

Проблеми теорії та практики застосування законодавства

УДК 340.13:342.9+346

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.17983584>

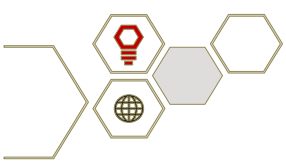
Шляхи підвищення ефективності правотворчості у сфері протимінної діяльності

Трегуб Олександр Андрійович,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
відділ господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки,
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень імені
В.К. Макутова Національної академії наук України»,
м. Київ, Україна, <https://orcid.org/0000-0003-0660-5783>

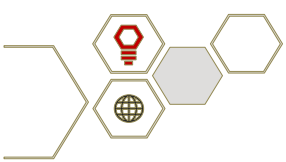
Прийнято: 22.11.2025 | Опубліковано: 30.11.2025

Анотація. Мета дослідження полягає у проведенні аналізу стану правотворчості, що здійснюється у сфері протимінної діяльності, обґрунтуванні пропозицій щодо підвищення її ефективності зважаючи на виклики і загрози в умовах повномасштабної війни та потреби повоєнного відновлення України. Методологічну основу дослідження складають різні методи і прийоми наукового пізнання. Структурно-функціональний підхід використовується під час розгляду правотворчості у сфері протимінної діяльності крізь призму структури та ієрархії законодавства. Правотворчоорієнтований підхід дає змогу подолати обмеження, зумовлені концентрацією переважно на дослідженні результату, а не процесу створення правових норм і нормативно-правових актів. Ретроспективний аналіз дозволяє заглибитися у процес розроблення, прийняття і оновлення Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» для ідентифікації причинного зв'язку між допущеними правотворчими помилками, низькою якістю цього



законодавчого акта та реальним станом регульованих ним відносин. Ідеалізація є підґрунтям для розвитку наукового уявлення про повний цикл формування або оновлення законодавства. Формально-юридичний метод уможлиблює з'ясування суті правових норм та інших правових явищ у їх «чистому» вигляді. Аргументовано, що стан правотворчості у сфері протимінної діяльності характеризується, з одного боку, бездіяльністю суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо комплексного оновлення Закону України «Про протимінну діяльність в Україні», та, з іншого боку, високою активністю суб'єктів підзаконної правотворчості. Обґрунтовано, що переважна більшість дефектів законодавства у сфері протимінної діяльності обумовлена суб'єктивними причинами, включаючи непрофесійність розробників проєктів нормативно-правових актів, нехтування технікою нормопроєктування, нівелювання ролі юридичної експертизи та ін. Наголошено на необхідності при здійсненні правотворчості враховувати структурні та ієрархічні зв'язки у системі законодавства у сфері протимінної діяльності, що означає послідовне оновлення законодавства від закону як системотвірного елемента до підпорядкованих йому підзаконних нормативно-правових актів, а не навпаки. Запропоновано активізувати реалізацію Кабінетом Міністрів України конституційного права законодавчої ініціативи з метою підвищення обґрунтованості і якості законопроєктів у сфері протимінної діяльності. Аргументовано зменшення кількості органів виконавчої влади, між якими розподіляються відповідні правотворчі повноваження. Обґрунтовано проведення повної ревізії прийнятих нормативно-правових актів у сфері протимінної діяльності. Підкреслюється цінність міжнародних стандартів, розроблених Службою ООН з питань протимінної діяльності, для нормопроєктування.

Ключові слова: правотворча діяльність, підзаконна правотворчість, дефект законодавства, правотворча помилка, протимінна діяльність, розмінування, повноваження.

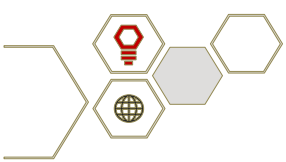


Ways to enhance the effectiveness of lawmaking in the field of mine action

Oleksandr Trehub,

Candidate of Law, Senior Researcher, Department of Economic and
Legal Studies of Economic Security Problems,
State Organization «V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of the
National Academy of Sciences of Ukraine»,
Kyiv, Ukraine, <https://orcid.org/0000-0003-0660-5783>,

