ституційно-правові норми,
планування правотворчої
діяльності, нормопроєк-
тування, конституційний
контроль.

Обґрунтовано, що Конституція України покладає на суб'єктів правотворчої діяльності низку позитивних і негативних обов'язків, невиконання / неналежне виконання яких призводить до виникнення повної / часткової неврегульованості відповідних груп суспільних відносин, або їх урегулювання у спосіб, що суперечить конституційно-правовим нормам. Це спричинює появу у правовій дійсності такого явища, як законодавче упущення (*legislative omission*). Його подолання забезпечить трирівнева система заходів, спрямована на: 1) реалізацію позитивних обов'язків суб'єктами правотворчої діяльності шляхом забезпечення планування правотворчої діяльності з усунення законодавчих упущень; 2) забезпечення дотримання негативних обов'язків суб'єктами правотворчої діяльності шляхом удосконалення техніки нормопроєктування; 3) підвищення ефективності конституційного контролю.

Цитування: Устименко В., Джабраїлов Р., Гудіма Т., Малолітнева В., Серебряк С. Позитивні та негативні обов'язки суб'єктів правотворчої діяльності: проблеми забезпечення конституційності (на прикладі дослідження законодавчого упущення). *Економіка та право*. 2025. № 3. С. 3—20. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2025.03.003>

Вступ. Правотворча діяльність спирається на систему принципів права. Особливе місце серед них посідає принцип верховенства права, одним із перших згаданий у ст. 3 «Принципи правотворчої діяльності» Закону України від 24.08.2023 № 3354-IX «Про правотворчу діяльність». Як справедливо зазначено у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, верховенство права включає, але не виключно, принципи законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню повноваженнями, рівності перед законом та недискримінації, доступу до правосуддя [1].

У системному зв'язку зі ст. 8 Конституції України принцип верховенства права має сприяти утвердженню правопорядку на засадах верховенства Основного Закону. Зазначене відображено у конституційно-правовій формулі, згідно з якою Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і мають їй відповідати [2].

Модель правового регулювання, побудована на основі верховенства права та беззаперечно-го дотримання конституційно-правових норм, формує ціннісне підґрунтя правової держави, є формою об'єктивації правової парадигми, що превалює у демократичному суспільстві, орієнтованому на сталі реформи на ідеологічних засадах людиноцентризму.

Досягти вказаного вище стану правового регулювання можливо за здійснення правотворчої діяльності уповноваженими суб'єктами, якими є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, у рамках, встановлених ч. 2 ст. 19 Конституції України, а саме на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Конституція України покладає на суб'єктів правотворчої діяльності низку позитивних і негативних обов'язків, невиконання / неналежне виконання яких призводить до виникнення повної / часткової неврегульованості відповідних груп суспільних відносин, або їх врегулювання у спосіб, що суперечить конституційно-правовим нормам. Унаслідок цього у правовій дійсності виникає таке явище, як законодавче упущення (*legislative omission*), концепція якого добре відома конституційно-правовій доктрині зарубіжних країн. З цього приводу важливо згадати Загальну доповідь XIV Конгресу Конференції європейських конституційних судів

щодо проблеми законодавчого упущення в конституційній юриспруденції, опубліковану в спеціальному виданні бюлетеня Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії), у якій систематизовано основні методологічні підходи органів конституційної юрисдикції до виявлення та усунення законодавчих упущень, спираючись на встановлені Конституціями та актами законодавства повноваження.

Наприклад, у вступній промові до спеціального видання бюлетеня Секретар Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) G. Buquicchio (статус вказано станом на 2008 р.) зазначив: «Законодавчі прогалини трапляються в кожній країні й виникають тоді, коли парламент, який мав обов'язок здійснити законодавче регулювання, не забезпечує ухвалення відповідних і необхідних актів або ухвалені акти є неповними, залишаючи таким чином юридичну прогалину, лакуну чи вакуум у правовій системі» [3].

На сучасному етапі розвитку національного правопорядку формула законодавчого упущення напрацьовується здебільшого у практиці Конституційного Суду України, хоч у нормативно-правовій площині повноважень Суду щодо виявлення та оцінювання конституційності законодавчого упущення не передбачено. На цьому додатково акцентує увагу Конституційний Суд України у національній доповіді «Проблеми законодавчих прогалин в конституційній юриспруденції». Зокрема, зазначено, що Конституція України не містить положень стосовно повноважень Суду досліджувати й оцінювати конституційність законодавчих прогалин, а також конституційних норм щодо спеціальних процедур дослідження законодавчих прогалин (п. 2.2) [4, с. 7].

Водночас Конституційний Суд України досить обережно здійснює конституційний контроль за дотриманням і виконанням норм Конституції України з боку уповноважених органів державної влади, дії та/або бездіяльність яких призводить до появи у правовій системі України законодавчих упущень.

Саме наведене вище обумовлює актуальність та своєчасність підготовки нашого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одним із напрямів поглиблення сучасних досліджень, у яких висвітлено найвагоміші теоретико-

прикладні проблеми правотворчої діяльності, є наукове осмислення політико-правових явищ, які мають вирішальний вплив на стійкість національного правопорядку. На особливу увагу заслуговують вади правового регулювання у зв'язку із порушенням конституційно-правових норм, що прямо або імпліцитно встановлюють обов'язок держави впорядкувати відносини на засадах закону. У науковій літературі та конституційно-правовій доктрині зазначене явище назвали законодавчим упущенням (в англomовних джерелах — *legislative omission*).

Проблематику вдосконалення якості правотворчої діяльності крізь призму верховенства права як ідеологічної основи подолання правових прогалин у законодавстві, із акцентом на особливостях виявлення та усунення законодавчих упущень, висвітлено у працях як зарубіжних (K.S. Aboelazm [5], P.-A. Dovelé та A. Valuta [6], M. Grzybowski [7], S. Verstraelen [8]), так і вітчизняних дослідників (В.В. Городовенко [9], Ю. Євтошук [10], А.М. Колодій і В.М. Тернавська [11] та ін.).

Зауважимо, що деякі аспекти проблеми, присвяченої законодавчому упущенню у контексті дослідження особливостей застосування судами системи судоустрою України тих положень Конституції, які містять бланкетне відсилання до закону, викладено у виданні «Застосування судами Конституції України: доктрина і практика» [12].

До сфери дослідницького інтересу також належать дослідження Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії), зокрема видання за результатами XIV Конгресу Конференції європейських конституційних судів щодо проблеми законодавчого упущення в конституційній юриспруденції.

Наявний науковий доробок та емпірична база сформували методологічну основу цього дослідження, закладаючи наукове підґрунтя для доведення шляхів посилення спроможності держави своєчасно виявляти та усувати законодавчі упущення через підвищення ефективності правотворчої діяльності та конституційного контролю.

Метою статті є обґрунтування підходів до розв'язання проблеми увідповіднення позитивних і негативних обов'язків суб'єктів правотворчої діяльності Конституції України (на прикладі дослідження законодавчого упущення).

Результати дослідження. Зважаючи на визначений поділ законодавчих упущень на два типи: реальне (абсолютне), або безумовне упущення (далі абсолютне упущення), коли суб'єкти правотворчої діяльності не встановлюють правового регулювання, яке мало б бути впроваджено, та часткове (відносне) упущення (далі відносне упущення), коли встановлюється неповне, недостатнє правове регулювання [3, с. 16], Конституційний Суд України схильний до ідентифікування законодавчого упущення у випадках неповного правового регулювання (відносне упущення) та демонструє неготовність кваліфікації випадків бездіяльності уповноважених органів державної влади щодо впровадження правового регулювання, передбаченого конституційно-правовими нормами, як абсолютного упущення.

Так, у справі щодо гарантій соціального захисту державних службовців Конституційний Суд України, оцінюючи сучасний стан законодавчого урегулювання з перерахунку розмірів пенсій суб'єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі ст. 37 Закону України від 16.12.1993 № 3723 «Про державну службу» (далі Закон № 3723), визнав, що це «є не звичайною законодавчою прогалиною (лакуною), а законодавчим упущенням (*legislative omission*), наявність якого є порушенням Конституції України. Для розвитку, конкретизації та деталізації приписів статей 3, 8, 24, 46 Основного Закону України перерахунок розмірів пенсій обов'язково має бути впроваджений у законі, ухваленому Верховною Радою України» (абз. 1 пп. 5.7 п. 5 мотивувальної частини рішення від 23.12.2022 № 3-р/2022 (далі Рішення № 3-р/2022)) [13].

У продовження цього висновку Конституційний Суд України наголосив на тому, що незабезпечення державою законодавчого підґрунтя для функціонування ефективного юридичного механізму перерахунку розмірів пенсій, інших видів соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, зокрема у зв'язку із законодавчим упущенням в унормуванні суспільних відносин, свідчить про ілюзорність конституційних гарантій права на соціальний захист та порушення низки конституційних норм і принципів. Він резюмував, що виявлене у пп. 1 п. 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 10.12.2015 889-VIII «Про державну службу» за-

конодавче упушення вказує на невиконання державою позитивних обов'язків з унормування в законі певного сегмента пенсійних відносин, є дискримінаційним щодо суб'єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі ст. 37 Закону № 3723, не забезпечує дотримання юридичної рівності як одного зі складників принципу верховенства права (правовладдя) та порушує конституційні гарантії права на соціальний захист.

Формально-юридичний підхід був застосований Великою Палатою Конституційного Суду України під час розгляду конституційного подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису розділу I Закону України від 02.10.2019 № 145-IX «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації”», що завершилось напрацюванням Ухвали від 01.10.2024 № 6-уп/2024 про закриття конституційного провадження на підставі п. 2 ст. 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неналежність до повноважень Конституційного Суду України питань, порушених у конституційному поданні (далі Ухвала № 6-уп/2024) [14].

Залишаючи поза межами цього дослідження питання обґрунтованості закриття провадження у справі, оскільки з п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» можна дійти протилежного висновку стосовно обсягу та змісту компетенції Суду, привертає увагу мотивувальна частина Ухвали № 6-уп/2024 щодо неможливості кваліфікації правової прогалини як упушення.

Зокрема, згадуючи правову позицію Конституційного Суду України у Рішенні № 3-р/2022, в абз. 6 пп. 4.2 п. 4 Ухвали № 6-уп/2024 наголошено на тому, що «не є таким законодавчим упушенням та не може бути перевірено на відповідність Конституції України (конституційність) відсутність затвердженого законодавцем переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації. Зазначене вказує лише на те, що законодавець не реалізував свого конституційного повноваження, визначеного пунктом 36 частини першої статті 85 Конституції України» [14].

Заперечення Великою Палатою Конституційного Суду України можливості визнання об-

ґрунтованого у конституційному поданні та дослідженого в Ухвалі № 6-уп/2024 стану не врегульованості відносин у сфері управління об'єктами права державної власності як законодавчого упушення справедливо викликала незгоду суддів Конституційного Суду України — В.В. Городовенка та О.О. Первомайського.

В окремі думці В.В. Городовенко зауважив, що концепцію законодавчого упушення не можна недооцінювати як дієвий інструмент конституційного контролю, зокрема й у випадку так званого абсолютного упушення в цій справі у вигляді не затвердженого законодавцем переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації. Вказане свідчить про невиконання державою позитивних обов'язків із унормування в законі цілого пласту стратегічно важливих відносин щодо державної власності, що порушує передусім п. 36 ч. 1 ст. 85 Конституції України, а також створює істотні ризики для забезпечення виконання державою її найважливіших функцій за ч. 1 ст. 17 Конституції України, може ускладнити або й зовсім нівелювати реалізацію низки конституційних соціальних прав людини. Першочергового значення, як зауважив суддя, набуває виявлення будь-якого виду законодавчого упушення, навіть абсолютного, що дає можливість у межах конституційного контролю реагувати на незабезпечення державою потрібного юридичного регулювання, що порушує Конституцію України [15].

Неврахування Конституційним Судом України у методології здійснення конституційного контролю конструкції абсолютного упушення створює істотні ризики для правопорядку та надсилає хибний сигнал суб'єктам правотворчої діяльності щодо легітимності законодавчої бездіяльності. Унаслідок, створюються санкціоновані Конституційним Судом України умови для продовження існування в державі стану правового регулювання суспільних відносин, коли норми Конституції України не можуть бути безпосередньо застосовані. Така ситуація складається через те, що бланкетна частина конституційно-правової норми передбачає необхідність ухвалення відповідного нормативно-правового акта, який запровадить механізм врегулювання відповідних суспільних відносин. Отже, унеможлиблюється пряма дія конституційно-правової норми, гарантованої ст. 8 Основного Закону України.

Зокрема, на цій дилемі зацентовано увагу у виданні «Застосування судами Конституції України: доктрина і практика». Зазначено, що у разі, коли «положення Конституції сформульоване у бланкетний спосіб, то його безпосереднє застосування залежить, звісно, від того, чи врегулював законодавець відповідне питання, а також, чи є для нього бланкетна норма Конституції обов'язком чи її реалізація охоплюється для нього обсягом розсуду» [12, с. 88].

Важливо й те, що укоріненість абсолютного упущення у правовій системі істотно знижує ефективність національного правопорядку, створюючи як ризики порушення прав громадян та суб'єктів господарювання, так і перетворюючи їх у реальне правопорушення.

Розглядаючи справу «Федерація профспілкових організацій Чернігівської області проти України», предметом якої була скарга організації-заявниці за ст. 1 Першого протоколу до Конвенції на позбавлення її майна, яким вона володіла протягом десятиліть як правонаступниця обласної ради профспілок радянських часів, Європейський суд з прав людини у п. 28 рішення від 09.01.2025 констатував нерозв'язаність дотепер питання, пов'язаного із невідзначеністю правового режиму майна колишніх радянських профспілок, що фактично є свідченням абсолютного упущення як результату бездіяльності Верховної Ради України, що відобразилося у невжитті заходів з усунення законодавчого упущення. Зокрема, Європейський суд з прав людини наголосив: «Суд також пам'ятає, що навіть якщо поточну національну практику можна вважати усталеною та послідовною, досі не було прийнято спеціального закону щодо статусу майна колишніх радянських профспілок, попри те, що Конституція України вимагала, щоб “правовий режим власності ... визначався виключно законом” (стаття 92)» [16].

Аналіз конституційно-правових норм показує наявність значного обсягу системно пов'язаних нормативно-правових актів рівня закону, який мав би стати предметом цілеспрямованої правотворчої діяльності щодо заповнення законодавчих упущень. Попри активну законопроектну роботу на сьогодні можна констатувати низький рівень ухвалення законів, які б сприяли впровадженню правового регулювання відповідних сфер суспільних відносин, згаданих у Конституції України. У зв'язку з цим

науковці, а саме А.М. Колодій та В.М. Тернавська, стверджують, що законодавчими упущеннями є відсутність таких законів України: «Про Український народ» (ч. 2, 3 ст. 5 Конституції України), «Про власність Українського народу» (ч. 1, 2 ст. 13 Конституції України), «Про місцевий референдум» (ч. 1 ст. 38 Конституції України), «Про мирні зібрання» (ст. 39 Конституції України), «Про Президента України» (Розділ V Конституції України), «Про комунальну власність» (ст. 142 Конституції України) тощо [11, с. 63].

У виданні «Застосування судами Конституції України: доктрина і практика» одним із прикладів законодавчого упущення наведено ситуацію, що склалася через невиконання Верховною Радою України положення ч. 3 ст. 152 Конституції України, де передбачено, що матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку [12, с. 90].

Наведені вище приклади неврегульованості суспільних відносин потрібно однозначно віднести до категорії абсолютного упущення.

Однак на прикладі справи щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису розділу I Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації”» Велика Палата Конституційного Суду України обрала підхід, який заперечує існування законодавчого упущення у випадку виявлення факту відсутності правового регулювання суспільних відносин у порядку, встановленому законом, як того вимагають конституційно-правові норми.

Емпіричною основою, на яку спиралася Велика Палата Конституційного Суду України в обґрунтуванні своєї позиції, викладеної в Ухвалі № 6-уп/2024, є практика Конституційного Суду Литовської Республіки. В інтерпретованому вигляді було наведено ключові, на думку Великої Палати Конституційного Суду України, позиції органу конституційної юрисдикції Литовської Республіки, викладені в одному з рішень, а саме:

«Конституційний Суд Литовської Республіки наголошує, що слід відрізняти законодавче упущення, яке є наслідком бездіяльності суб'єкта правотворчості, який ухвалив відповідний юри-

дичний акт, від законодавчих прогалин, що виникли внаслідок того, що потрібні правотворчі дії взагалі не були здійснені, тобто жоден суб'єкт правотворчості не ухвалив юридичного акта для врегулювання певних суспільних відносин, і через це суспільні відносини є юридично неврегульованими; за певних обставин, особливо коли Конституція вимагає юридичного регулювання суспільних відносин (а іноді прямо вказує, що вони мають бути врегульовані не будь-яким юридичним актом, а конституційним законом або законом), невчинення правотворчих дій *de facto* може створювати передумови для виникнення антиконституційної ситуації — такого стану суспільних відносин, за якого їх формують за відсутності юридичного підґрунтя; однак таке юридичне регулювання, точніше його відсутність, не є законодавчим упущенням; за Конституцією Конституційний Суд Литовської Республіки не наділений повноваженнями досліджувати відсутність ухвалюваних правотворчих рішень державними органами, ухилення або зволікання з ухваленням таких рішень, а також бездіяльність, зумовлену іншими мотивами, навіть якщо внаслідок такої бездіяльності в юридичній системі виникають прогалини чи інші чітко не визначені правовідносини (підпункт 6.2.3.2 підпункту 6.2.3 підпункту 6.2 пункту 6, пункт 18 мотивувальної частини рішення від 8 серпня 2006 року № 34/03)» (абз. 2 пп. 4.3 п. 4 мотивувальної частини Ухвали № 6-уп/2024) [14].