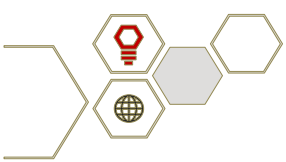
Abstract. The purpose of the study is to analyze the current state of lawmaking in the field of mine action and substantiate proposals for enhancing its effectiveness in light of the challenges and threats posed by the full-scale war, as well as the needs of Ukraine's post-war recovery. The methodological framework of the study is composed of various research methods and techniques. The structural and functional approach is used to examine lawmaking in the field of mine action through the lens of the structure and hierarchy of legislation. The lawmaking-oriented approach makes it possible to overcome limitations arising from a predominant focus on studying the outcome rather than the process of creating legal norms and legal acts. Retrospective analysis enables an in-depth exploration of the development, adoption and revision of the Law of Ukraine «On Mine Action in Ukraine» to identify causal links between lawmaking errors, the low quality of this legislative act and the actual state of the relations regulated by it. Idealization serves as a basis for developing a scientific understanding of the full cycle of legislation formation or revision. The formal and legal method is applied to clarify the essence of legal norms and other legal phenomena in their «pure» form. On the one hand, the state of lawmaking in the field of mine action is characterized by the inactivity of the subjects vested with the right of legislative initiative with regard to the comprehensive revision of the Law of Ukraine «On Mine Action in Ukraine». On the other hand, a high level of activity is observed among the actors engaged in subordinate lawmaking. The paper argues that the overwhelming



majority of legislative deficiencies in the field of mine action are attributable to subjective factors, including the lack of professionalism among the drafters of legal acts, disregard for legislative drafting techniques, the marginalization of legal expertise and other similar issues. In the lawmaking process, it is necessary to take into account the structural and hierarchical relationships within the system of legislation governing mine action. This implies the sequential updating of legislation starting from the law as the system-forming element and proceeding to the subordinate legal acts derived from it, rather than the other way around. The paper proposes that the Cabinet of Ministers of Ukraine should exercise its constitutional right of legislative initiative more actively in order to improve the soundness and quality of draft laws in the field of mine action. It is advisable to reduce the number of executive authorities among which the relevant lawmaking powers are distributed. The necessity of conducting a comprehensive review of the adopted legal acts in the field of mine action is substantiated. Furthermore, the value of international standards developed by the United Nations Mine Action Service for legislative drafting is emphasized.

Keywords: lawmaking, subordinate lawmaking, legislative deficiency, lawmaking error, mine action, demining, powers.

Постановка проблеми. Ефективна правотворча діяльність, якісне законодавство та його послідовна реалізація є базовими умовами досягнення поставлених державою до 2033 року стратегічних цілей у сфері протимінної діяльності (далі – ПМД), зокрема звільнення територій від вибухонебезпечних предметів (далі – ВВП) для їх безпечного і продуктивного використання, зниження впливу цих предметів на життя і здоров'я людей та розбудова досконалішої системи управління ПМД. У Національній стратегії протимінної діяльності на період до 2033 року зазначається, що розв'язання численних проблем у цій сфері ускладнюється унаслідок відсутності комплексного огляду нормативно-правової бази [1]. Таке твердження є слушним, однак аналіз лише нормативно-правових засад ПМД може принести обмежений результат, який не



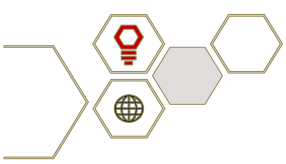
дозволить розгледіти першопричини законодавчих дефектів та незадовільного стану правового регулювання відповідних суспільних відносин. Для кращого усвідомлення усього розмаїття чинників правового впливу на сферу ПМД сучасним дослідженням бракує правотворчоорієнтованого підходу до пізнання правових явищ, який дає змогу зосередитися на особливих рисах і тенденціях розвитку специфічного виду правотворчості, виокремлення якого за критерієм сфери правового регулювання продиктовано науковою і практичною метою. Прийняття Закону України від 24.08.2023 № 3354-IX «Про правотворчу діяльність» спонукає до активного застосування цього підходу в юридичних дослідженнях для висвітлення тих зв'язків і аспектів правової проблематики у сфері ПМД, які зазвичай випадають із поля зору науковців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До 2022 року в науковій правничій літературі зустрічаються лише поодинокі публікації, присвячені питанням правового забезпечення ПМД.

Р.О. Коцюба однією з перших підняла проблематику роззброєння України, спробувала осмислити недоліки Закону України від 06.12.2018 № 2642-VIII «Про протимінну діяльність в Україні» та тенденції розвитку правового регулювання у цій сфері [2]. У той же період Р.С. Кірін розглянув теоретико-прикладні аспекти формування правової основи ПМД в Україні [3].

Після широкомасштабного російського вторгнення у юридичній науці підсилився інтерес до ПМД як особливої сфери правового регулювання, від якої напряду залежить реалізація як близьких, так і далекосяжних цілей відновлення та розвитку України.

У цей час з'являються доволі неординарні міждисциплінарні дослідження, предметом яких є економіко-правовий вимір гуманітарного розмінування як першого етапу комплексного відновлення територій України (В.А. Устименко, Ю.С. Рогозян та ін.) [4]. Б.В. Деревянко фокусується на правових аспектах поточного і повоєнного розмінування та рекультивациі земель [5]. Д.Д. Плинокос та інші фахівці аналізують міжнародний досвід правового регулювання ПМД [6].



З'являються еколого-правові дослідження проблематики розмінування території України (Ю.О. Балюк, Ю.Л. Власенко) [7].

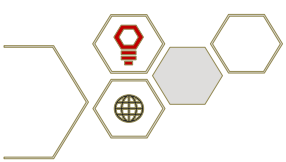
Значна кількість наукових праць присвячена вдосконаленню правових засад державного управління у сфері ПМД, зокрема покращенню механізмів відповідного управління (С.П. Потеряйко) [8], конкретизації та розмежуванню повноважень між різними його суб'єктами (О.М. Ботнаренко) [9], перспективам розвитку Центру протимінної діяльності (І.М. Лаппо та співавтори) [10]. Особливу практичну цінність має дослідження Інституту глобальних змін Тоні Блера (Tony Blair Institute for Global Change), у якому визначаються недоліки системи державного управління у сфері ПМД та пропонується централізована модель управління, узгоджена з Міжнародними стандартами ПМД (IMAS) [11].

У рамках адміністративно-правової науки В.І. Теремецький та М.Ю. Марченко представили теоретичний погляд на систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ПМД [12], правовий статус операторів цієї діяльності [13] та ін.

У представлених вище публікаціях зачіпається лише частина питань, які потребують розв'язання у теоретичній і практичній площині. Предметом майже усіх досліджень виступають правове регулювання, правові норми та інститути, нормативно-правові приписи, законодавство, його елементи, структура, стан реалізації, окремі правові моделі, конструкції та інші правові явища, проте в числі другорядних залишаються питання правотворчості як форми юридичної діяльності, спрямованої на планування, розроблення та прийняття нормативно-правових актів у сфері ПМД.

Методологічну основу цього дослідження складають також теоретико-правові ідеї щодо причин виникнення правотворчих помилок (С.В. Гаврилюк) [14], підзаконної правотворчості (Т.П. Попович, А.О. Нечитайленко) [15; 16] та підзаконної правотворчої політики (В.М. Тернавська) [17].

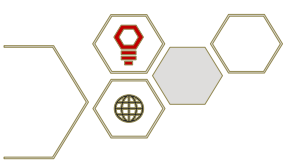
Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У рамках цього дослідження планується зосередити основну увагу не тільки і не стільки



на самих дефектах (недоліках) Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» та взаємопов'язаних із ним актів законодавства, скільки на характері допущених правотворчих помилок та причинах їх виникнення. Із цією метою насамперед буде проведено ретроспективний аналіз процесу розроблення і прийняття вищевказаного Закону та найвагоміших законів про внесення до нього змін. Важливим завданням дослідження є розгляд правотворчості у сфері ПМД з погляду структури та ієрархії законодавства з посиленням наголосом на ролі та особливостях здійснення підзаконної правотворчості. У фокусі цієї роботи перебуватимуть активізація правотворчої ролі Кабінету Міністрів України у сфері ПМД крізь призму реалізації права законодавчої ініціативи, перспективи зменшення кількості суб'єктів, які є носіями правотворчих повноважень, дотримання процедур, передбачених законодавством про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності, та інші малодосліджені аспекти підвищення ефективності правотворчості у сфері ПМД.