О.О. Первомайський слушно зауважив, що для коректного відтворення юридичної позиції іншого національного органу конституційного контролю бажано максимально широко розуміти контекст відповідного конституційного конфлікту та зміст застосованих конституційних приписів. Суддя в окремій думці, доданий до Ухвали № 6-уп/2024, додатково звертає увагу на важливий висновок, якого дійшов Конституційний Суд Литовської Республіки, про те, що можливе існування антиконституційної ситуації внаслідок невчинення правотворчих дій. На запитання щодо наявності потреби у реагуванні на подібну антиконституційну ситуацію навіть за відсутності законодавчого упущення О.О. Первомайський відповідає стверджувально [17].

Неконституційною визнається ситуація в державі у разі виявлення законодавчого упущення, яка, на думку авторського колективу видан-

ня «Застосування судами Конституції України: доктрина і практика», може бути вирішена тільки через здійснення повноважень Конституційним Судом України [12, с. 90]. Проте це застереження, виходячи із сучасної практики здійснення конституційного контролю в Україні, може бути застосоване лише щодо відносних упущень. Зазначене підтверджується правовими ознаками законодавчих упущень, які систематизовано з урахуванням практики Суду представив в одній зі своїх наукових праць суддя Конституційного Суду України В.В. Городовенко: 1) існує обов'язок законодавця надати правове регулювання на рівні закону певним суспільним відносинам (зазвичай недостатньо врегульованим), якщо це прямо чи імпліцитно закріплено в Конституції України; 2) існує потреба у такому правовому регулюванні для виконання конституційних приписів або для того, щоб закріплені в них права і свободи особи були повноцінно захищені, забезпечені, реалізовані, а відповідні принципи дотримані; 3) невиконання законодавцем конституційного обов'язку врегулювати певні відносини на рівні закону призводить до порушення конституційних приписів, передусім тих, які визначають права і свободи (недомірне обмеження, дискримінація); 4) фактично норма права визнається неконституційною у тій частині, що містить недостатнє законодавче регулювання певних відносин, після чого законодавець має врегулювати ці відносини (часто висуваяться конкретні вимоги щодо такого регулювання) [9, с. 95].

Очевидно, наведені вище ознаки законодавчого упущення кумулятивно представлені у Рішенні № 3-р/2022.

Водночас аргументування Великою Палатою Конституційного Суду України своєї позиції із посиланням лише на практику діяльності органу конституційної юрисдикції Литовської Республіки необ'єктивне і таке, що не враховує сучасний стан розвитку конституційного судочинства у різних країнах Європи, насамперед держав — членів Європейського Союзу.

Так, у Загальній доповіді XIV Конгресу Конференції європейських конституційних судів щодо проблеми законодавчого упущення в конституційній юриспруденції (далі Загальна доповідь) визнано, що органи конституційної юрисдикції Чехії, Німеччини та Угорщини досліджують абсолютне упущення [3, с. 24].

Відповідно до звіту Федерального конституційного суду Німеччини у Загальній доповіді наголошено на тому, що Суд проводить розслідування законодавчого упущення під час здійснення абстрактного та конкретного контролю. Він розрізняє справжнє (абсолютне) та несправжнє (часткове, або відносне) упущення. Абсолютне упущення трапляється тоді, коли законодавець загалом не ухвалює правової норми, яка відповідала б його обов'язку щодо здійснення захисту (за контекстом у тексті Загальної доповіді маються на увазі права та свободи), охоплюючи випадки, коли правове регулювання взагалі відсутнє, а також ті, коли воно є, але не забезпечує належного захисту. Відносне упущення виникає тоді, коли конкретне положення ухвалено, але оскаржується через невідповідність обов'язку законодавця щодо захисту (є неналежним або недостатнім). Особа, яка подає конституційну скаргу, має бути безпосередньо зачеплена спірним правовим регулюванням. Під час розгляду конституційної скарги щодо відносного упущення Федеральний конституційний суд Німеччини може визнати правовий акт таким, що суперечить Конституції, та, як наслідок, недійсним. У разі виявлення абсолютного упущення, Суд може вказати лише на порушення основоположного права [3, с. 27].

Позицію Конституційного Суду України, викладену в Ухвалі № 6-уп/2024, переглянули б та істотно відкоригували, якби враховували практику діяльності Конституційного суду Португалії. Зокрема, одним із прикладів виникнення законодавчого упущення він визнає скасування законів, призначених для реалізації конституційних норм, без впровадження правового регулювання, що забезпечує конкретний конституційний припис [3, с. 45].

У справі, за підсумками розгляду якої була випрацьована Ухвала № 6-уп/2024, обставини свідчили про скасування закону, спрямованого на реалізацію п. 36 ч. 1 ст. 85 Конституції України, згідно з яким до повноважень Верховної Ради України належить затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності. Проте через брак емпіричних даних Велика Палата Конституційного Суду України дійшла суперечливого висновку, що не сприяє формуванню концепції законодавчого

упущення, узгодженої із сучасними підходами у конституційно-правовій доктрині країн Європи, якою мали б у подальшому послуговуватися суб'єкти правотворчої діяльності.

Практика скасування законів України, системно пов'язаних із Конституцією України та спрямованих на розвиток її положень, триває дотепер. Насамперед це скасування Закону України від 13.10.1992 № 2673-ХІІ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» внаслідок ухвалення Закону України від 09.07.2022 № 2389-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій». І це тоді, коли винятково законами України, як зазначено у п. 8 ч. 2 ст. 92 Конституції України, встановлюється порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.

Крім того, скасування Господарського кодексу України, передбачене п. 3 ст. 17 Закону України від 09.01.2025 № 4196-ІХ «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб», остаточно позбавляє правового підґрунтя будь-які дії держави щодо утворення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон як одного із видів спеціального режиму господарювання, передбаченого гл. 39 «Спеціальні (вільні) економічні зони» Кодексу.

Зі скасуванням Господарського кодексу України додатково втрачається можливість реалізації низки норм Конституції України, які у розвиток конституційної моделі організації суспільного життя в Україні на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ч. 1 ст. 15 Основного Закону) передбачають створення та функціонування підприємств загалом та державних і комунальних зокрема. Термін «підприємство» у різних відмінках згадується багато разів у статтях Конституції України, а саме ст. 37, 46, 78, 86, 103, 120, 142, 143. Невід'ємною частиною прав територіальних громад села, селища, міста як власників об'єктів права комунальної власності Конституція України визнає засновницькі права, які реалізуються безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування утворенням комунальних підприємств, організацій

і установ (ч. 1 ст. 143). Замість економічного багатоманіття і створення рівних умов для функціонування суб'єктів господарювання різних організаційно-правових форм, Закон України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» закріплює вимогу щодо припинення діяльності цих підприємств та встановлює заборону на створення нових.

Отже, Верховна Рада України свідомо створює передумови для зниження рівня конституційних гарантій, які б мала забезпечувати держава, та звужує зміст й обсяг прав і свобод людини та громадянина, що набуває ознак загроз гібридного характеру у значенні різновиду загроз національній безпеці, реалізація яких спричиняє синергетичний ефект від одночасного застосування комбінованих методів впливу, які часто мають прихований характер або маскуються під інші процеси у межах правового поля [18]. Запобігати та протидіяти загрозам національній стійкості є основним завданням держави та її владного апарату і саме через цю систему викликів мають розглядатися дії та/або бездіяльність суб'єктів правотворчої діяльності, що спричиняють виникнення уразливостей у правовій системі у формі законодавчих упущень, які закладають конфлікт із засадами конституційного ладу та призводять до свавілля.

Такий стан упорядкованості суспільних відносин несумісний із принципом верховенства права. У доповіді Венеційської комісії № 512/2009 «Верховенство права», схваленій на 86-му пленарному засіданні 25—26.03.2011 (перекладеної українською мовою С. Головатим), у п. 37 наведено вісім «інгредієнтів» верховенства права: «(1) доступність закону (в тому значенні, що закон має бути зрозумілим, чітким та передбачуваним); (2) питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; (3) рівність перед законом; (4) влада має здійснюватись у правомірний, справедливий та розумний спосіб; (5) права людини мають бути захищені; (6) мають бути забезпечені засоби для розв'язання спорів без надмірних матеріальних витрат чи надмірної тривалості; (7) суд має бути справедливим; (8) дотримання державою як її міжнародно-правових обов'язків, так і тих, що обумовлені національним правом» [19].

Високий рівень загрози, яку несуть законодавчі упущення для функціонування демокра-

тичних інституцій, описано у виданні «Європейська комісія “За демократію через право” (Венеційська Комісія) “Мірило правовладдя”. Коментар. Глосарій» (переклад українською мовою С. Головатого). Насамперед зацентовано увагу на такому: «110. Право на справедливий судовий розгляд обумовлює виконання рішень усіх судів, у тому числі й судів конституційної юрисдикції. Простого скасування законодавства, що порушує конституцію, не достатньо, аби усунути всі наслідки порушення, а у випадках неконституційності законодавчої помилки — саме лише скасування будь-що виявиться неможливим» (курсив наш — авт.) [20, с. 40]. Зауважимо, що термін «законодавча помилка», вжитий С. Головатим у перекладі п. 110 дослідження Венеційської Комісії «Мірило правовладдя», ідентичний за змістом законодавчому упущенню (*legislative omission*). У цьому переконує англomовне вживання терміна та пропонуванй переклад в англійсько-українському глосарії правничих термінів і понять, застосованих у тексті документа «Мірило правовладдя», а саме *«unconstitutional legislative omission»* — неконституційна законодавча хиба / помилка [20, с. 108].

Вбачаємо, що необхідно напрацювати комплексний підхід, що посилить спроможність держави своєчасно виявляти та усувати законодавчі упущення. За основу такого підходу можна взяти трирівневу систему заходів, які переслідуватимуть мету підвищення якості законодавства.

1. Щодо реалізації позитивних обов'язків суб'єктами правотворчої діяльності шляхом забезпечення планування правотворчої діяльності з усунення законодавчих упущень. На сьогодні планування правотворчої діяльності потребує значного переосмислення у напрямі пошуку шляхів підвищення його ефективності як інструменту формування сучасного правового поля, узгодженого із Конституцією України та адаптованого до права Європейського Союзу.

Невипадково у ч. 2 ст. 24 Закону України від 24.08.2023 № 3354-IX «Про правотворчу діяльність» окреслено, що планування правотворчої діяльності здійснюється з урахуванням:

1) міжнародно-правових зобов'язань України, а також напрямів, пріоритетів і цілей, визначених програмними документами;

2) документів публічної політики, передбачених ст. 23, 27 цього Закону [1].

Саме євроінтеграційним поступом України обґрунтовано пропонувані у пп. 5 п. 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону України від 24.08.2023 № 3354-IX «Про правотворчу діяльність» зміни до Регламенту Верховної Ради України. Зокрема, ст. 19⁻¹ «План законопроектної роботи Верховної Ради» Регламенту Верховної Ради України після введення в дію Закону буде викладено в новій редакції, яка передбачає структурування питань у проєкті плану законопроектної роботи Верховної Ради України у межах двох розділів, а саме:

- розділ I — перелік питань, що потребують законодавчого врегулювання, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) у частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції;
- розділ II — перелік інших питань, що потребують законодавчого врегулювання (пп. «а», «б» п. 1 ч. 6 ст. 19⁻¹ у новій редакції).

Зважаючи на те, що Конституція України як вищий за юридичною силою акт у системі правових актів є підвалиною формування узгодженого з конституційним ладом правопорядку, важливого значення під час планування правотворчої діяльності набувають питання усунення законодавчих упущень. Тож у структурі плану законопроектної роботи Верховної Ради України на календарний рік окремим розділом має бути виділений перелік питань, розв'язання яких розвиватиме та деталізуватиме конституційні приписи у спосіб, який забезпечить подолання чітко визначених законодавчих упущень.

Першочерговим є питання дотримання строків ухвалення відповідних законів, які забезпечать конституційну безконфліктність правового регулювання тих чи інших груп суспільних відносин. З урахуванням цього пропонується закріпити як у Регламенті Верховної Ради України (ст. 19⁻¹) [21], так і Законі України від 24.08.2023 № 3354-IX «Про правотворчу діяльність» (розділ III «Планування правотворчої діяльності») положення про те, що ухвалення законів України, спрямованих на усунення законодавчих упущень, у строки, встановлені у плані законопроектної роботи Верховної Ради України на поточний календарний рік, є обов'язковим та не може бути відтерміноване шляхом включення у план законопроектної роботи на наступний календарний рік.

Варто додатково передбачити положення про те, що розроблення та ухвалення законів, які мають забезпечити усунення законодавчих упущень, згадані окремо у мотивувальній та резолютивній частинах рішень Конституційного Суду України, повинно відбуватися у строки, встановлені цим Судом.

Випадки недотримання Верховною Радою України строків, встановлених Конституційним Судом України, трапляються у практиці законотворчої роботи. Одним із прикладів можна навести Закон України від 11.03.2025 № 4283-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з Рішенням Конституційного Суду України від 14 лютого 2024 року № 1-р(П)/2024 щодо гарантування захисту прав і свобод особи за рішенням Європейського суду з прав людини» (далі Закон № 4283-IX) [22].

Ухваленню цього Закону передувало згадане у назві рішення Конституційного Суду України (далі Рішення № 1-р(П)/2024) [23]. У п. 2 резолютивної частини закріплено, що приписи п. 2 ч. 2, ч. 3 ст. 321 Господарського процесуального кодексу України, визнані неконституційними в аспекті, зазначеному в п. 1 резолютивної частини, утрачають чинність через шість місяців із дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення. У системно-структурному зв'язку п. 2 резолютивної частини Рішення № 1-р(П)/2024 корелює з абз. 2 п. 5 його мотивувальної частини, де наголошено на тому, що Верховній Раді України потрібен достатній строк для внесення змін до Кодексу, і у зв'язку з цим Конституційний Суд України відтермінував втрату чинності цими приписами Кодексу. Отже, за юридичною логікою можна дійти висновку, що Конституційний Суд України встановив для Верховної Ради України шестимісячний строк для розроблення та ухвалення змін до Господарського процесуального кодексу України. Зважаючи на те, що Рішення № 1-р(П)/2024 було ухвалене 14.02.2024, а Закон № 4283-IX — 11.03.2025, очевидним є перевищення строку, встановленого Конституційним Судом України для внесення змін до Господарського процесуального кодексу України.

Такими діями Верховна Рада України протягом періоду від втрати чинності п. 2 ч. 2, ч. 3 ст. 321 Господарського процесуального кодексу України до ухвалення Закону № 4283-IX створила умови для існування законодавчого упущення.

Вказане впливає зі змісту твердження, наведеного в абз. 1 пп. 4.6 п. 4 мотивувальної частини Рішення № 1-р(П)/2024: «4.6. Конституційний Суд України вважає, що *конституційні приписи зобов'язують* Україну запровадити ефективне та дієве вноормування у Кодексі відносин щодо перегляду судових рішень у зв'язку з ухваленням Європейським судом із прав людини рішення, у якому встановлено порушення Конвенції» (курсив наш — *авт.*) [23].

Подібна практика усунення законодавчих упущень неприйнятна, оскільки створює передумови для правової невизначеності, що є несумісним з принципом верховенством права.

На цьому зауважено у підготовленій Дослідницькою службою Верховної Ради України аналітичній записці з питань порівняльного законодавства щодо механізмів виконання рішень Конституційного Суду про визнання такими, що не відповідають Конституції (є неконституційними) законів, їх окремих положень чи інших нормативно-правових актів (далі Аналітична записка). Вважаємо за доцільне процитувати це положення:

«Рішення Конституційного суду тягне за собою необхідність заповнити правову прогалину, яка може виникнути внаслідок визнання положення закону неконституційним, та виправити недоліки правового регулювання. Невиконання рішення, зволікання з усуненням неконституційної прогалини або часткове усунення такої прогалини законодавцем (і будь-яким іншим суб'єктом правотворчості) слід вважати аномаліями правопорядку, наявність яких є недопустимою. Для усунення законодавчих помилок зазвичай потрібні активні дії законодавця. Прогалини у правовому регулюванні, що виникли внаслідок неконституційності положень закону, означають, що парламент не виконує належним чином і в повному обсязі покладену на нього конституційну місію. У більшості країн рішення Конституційного суду, які констатують законодавчі недоліки (внаслідок неконституційності), виконуються шляхом виправлення законодавцем допущених ним недоліків правового регулювання» [24, с. 8].