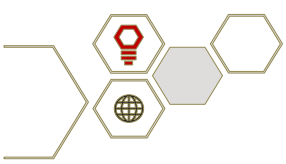
Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є оцінка стану правотворчості у сфері ПМД й обґрунтування шляхів підвищення її ефективності у контексті сучасних загроз національній безпеці, пов'язаних із забрудненням значної частини території України мінами та іншими ВНП.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оцінку стану правотворчості у її проєкції на сферу ПМД доцільно розпочати з ретроспективного аналізу процесу розроблення і прийняття основного законодавчого акта у цій сфері – Закону України «Про протимінну діяльність в Україні», який у своїй первісній редакції від 06.12.2018 складався із семи розділів і 38 статей. Закон визначив основні складові ПМД, її об'єкти та суб'єктів, джерела фінансування, засади демократичного контролю, державного регулювання та управління, господарювання, міжнародного співробітництва та юридичної відповідальності у сфері ПМД зважаючи на виклики, що постали із початком збройного конфлікту на сході України. Пункт 2 пояснювальної записки, присвячений обґрунтуванню необхідності прийняття закону, є інформативним і містить деталізований опис



ситуації в Україні, пов'язаної із мінами та іншими ВВП, розкриває правові, інституційні та інші проблеми, що перешкоджають усуненню мінної небезпеки, висвітлює підходи балканських країн до регулювання та управління у сфері ПМД. У пояснювальній записці декларується, що Закон України «Про протимінну діяльність в Україні» цілком корелюється із законодавством Хорватії, Боснії і Герцеговини, відповідає міжнародним нормам і стандартам у сфері ПМД та покликаний покращити якісні характеристики цієї діяльності [18]. Однак оптимістичні прогнози щодо позитивного впливу цього Закону на соціально-економічну ситуацію в країні так і не виправдалися.

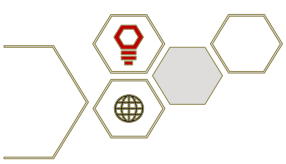
Ще на етапі підготовки проєкту Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» (реєстр. № 9080-1 від 19.09.2018) до першого читання Головне науково-експертне управління (далі – ГНЕУ) у висновку від 18.10.2018 звертало увагу на присутність у ньому антиконституційних норм (наприклад, норм, що встановлюють не передбачені Конституцією України повноваження Верховної Ради України), зайвих, дублюючих і декларативних положень, неточних і нелогічних понять, а також приписів, які закріплюють суперечливу, украй громіздку і неузгоджену з Конституцією та іншими законами систему органів державного управління у сфері ПМД. Як наслідок, ГНЕУ рекомендувало відхилити законопроект за результатами розгляду у першому читанні [19]. У межах підготовки проєкту Закону № 9080-1 до другого читання Головне юридичне управління підтримало зауваження ГНЕУ, які переважно не були враховані, додатково відзначило положення, які довільно інтерпретують наявну конституційну модель організації виконавчої влади в Україні, та підкреслило необхідність усунення внутрішніх колізій, неузгодженостей та інших техніко-юридичних недоліків законопроекту. Загалом Головне юридичне управління пропонувало повернути законопроект головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання [20]. Проте уже наступного дня, а саме 06.12.2018, Закон України «Про протимінну діяльність в Україні» був



прийнятий у другому читанні з численними недоліками, які відзначалися під час проведення наукової та юридичної експертиз.

Як очевидні, так і приховані помилки, допущені під час розроблення проєкту Закону № 9080-1, значно обмежили можливість досягнення його задекларованих цілей. Це стало зрозумілим у найкоротший строк, тому вже 18.12.2019 у Верховній Раді України був зареєстрований проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про протимінну діяльність в Україні”» (реєстр. № 2618). Необхідність його прийняття пояснювалася складністю і неефективністю системи державного управління у сфері ПМД, неузгодженістю положень первинного закону із нормами Конституції України та інших законів [21]. Попри гучні заяви, процес підготовки проєкту Закону № 2618 багато в чому повторював шлях самого Закону України «Про протимінну діяльність в Україні», зокрема за такими ознаками, як допущення багатьох грубих правотворчих помилок, стислі терміни розгляду, позбавлення можливості провести якісну юридичну експертизу та ігнорування експертних позицій. Так, у зауваженнях Головного юридичного управління, підготовлених у «надзвичайно стислий термін», знову вказувалося на невідповідність положень проєкту Закону № 2618 нормам Конституції та законів України, неврахування правових позицій Конституційного Суду України із рекомендацією повернути його на доопрацювання та внести на повторне друге читання [22]. Усупереч висновкам юридичної експертизи того ж дня, а саме 17.09.2020, закон був прийнятий і вже 10.12.2020 набрав чинності.