Інтеграція у термінологію правотворчої діяльності законодавчих упущень, безперечно, потребуватиме внесення змін до Закону України від 24.08.2023 № 3354-IX «Про правотворчу діяльність». Зокрема, відповідної новелізації має зазнати розділ XI «Правові прогалини, по-

долання правових колізій» доповненням як назви, так і змісту положеннями з визначенням цього явища правової дійсності, ознаками, методами та засобами усунення тощо. Це питання заслуговує окремої уваги та наукової дослідження.

2. Щодо забезпечення дотримання негативних обов'язків суб'єктами правотворчої діяльності шляхом удосконалення техніки нормопроектування. Як засвідчує згадана вище практика діяльності Конституційного суду Португалії, сприяти появі законодавчих упущень можуть випадки, коли скасовано закони, що деталізують конституційно-правові приписи, за одночасного невжиття заходів щодо ухвалення нових правових норм, які могли б упорядкувати відповідну сферу суспільних відносин.

За таких умов, коли наведені у цьому дослідженні приклади переконують у формуванні практики скасування Верховною Радою України законів, які функціонально мають прямий зв'язок із нормами Конституції України, що закріплюють законодавчий рівень регулювання відповідних суспільних відносин, автори вбачають за доцільне нормативно передбачити певні запобіжники техніко-юридичного характеру.

Насамперед застереження про неможливість (заборону) скасування закону як виду нормативно-правового акта, що визначає та конкретизує конституційно-правову норму, без одночасного ухвалення нового закону, яким буде врегульовано ті самі суспільні відносини, що складала предмет скасованого закону, може бути відображено у ст. 61 «Втрата чинності нормативно-правовим актом або окремим його структурним елементом» Закону України «Про правотворчу діяльність». Поточна редакція ч. 2 ст. 61 Закону містить лише опис випадків, за яких суб'єкт правотворчої діяльності зазвичай ухвалює рішення про втрату чинності нормативно-правовим актом або окремим його структурним елементом, а саме:

- 1) нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент втратив актуальність;
- 2) ним прийнято (видано) новий нормативно-правовий акт, що регулює ті самі суспільні відносини.

Однак залишається простір для ухвалення рішень, якими створюються законодавчі упущення, за відсутності жодних чітко визначених заборон на ухвалення рішень, вчинення дій та/або

бездіяльності, які можуть призвести до виникнення ситуації упорядкування суспільних відносин у супереч Конституції України.

Відповідно, наведена вище пропозиція щодо гарантування дотримання Верховною Радою України як суб'єктом правотворчої діяльності негативного обов'язку методом заборони сприятиме запобіганню появи законодавчих упущень.

Додатково певних уточнень (зміни виділено напівгрубим) потребуватиме редакція п. 2 ч. 4 ст. 34 розділу V «Загальні засади техніки нормопроєктування» Закону України від 24.08.2023 № 3354-IX «Про правотворчу діяльність», а саме:

«4. Нормативно-правовий акт має:

...

2) не містити норм права, що не відповідають Конституції України, **у тому числі створюють законодавчі упущення**, та нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та (або) не узгоджуються з нормами права нормативно-правових актів рівної юридичної сили (за винятком внесення змін до таких актів)».

Регламент Верховної Ради України має також передбачити положення про те, що пояснювальна записка до законопроєкту має обов'язково містити інформацію чи пропонує (або ж не пропонує) законопроєкт скасування іншого закону як виду нормативно-правового акта, яким розвивається та конкретизується конституційно-правова норма. Вказане вбачається за можливе закріпити у ст. 91 «Супровідні документи до законопроєкту, проєкту іншого акта» Регламенту Верховної Ради України. Зазначені відомості, вказані у супровідній записці до законопроєкту, мають підлягати обов'язковій перевірці та оцінці на відповідність Конституції України: комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання конституційного права; структурними підрозділами Апарату Верховної Ради України під час підготовки наукової та юридичної експертизи; Національною академією наук України під час підготовки експертного висновку, а із введенням в дію Закону України від 24.08.2023 № 3354-IX «Про правотворчу діяльність» — й юридичної (правової) експертизи.

3. Щодо підвищення ефективності конституційного контролю. Механізм конституційного контролю покликаний забезпечити захист і відновлення конституційних прав та свобод, приведення законодавства й діяльності державних інституцій у відповідність до Конституції України.

Водночас широка дискреція, надана Конституційному Суду України як органу державної влади, створює передумови для зниження ефективності конституційного контролю, тривалого збереження у національній правовій системі законодавчих упущень та застосування антиконституційних правових актів або їх окремих положень.

Зі змісту ч. 2 ст. 152 Конституції України випливає, що закони, інші акти чи їх окремі положення, визнані неконституційними, втрачають чинність від дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

З урахуванням того, що Конституція України не визначила підстав та граничного строку, на який може бути фактично відтерміновано виконання рішення Конституційного Суду України, можна стверджувати про закладену конституційними приписами суперечність із принципом верховенства права.

У виданні «Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України» стверджується, що дії компетентних органів не мають вчинятися довільно й свавільно, без застосування юридичних гарантій здійснення дискреційних повноважень та цілої низки умов і вимог, яких має бути дотримано. Також у виданні наголошено на вимозі унормування в юридичний спосіб порядку здійснення (процедури реалізації) та гарантій дискреційних повноважень як формі вияву вимог верховенства права (правовладдя), а саме принципів законності й заборони свавілля, яким підпорядковано здійснення дискреційних повноважень [25, с. 118—119]. Необхідність встановлення чітких меж дискреційних повноважень органів влади є однією з вимог до «якості закону», згідно з практикою Європейського суду з прав людини. Зокрема, у науково-методичному посібнику для суддів «Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві» зазначено:

«Відповідно до практики ЄСПЛ, до “якості” закону висувуються такі вимоги:

- доступність;
- передбачуваність;
- *достатньо чітко встановлювати межі дискреційних повноважень, наданих органам влади, та спосіб їх здійснення»* (курсив наш — авт.) [26, с. 135].

У посібнику наголошено, якщо Європейський суд з прав людини дійде висновку, що національне законодавство не відповідало вимогам «якості закону», тобто втручання не було «встановлене законом», він констатує порушення, не аналізуючи інші критерії, такі як відповідність втручання легітимній меті чи його необхідність, про що красномовно свідчить наведене рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» від 11.04.2013, заява № 20372/11 [26, с. 136]. Зокрема, у п. 52 рішення акцентовано увагу на такому:

«52. Суд повторює, що вислів «встановлено законом» у статті 11 Конвенції вимагає не лише того, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві; він також стосується якості закону, про який йдеться. Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними — за потреби, за відповідної консультації — передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія (див., наприклад, рішення у справах «Газета “The Sunday Times” проти Сполученого Королівства (№ 1)» (*The Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1)), від 26 квітня 1979 року, п. 49, Series A № 30; «Реквені проти Угорщини» (*Rekvenyi v. Hungary*) [ВП], заява № 25390/94, п. 34, ECHR 1999-III; «Ротару проти Румунії» (*Rotaru v. Romania*) [ВП], заява № 28341/95, п. 55, ECHR 2000-V; та «Маєстрі проти Італії» (*Maestri v. Italy*) [ВП], заява № 39748/98, п. 30, ECHR 2004-I)» (курсив наш — авт.) [27; 28, с. 140].

На сьогодні Конституційний Суд України не напрацював єдиного підходу щодо порядку й умов реалізації ч. 2 ст. 152 Конституції України. Аналіз деяких його рішень, зокрема й представлених у нашому дослідженні, засвідчує непослідовність у виборі аргументів, якими доводиться необхідність відтермінування моменту втрати чинності неконституційними актами або їх окремими положеннями, враховуючи однакові обставини, за яких розвиваються суспільно-політичні процеси в державі, а саме правовий режим воєнного стану.

Так, у Рішенні № 3-р/2022 Конституційний Суд України визнав неконституційним пп. 1 п. 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 10.12.2015 № 889-VIII «Про державну службу» та зазначено, що це по-

ложення втрачає чинність через три місяці з дня припинення чи скасування в Україні воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 зі змінами «Про введення воєнного стану в Україні» (п. 2 резолютивної частини). Крім того, як встановлено у п. 3 резолютивної частини Рішення № 3-р/2022, Верховна Рада України має внормувати перерахунок розмірів пенсій суб'єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі ст. 37 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 зі змінами, з урахуванням приписів Конституції України та цього Рішення.

Мотивуючи доцільність відтермінування моменту втрати чинності положень, визнаних неконституційними, Конституційний Суд України звернув увагу на «необхідність дотримання балансу приватних інтересів суб'єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі ст. 37 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993, і публічного інтересу в збереженні збалансованості Державного бюджету України під час дії в Україні воєнного стану» (абз. 2 п. 6 мотивувальної частини Рішення № 3-р/2022).

Водночас Рішенням № 1-р(II)/2024 втрату чинності положень, визнаних неконституційними, було відтерміновано на шестимісячний строк. Необхідність такого відтермінування мотивовано тим, що Верховній Раді України потрібен достатній строк для внесення змін до Господарського процесуального кодексу України (абз. 2 п. 5 мотивувальної частини Рішення № 1-р(II)/2024).

Спільною рисою цих рішень є те, що їх ухвалення відбулося у період правового режиму воєнного стану, проте мотиви і строк відтермінування моменту втрати чинності неконституційних положень є різними.

З огляду на наведене та з урахуванням практики конституційного судочинства країн Європи потрібно наголосити на тому, що чи не єдиною підставою, коли відтермінування моменту втрати чинності неконституційного акта чи його положення вважається допустимим способом розв'язання правової проблеми, є розроблення заходів щодо уникнення правових прогалин.

Цьому аспекту приділила увагу Дослідницька служба Верховної Ради України у підготовленій Аналітичній записці. Зазначено, що майже всі країни дають дозвіл конституційним судам

визначати момент, із якого закон, визнаний неконституційним, втрачає чинність. Як у системі *ex tunc* (із самого початку), наприклад у Німеччині, так і системі *ex nunc* (із цього моменту), наприклад у Франції, суди можуть відкласти набрання чинності рішенням, щоб дати парламенту час виправити закон [24, с. 7–8].

Із посиланням на висновки Венеційської комісії, у тому числі Загальну доповідь, у Аналітичній записці зазначено, що з метою уникнення правових прогалин Конституційний Суд може бути уповноважений відкласти втрату чинності положення, визнаного неконституційним, на певний період (зазвичай до одного року) [24, с. 7–8]. Зокрема, практика відтермінування моменту втрати чинності неконституційного акта або його положення строком до одного року поширена в Естонії, Словенії, Туреччині й Чехії [3, с. 42, 54, 59, 60, 103, 170, 182]. Вказане, як наголошує Дослідницька служба Верховної Ради України, дає парламенту можливість поступово ухвалювати нове законодавство до того, як неконституційні положення втратять свою чинність [24, с. 8].

Отже, наведене вище доводить першочерговість вжиття заходів з боку держави щодо підвищення ефективності конституційного контролю шляхом визначення підстав і граничного строку, на який може бути фактично відтерміновано виконання рішення Конституційного Суду України, що сприятиме впорядкуванню суспільних відносин на засадах верховенства права і правової визначеності, виключаючи передумови для появи законодавчих упущень.

Висновки. За підсумками проведеного дослідження обґрунтовано, що Конституція України покладає на суб'єктів правотворчої діяльності низку позитивних і негативних обов'язків, невиконання чи неналежне виконання яких призводить до виникнення повної або часткової не врегульованості відповідних груп суспільних відносин, або їх врегулювання у спосіб, що суперечить конституційно-правовим нормам. Відповідно, зазначене стає підставою для появи у правовій дійсності такого явища, як законодавче упущення (*legislative omission*), концепція якого добре відома конституційно-правовій доктрині зарубіжних країн.

Встановлено, що на сучасному етапі розвитку національного правопорядку формула законодавчого упущення напрацьовується здебільшого у практиці Конституційного Суду

України, хоч у нормативно-правовій площині повноваження Суду щодо виявлення та оцінення конституційності законодавчого упущення не передбачено. Зважаючи на визнаний поділ законодавчих упущень на два типи (абсолютне та відносне), виявлено, що Конституційний Суд України схильний до ідентифікації законодавчого упущення у випадках неповного правового регулювання (відносне упущення) та демонструє неготовність кваліфікації випадків бездіяльності уповноважених органів державної влади щодо впровадження правового регулювання, передбаченого конституційно-правовими нормами як абсолютного законодавчого упущення.

Наголошено на тому, що неврахування Конституційним Судом України у методології здійснення конституційного контролю конструкції абсолютного упущення створює істотні ризики для правопорядку та надсилає хибний сигнал суб'єктам правотворчої діяльності щодо легітимності законодавчої бездіяльності. У підсумку створюються санкціоновані Конституційним Судом України умови для продовження існування в державі такого стану правового регулювання суспільних відносин, коли норми Конституції України не можуть бути безпосередньо застосовані. Така ситуація, як встановлено, трапляється через те, що бланкетна частина конституційно-правової норми передбачає необхідність ухвалення відповідного нормативно-правового акта, який запровадить механізм врегулювання відповідних суспільних відносин. Стверджується, що укоріненість абсолютного упущення у правовій системі істотно знижує ефективність національного правопорядку, створюючи як ризики порушення прав громадян та суб'єктів господарювання, так і перетворюючи їх у реальне правопорушення.

Проведений аналіз конституційно-правових норм показав наявність значного обсягу системно пов'язаних нормативно-правових актів рівня закону, який мав би стати предметом цілеспрямованої правотворчої діяльності щодо заповнення законодавчих упущень. Констатовано, що попри активну законопроектну роботу дотепер спостерігається низький рівень ухвалення законів, які б сприяли впровадженню правового регулювання відповідних сфер суспільних відносин, згаданих у Конституції України.

У розвиток наукових підходів до з'ясування форм, яких набувають абсолютні упущення в

національній правовій системі, висловлено пропозицію врахувати практику діяльності Конституційного суду Португалії щодо визнання факту законодавчого упушення у випадку скасування законів, призначених для реалізації конституційних норм, без впровадження правового регулювання, що забезпечує конкретний конституційний припис. На підтвердження доцільності цієї пропозиції наведено приклади скасування (запланованого скасування з уведенням в дію відповідного закону) законів України, які є системно пов'язаними з Конституцією України та спрямовані на розвиток її положень. Доведено, що тим самим Верховна Рада України свідомо створює передумови для зниження рівня конституційних гарантій, які мали б забезпечуватися з боку держави, та звужує зміст та обсяг прав і свобод людини та громадянина, що набуває ознак загроз гібридного характеру.

Наголошено на тому, що запобігати та протидіяти загрозам національній стійкості є основним завданням держави та її владного апарату. Саме кризь цю систему викликів мають розглядатися дії та/або бездіяльність суб'єктів правотворчої діяльності, що спричиняють ви-

никнення уразливостей у правовій системі у формі законодавчих упушень, які закладають конфлікт із засадами конституційного ладу та призводять до свавілля.

У зв'язку з цим обґрунтовано положення про доцільність напрацювання комплексного підходу, що посилить спроможність держави своєчасно виявляти й усувати законодавчі упушення, з використанням трирівневої системи заходів, які сприятимуть: 1) реалізації позитивних обов'язків суб'єктами правотворчої діяльності шляхом планування правотворчої діяльності з усунення законодавчих упушень; 2) забезпеченню дотримання негативних обов'язків суб'єктами правотворчої діяльності шляхом удосконалення техніки нормопроєктування; 3) підвищенню ефективності конституційного контролю.

Перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження закладає підґрунтя для поглиблення наукових досліджень, присвячених визначенню методологічних прийомів виявлення та усунення законодавчих упушень, що сприятиме вдосконаленню правотворчої діяльності та підвищенню ефективності конституційного контролю.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-ІХ. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 30.06.2025).
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 30.06.2025).
3. General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence. URL: <https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/SpecBull-legislative-omission-e.pdf> (дата звернення: 30.06.2025).
4. Проблеми законодавчих прогалин в конституційній юриспруденції: національна доповідь Конституційного Суду України. URL: https://www.confueconstco.org/reports/rep-xiv/report_Ukraine_uk.pdf (дата звернення: 30.06.2025).
5. Aboelazm K.S. Supreme Constitutional Court review of the legislative omission in Egypt in light of international experiences. *Heliyon*. 2024. Vol. 10, Is. 17. e37269. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e37269>
6. Dovilė P.-A., Valuta A. The Self-Restrained Positive Legislator: Assessing the Constitutional Review of Legislative Omissions in Lithuania. *Baltic Journal of Law & Politics*. Vytautas Magnus University, 2024. Vol. 17. No. 2. P. 43–60. <https://doi.org/10.2478/bjlp-2024-00014>
7. Grzybowski M. Legislative Omission in Practical Jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal. *Observatorio Da Jurisdição Constitucional*. 2009. Vol. 1. No. 1. URL: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/165> (дата звернення: 30.06.2025).
8. Verstraelen S. Constitutional Dialogue in the Case of Legislative Omissions: Who Fills the Legislative Gap? *Utrecht Law Review*. 2018. Vol. 14. No. 1. P. 61–81. <https://doi.org/10.18352/ulr.421>
9. Городовенко В.В. Становлення концепції законодавчого упушення (legislative omission) у практиці Конституційного Суду України в контексті порівняльного правознавства. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2024. Т. 31. № 1. С. 78–102. <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2023-31-1-78>
10. Євтошук Ю. Роль конституційного судочинства у захисті фундаментальних прав особи у випадках законодавчих прогалин. *Вісник Конституційного Суду України*. 2019. № 1. С. 138–146. URL: <https://surl.li/abgsiu> (дата звернення: 30.06.2025).
11. Колодій А.М., Тернавська В.М. Законодавче упушення: нормативні та доктринальні аспекти розуміння, виявлення та усунення. *Нове українське право*. 2024. Вип. 3. С. 60–68. <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.7>