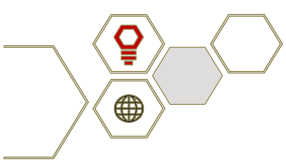
Тривала локалізація бойових дій у межах двох областей на сході країни зумовлювала сприйняття забруднення мінами та іншими ВНП переважно як регіональної проблеми. Як наслідок, низький рівень ефективності законодавства про ПМД не викликав надто гострої реакції в громадських та політичних колах, поступаючись питанням загальнодержавного і загальносупільного значення. Відкрите російське вторгнення у лютому 2022 р. вивело розв’язання проблеми розмінування та здійснення ПМД у розрізі інших її складових на рівень



найвищих пріоритетів, від яких залежить виживання країни під час війни та її відновлення у поствоєнний період.

У Білій книзі оновлення інституційної архітектури протимінної діяльності в Україні (Інститут глобальних змін Тоні Блера, червень 2025 р.) розглядаються ключові вади Закону України «Про протимінну діяльність в Україні», серед яких: неефективність моделі управління у сфері ПМД, яка передбачає множинність суб'єктів, відсутність чіткої ієрархії, дублювання функцій, конфлікти інтересів та є непрацездатною в умовах багаторівневої взаємодії; відсутність необхідних засобів кризового реагування, реалізації масштабних проєктів та прискореної мобілізації ресурсів для проведення розмінування під час воєнного стану; неконкретність та неоднозначність багатьох норм, що ускладнює формування та реалізацію державної політики у сфері ПМД; невідповідність іншим законам України та неврахування положень міжнародних стандартів у сфері ПМД. Окрім дефектів, спричинених порушенням правил нормопроектування, Закон України «Про протимінну діяльність в Україні» концептуально не був розрахований на широкомасштабні воєнні дії та адекватний останнім рівень викликів і небезпек, пов'язаних із ВНП [11, с. 23–25].

У Національній стратегії протимінної діяльності на період до 2033 року та в інших офіційних документах проблема низької якості та «дефективності» Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» як основи відповідного законодавства не отримала справедливого визнання і висвітлення. Замість цього увага концентрується на доволі «вузьких» і специфічних напрямках розвитку правового регулювання, серед яких посилення юридичної відповідальності за проведення розмінування суб'єктами, які не набули статусу оператора ПМД, урегулювання питання координації допомоги постраждалим від ВНП та ін. [1]. Така пріоритезація підживлює хибне уявлення якщо не про високу, то хоча б прийнятну ефективність зазначеного Закону або про недоречність будь-яких радикальних змін сформованої системи на поточному етапі під гаслами «не

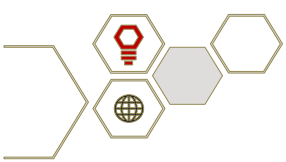


зробити гірше», «не на часі», «система і так працює», «вдосконалюємо те, що є», «коней на переправі не міняють» тощо.

Перевести полеміку у конструктивне русло почасти вдалося Рахунковій палаті, яка провела аудит діяльності на тему «Гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення в Україні: відновлення безпеки та сільськогосподарського виробництва». У звіті за результатами аудиту констатується, що планування і реалізація заходів гуманітарного розмінування ускладнюються фрагментарним розподілом повноважень та недостатнім нормативним регулюванням. Наслідками цих недоліків є неповне та повільне гуманітарне розмінування небезпечних територій, дублювання зусиль і нерезультативне використання ресурсів. У зв'язку з цим Рахункова палата рекомендувала Кабінетові Міністрів України оптимізувати структуру управління у сфері гуманітарного розмінування, розмежувати повноваження та усунути дублювання функцій суб'єктів ПМД шляхом ініціювання змін до Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» [23, с. 7, 78].