12. Застосування судами Конституції України: доктрина і практика. Київ: ВАІТЕ, 2022. 604 с.
13. Рішення Конституційного Суду України від 23.12.2022 № 3-р/2022 у справі за конституційною скаргою Мосюрчака Василя Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (щодо гарантій соціального захисту державних службовців). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-22#Text> (дата звернення: 30.06.2025).
14. Ухвала Великої Палати Конституційного Суду України від 01.10.2024 № 6-уп/2024 про закриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів розділу I, абзацу другого підпункту 1 пункту 2 розділу II Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації”». *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va06u710-24#Text> (дата звернення: 30.06.2025).
15. Окрема думка судді Конституційного Суду України Городовенка В.В. стосовно Ухвали Великої палати Конституційного Суду України про закриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів розділу I, абзацу другого підпункту 1 пункту 2 розділу II Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації”». *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb06d710-24#Text> (дата звернення: 30.06.2025).
16. Рішення Європейського суду з прав людини від 09.01.2025 у справі «Федерація профспілкових організацій Чернігівської області» проти України (Заява № 40633/15). Стислий виклад рішення. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_k67#Text (дата звернення: 30.06.2025).
17. Окрема думка судді Конституційного Суду України Олега Первомайського у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів розділу I, абзацу другого підпункту 1 пункту 2 розділу II Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації”». *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc06d710-24#Text> (дата звернення: 30.06.2025).
18. Концепція забезпечення національної системи стійкості, затверджена Указом Президента України від 27.09.2021 № 479/2021. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021#Text> (дата звернення: 30.06.2025).
19. Доповідь Венеційської комісії № 512/2009 «Верховенство права», схвалена на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25—26 бер. 2011 р.) / пер. на укр. С. Головатого. *Право України*. 2011. № 10. С. 168—184. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2011_003_rev_2011_04_04.pdf (дата звернення: 30.06.2025).
20. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія). Мірило правовладдя: коментар, глосарій = European Commission for democracy through law (Venice Commission). Rule of law checklist / пер. з англ. С. Головатого; Венеційська Комісія Ради Європи. Київ, 2017. 163 с. URL: <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule%20of%20Law%20checklist%20UKR.pdf> (дата звернення: 30.06.2025).
21. Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 30.06.2025).
22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з Рішенням Конституційного Суду України від 14 лютого 2024 року № 1-р(П)/2024 щодо гарантування захисту прав і свобод особи за рішенням Європейського суду з прав людини: Закон України від 11.03.2025 № 4283-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4283-20#Text> (дата звернення: 30.06.2025).
23. Рішення Конституційного Суду України (Другий Сенат) від 14.02.2024 № 1-р(П)/2024 у справі за конституційною скаргою Приватного підприємства «Генеральний будівельний менеджмент» про відповідність Конституції України (конституційності) пункту 2 частини другої, частини третьої статті 321 Господарського процесуального кодексу України (щодо гарантування захисту прав і свобод особи за рішенням Європейського суду з прав людини). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-24#Text> (дата звернення: 30.06.2025).
24. Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо механізмів виконання рішень Конституційного суду про визнання такими, що не відповідають Конституції (є неконституційними) законів, їх окремих положень чи інших нормативно-правових актів. *Дослідницька служба Верховної Ради України*. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32512.pdf> (дата звернення: 30.06.2025).
25. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України = Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine / за заг. ред. М. Козюбри; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія».

- Київ, 2021. 152 с. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/library/mirylo_verhovenstva_prava_pravovladdya_nacionalnogo_rivnya_praktyka_ukrayiny_2021.pdf (дата звернення: 30.06.2025).
26. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: наук.-метод. посібник для суддів. 3-тє вид., допов. Київ: ВАІТЕ, 2020. 276 с. URL: <https://surl.it/sbpghy> (дата звернення: 30.06.2025).
27. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» (Заява № 20372/11) від 11.04.2013. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text (дата звернення: 30.06.2025).
28. Устименко В., Джабраілов Р. Утвердження соціальної справедливості в суспільстві: деякі підходи у правотворчій та правозастосовній практиці. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Т. 30. № 3. С. 126—155. <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2023-30-3-126>

Надійшла 30.06.2025

REFERENCES

1. Pro pravotvorochu diialnist: Zakon Ukrainy vid 24.08.2023 No. 3354-IX. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 No. 254k/96-VR. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> [in Ukrainian].
3. General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence. URL: <https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/SpecBull-legislative-omission-e.pdf>
4. Problemy zakonodavchykh prohalyn v konstytutsiinii yurysprudentsii: natsionalna dopovid Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. URL: https://www.confueconstco.org/reports/rep-xiv/report_Ukraine_uk.pdf [in Ukrainian].
5. Aboelazm K.S. Supreme Constitutional Court review of the legislative omission in Egypt in light of international experiences. *Heliyon*. 2024. Vol. 10, Is. 17. e37269. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e37269>
6. Dovilė P.-A., Valuta A. The Self-Restrained Positive Legislator: Assessing the Constitutional Review of Legislative Omissions in Lithuania. *Baltic Journal of Law & Politics*. Vytautas Magnus University, 2024. Vol. 17. No. 2. P. 43-60. <https://doi.org/10.2478/bjlp-2024-00014>
7. Grzybowski M. Legislative Omission in Practical Jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal. *Observatorio Da Jurisdicção Constitucional*. 2009. Vol. 1. No. 1. URL: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/165> [in Ukrainian].
8. Verstraelen S. Constitutional Dialogue in the Case of Legislative Omissions: Who Fills the Legislative Gap? *Utrecht Law Review*. 2018. Vol. 14. No. 1. P. 61-81. <https://doi.org/10.18352/ulr.421>.
9. Horodovenko V.V. Stanovlennia kontseptsii zakonodavchoho upushchennia (legislative omission) u praktytsi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy v konteksti porivnialnogo pravoznavstva. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. 2024. Vol. 31, No. 1. P. 78-102. <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2023-31-1-78> [in Ukrainian].
10. Yevtoshuk Yu. Rol konstytutsiinoho sudochynstva u zakhysti fundamentalnykh prav osoby u vypadkakh zakonodavchykh prohalyn. *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy*. 2019. No. 1. P. 138-146. URL: <https://surl.li/abgsiu> [in Ukrainian].
11. Kolodii A.M., Ternavska V.M. Zakonodavche upushchennia: normatyvni ta doktrynalni aspekty rozuminnia, vyavlennia ta usunennia. *Nove ukrainske pravo*. 2024. Is. 3. P. 60-68. <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.7> [in Ukrainian].
12. Zastosuvannia sudamy Konstytutsii Ukrainy: doktryna i praktyka. Kyiv: VAITE, 2022. 604 p. [in Ukrainian].
13. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 23.12.2022 No. 3-r/2022 u spravi za konstytutsiinou skarloiu Mo-siurchaka Vasyliia Ivanovycha shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) pidpunktu 1 punktu 2 rozdlu XI «Prykintsevi ta perekhidni polozhennia» Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» vid 10 hrudnia 2015 roku № 889-VIII (shchodo harantii sotsialnogo zakhystu derzhavnykh sluzhbovtiv). *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-22#Text> [in Ukrainian].
14. Ukhvala Velykoi Palaty Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 01.10.2024 No. 6-up/2024 pro zakryttia konstytutsiinoho provadzhennia u spravi za konstytutsiinym podanniam 51 narodnoho deputata Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) prypysiv rozdlu I, abzatsu druho pidpunktu 1 punktu 2 rozdlu II Zakonu Ukrainy «Pro vyznannia takym, shcho vtratyv chynnist, Zakonu Ukrainy “Pro perelik obektiv prava derzhavnoi vlasnosti, shcho ne pidliahaiut pryvatyzatsii”». *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va06u710-24#Text> [in Ukrainian].
15. Okrema dumka suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy Horodovenka V.V. stosovno Ukhvaly Velykoi palaty Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy pro zakryttia konstytutsiinoho provadzhennia u spravi za konstytutsiinym podanniam 51 narodnoho deputata Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) prypysiv rozdlu I, abzatsu druho pidpunktu 1 punktu 2 rozdlu II Zakonu Ukrainy «Pro vyznannia takym, shcho vtratyv chynnist, Zakonu Ukrainy “Pro perelik obektiv prava derzhavnoi vlasnosti, shcho ne pidliahaiut pryvatyzatsii”». *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb06d710-24#Text> [in Ukrainian].

16. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny vid 09.01.2025 u spravi «Federatsiia profspilkovykh orhanizatsii Chernihivskoi oblasti» proty Ukrainy (Zaiava No. 40633/15). Styslyi vyklad rishennia. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_k67#Text [in Ukrainian].
17. Okrema dumka suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy Oleha Pervomaiskoho u spravi za konstytutsiynym podanniam 51 narodnoho deputata Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) prypysiv rozdil I, abzatsu drugoho pidpunktu 1 punktu 2 rozdil II Zakonu Ukrainy «Pro vyznannia takym, shcho vtratyv chynnist, Zakonu Ukrainy “Pro perelik ob'ektiv prava derzhavnoi vlasnosti, shcho ne pidliahaiut pryvatyzatsii”». *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc06d710-24#Text> [in Ukrainian].
18. Kontsepsiia zabezpechennia natsionalnoi systemy stiikosti, zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 27.09.2021 No. 479/2021. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021#Text> [in Ukrainian].
19. Dopovid Venetsiiskoi komisii No. 512/2009 «Verkhovenstvo prava», skhvalena na 86-mu plenarnomu zasidanni (Venetsiia, 25-26 ber. 2011 r.) / per. na ukr. S. Holovatoho. *Pravo Ukrainy*. 2011. No. 10. P. 168-184. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2011_003_rev_2011_04_04.pdf [in Ukrainian].
20. Yevropeiska komisiia «Za demokratsiiu cherez pravo» (Venetsiiska Komisiia). Mirylo pravovladdia = European Commission for democracy through law (Venice Commission). Rule of law checklist / per. z anh. S. Holovatoho; Venetsiiska Komisiia Rady Yevropy. Kyiv: 2017. 163 p. URL: <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule%20of%20Law%20checklist%20UKR.pdf> [in Ukrainian].
21. Rehlement Verkhovnoi Rady Ukrainy, zatverdzhenyi Zakonom Ukrainy vid 10.02.2010 No. 1861-VI. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> [in Ukrainian].
22. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z Rishenniam Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 14 liutoho 2024 roku No. 1-r(II)/2024 shchodo harantuvannia zakhystu prav i svobod osoby za rishenniam Yevropeiskoho sudu z prav liudyny: Zakon Ukrainy vid 11.03.2025 No. 4283-IX. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4283-20#Text> [in Ukrainian].
23. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (Druhy Senat) vid 14.02.2024 No. 1-r(II)/2024 u spravi za konstytutsiinoiu skarhoiu Pryvatnoho pidpriemstva «Heneralnyi budivelnyi menedzhment» pro vidpovidnist Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinist) punktu 2 chastyny drugoi, chastyny tretioi statti 321 Hospodarskoho protsesualnogo kodeksu Ukrainy (shchodo harantuvannia zakhystu prav i svobod osoby za rishenniam Yevropeiskoho sudu z prav liudyny). *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-24#Text> [in Ukrainian].
24. Analitychna zapyska z pytan porivnialnogo zakonodavstva shchodo mekhanizmiv vykonannia rishen Konstytutsiinoho sudu pro vyznannia takymy, shcho ne vidpovidaiut Konstytutsii (ie nekonstytutsiiny) zakoniv, yikh okremykh polozhen chy inshykh normatyvno-pravovykh aktiv. *Doslidnytska sluzhba Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32512.pdf> [in Ukrainian].
25. Mirylo verkhovenstva prava (pravovladdia) natsionalnogo rivnia: praktyka Ukrainy = Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine / za zah. red. M. Koziubry; Tsentr doslidzhennia problem verkhovenstva prava ta yoho vtilennia v natsionalnu praktyku Ukrainy Natsionalnogo universytetu «Kyievo-Mohylianska akademiia». Kyiv, 2021 152p. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/library/mirylo_verhovenstva_prava_pravovladdya_nacionalnogo_rivnya_praktyka_ukrayiny_2021.pdf [in Ukrainian].
26. Fulei T.I. Zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny v administratyvnomu sudochynstvi: nauk.-metod. posibnyk dlia suddiv. 3-tie vyd., dopov. Kyiv: VAITE, 2020. 276 p. URL: <https://surl.it/sbpghy> [in Ukrainian].
27. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny u spravi «Vierentsov proty Ukrainy» (Zaiava No. 20372/11) vid 11.04.2013. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text [in Ukrainian].
28. Ustylenko V., Dzhabrailov R. Utverdzhennia sotsialnoi spravedlyvosti v suspilstvi: deiaki pidkhody u pravotvorchii ta pravozastosovni praktytsi. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. 2023. Vol. 30. No. 3. P. 126-155. <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2023-30-3-126> [in Ukrainian].

Received 30.06.2025

Volodymyr USTYMENKO,

Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Ukraine,
Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine,
Honored Lawyer of Ukraine, Dr. Sc. (Law), Professor, Director
State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of the National Academy of Sciences of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0002-1094-422X

Ruslan DZHABRAILOV,

Dr. Sc. (Law), Professor, Deputy director
State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of the National Academy of Sciences of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0002-4422-2102

Tetiana HUDIMA,

Dr. Sc. (Law), Senior Researcher, Deputy Head of the Department
of Economic Law and Legislation Modernization Issues
State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of the National Academy of Sciences of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0003-1509-5180

Vesta MALOLITNEVA,

Dr. Sc. (Law), Academic Secretary
State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of the National Academy of Sciences of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0001-9678-1750

Stanislav SIERIEBRIAK,

Dr. Sc. (Law), Senior Researcher of the Department of Economic Law
and Legislation Modernization Issues
State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of the National Academy of Sciences of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0001-7207-594X

POSITIVE AND NEGATIVE OBLIGATIONS OF SUBJECTS OF LAW-MAKING: PROBLEMS OF ENSURING CONSTITUTIONALITY (BASED ON THE STUDY OF LEGISLATIVE OMISSION)

It is substantiated that the Constitution of Ukraine imposes on the subjects of law-making activity a range of positive and negative obligations, the non-fulfillment or improper fulfillment of which leads to situations of complete or partial lack of regulation of relevant groups of social relations, or to their regulation in a manner that clearly contradicts constitutional and legal norms. This serves as grounds for the emergence in legal reality of the phenomenon known as legislative omission. It has been revealed that the Constitutional Court of Ukraine tends to identify legislative omission in cases of incomplete legal regulation (relative omission) and demonstrates an unwillingness to qualify cases of inaction by the authorized state bodies regarding the implementation of legal regulation provided for by constitutional norms as an absolute legislative omission. It is emphasized that the failure of the Constitutional Court of Ukraine to take into account the concept of absolute omission within its methodology of constitutional review creates significant risks for the rule of law and sends a misleading signal to the subjects of law-making activity concerning the legitimacy of legislative inaction. In the development of scholarly approaches to clarifying the forms that “absolute” omissions may take in the national legal system, a proposal is made to consider the practice of the Constitutional Court of Portugal, which recognizes the existence of legislative omission in cases where laws intended to implement constitutional norms are repealed without introducing legal regulation that safeguards a concrete constitutional imperative. In support of this proposal, examples are provided of the repeal (or planned repeal through the adoption of relevant laws) of laws of Ukraine that are systematically linked to the Constitution of Ukraine and aimed at the development of its provisions. A position is substantiated on the advisability of developing a systematic approach that would strengthen the capacity of the state to promptly identify and eliminate legislative omissions by employing a three-level system of measures aimed at: 1) ensuring the realization of positive obligations by the subjects of law-making through the planning of law-making activities to address legislative gaps; 2) ensuring compliance with negative obligations by improving legislative drafting techniques; 3) increasing the effectiveness of constitutional control.

Keywords: legislative omission, subjects of law-making activity, positive and negative obligations, constitutional norms, planning of law-making activity, legislative drafting, constitutional control.