З одного боку, наведені висновки і рекомендації свідчать про серйозні правотворчі помилки, що мали місце під час розроблення указанного Закону і пов'язаних із ним законів про внесення змін. З іншого боку, тривалу відсутність адекватної реакції з боку суб'єктів, наділених правотворчими повноваженнями, можна розцінювати як правотворчу бездіяльність, що призвела до значних втрат та інших негативних наслідків в соціальній, економічній та інших сферах. Як відзначається у звіті Рахункової палати, за поточних темпів розмінування для остаточного очищення земель сільськогосподарського призначення від ВМП знадобиться понад 80 років [23, с. 7]. Відповідно, Україна не зможе повноцінно запустити процес відновлення після завершення війни.

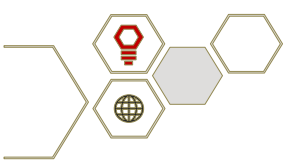
Для забезпечення високої ефективності правотворчої діяльності важливо сфокусуватися не лише на дефектах відповідного законодавства, а й на характері допущених правотворчих помилок та причинах їх виникнення. У теорії права



виділяються об'єктивні та суб'єктивні причини юридичних помилок, різновидом яких виступають правотворчі помилки.

До найпоширеніших об'єктивних причин відносять корінні зміни, що виникли в правовій системі, постійний і стрімкий розвиток суспільних відносин, відсутність єдиної правової політики у діяльності органів державної влади, недосконалість законодавчої процедури та ін. [14, с. 61]. Серед об'єктивних причин окремих правотворчих помилок при розробленні проєктів нормативно-правових актів у сфері ПМД можна назвати швидкі зміни вихідних умов регулювання, викликані непередбачуваним та стрімким розгортанням воєнних дій, а також відсутність єдиних і зрозумілих правил правотворчості до прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність», який уводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану [24].

Суб'єктивні причини правотворчих помилок багатоманітні і включають поспішність у розгляді та прийнятті законів, непрофесійність законотворців, неякісну роботу експертів, порушення законодавчого процесу, неконкретність правових норм, необізнаність у чинному законодавстві, відступ від правил техніки нормопроєктування та ін. [14, с. 61]. Аналіз показує, що *саме чинники суб'єктивного характеру лежать в основі більшості дефектів законодавства у сфері ПМД*, на що потрібно зважати під час розроблення комплексу заходів із попередження помилок у поточній і майбутній правотворчій діяльності. Як уже відзначалося, неврахування норм Конституції та інших законодавчих актів, порушення техніко-юридичних вимог, формалізація юридичної експертизи обумовили низьку якість та значною мірою декларативність Закону України «Про протимінну діяльність в Україні», що не дозволило забезпечити достатню готовність і спроможність України розмінувати свої території та мінімізувати вплив ВМП на життєдіяльність населення, економіку і навколишнє середовище. Не менш важливо залучати до розроблення проєктів нормативно-правових актів фахівців неюридичних професій, які спеціалізуються на ПМД і мають глибокі знання її технічних, термінологічних та інших особливостей. Слід також



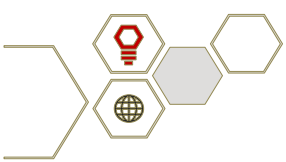
підкреслити значимість громадського обговорення відповідних проєктів та проведення їх наукової експертизи для виявлення і усунення прихованих і нетривіальних дефектів до моменту прийняття нормативно-правового акта. У такий спосіб правотворча діяльність у досліджуваній сфері буде здійснюватися на основі принципів наукового забезпечення, необхідності та обґрунтованості.

Узагальнену інформацію про види правотворчих помилок та їх причини наведено у табл. 1.

Таблиця 1

Основні види правотворчих помилок, допущених при розробленні та прийнятті проєктів нормативно-правових актів у сфері ПМД, та їх причини

Види правотворчих помилок	Об'єктивні причини	Суб'єктивні причини
Антиконституційні норми та колізії між різними нормативно-правовими актами	—	- поспішність у розгляді та прийнятті нормативно-правових актів - непрофесійність розробників проєктів нормативно-правових актів
Норми, які не відповідають рівню розвитку суспільних відносин, потребам практики та не враховують позитивний міжнародний досвід	- швидкі зміни вихідних умов регулювання, викликані непередбачуваним та стрімким розгортанням воєнних дій - відсутність єдиних і зрозумілих правил правотворчості до прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність»	- порушення засадничих принципів правотворчої діяльності, зокрема принципів необхідності, обґрунтованості та наукового забезпечення - порушення вимог техніки нормопроектування
Неповна нормативно-правова регламентація, наявність прогалин	- швидкі зміни вихідних умов регулювання, викликані непередбачуваним та стрімким розгортанням воєнних дій - відсутність єдиних і зрозумілих правил правотворчості до прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність»	- неякісна робота експертів, формалізація та нівелювання ролі юридичної та наукової експертиз - ігнорування вимоги щодо підготовки аналізу регуляторного впливу для проєктів регуляторних актів
Надмірна нормативно-правова регламентація, дублюючі і декларативні норми	- відсутність єдиних і зрозумілих правил правотворчості до прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність»	- неврахування громадської думки, незалучення до процесу

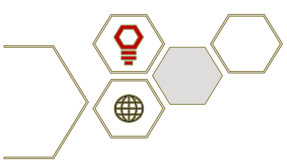


Неоднозначні, неконкретні та внутрішньо суперечливі нормативно-правові приписи	- відсутність єдиних і зрозумілих правил правотворчості до прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність»	нормопроекування фахівців у сфері протимінної діяльності
Недоліки термінологічного апарату (неточні, нелогічні поняття тощо)	- відсутність стандартизованої термінології у сфері протимінної діяльності	

Джерело: сформовано автором на підставі [11; 14; 18; 19; 20; 21; 22; 23]

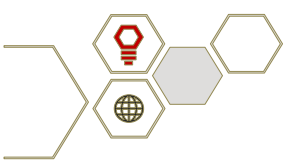
Якщо розглянути правотворчість у сфері ПМД з погляду структури та ієрархії законодавства, то виходить, що саме рівень законів як нормативно-правових актів, які регулюють найважливіші суспільні відносини, залишається у зоні «млявої» або відкладеної правотворчості. Із початку повномасштабного російського вторгнення до Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» лише один раз вносилися незначні зміни – Законом України від 11.04.2023 № 3050-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно». За останні чотири роки тільки План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік містить завдання із розроблення, подання та розгляду парламентом проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про протимінну діяльність в Україні”» (відповідальними за розроблення та подання законопроекту є Міністерство економіки України та Кабінет Міністрів України). Передбачалося спрямувати цей законопроект на розмежування та перерозподіл окремих повноважень у сфері ПМД, встановлення процедури підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які залучаються до цієї діяльності, урегулювання питання про утворення центру гуманітарного розмінування та удосконалення термінології [25]. Дотепер наведене завдання є невиконаним.

Наприкінці квітня 2025 року було створено міжфракційне депутатське об'єднання «Протимінна діяльність», до складу якого увійшли 13 народних



депутатів України, що представляють різні фракції та групи. Основним напрямком діяльності об'єднання є розроблення, подання та супровід нової редакції Закону України «Про протимінну діяльність в Україні», яка відповідає сучасним викликам і завданням [26]. На теперішній момент у відкритих джерелах відсутня інформація про діяльність об'єднання за цим напрямком.

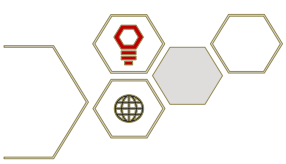
Підзаконна правотворчість, що вирізняється за ознакою сфери ПМД, відзначається значно більшим динамізмом, ніж законотворчість, пов'язана із плануванням, розробленням, прийняттям законів у цій сфері, відстеженням і оцінкою їхньої реалізації. Останніми роками Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України та інші центральні органи виконавчої влади прийняли десятки нормативно-правових актів, які або окремі норми яких спрямовані на регулювання відносин у сфері ПМД. Активну реалізацію Урядом України та іншими органами виконавчої влади своїх правотворчих повноважень саму по собі можна вважати позитивною стороною державно-правової дійсності, якщо зважати на кількість, складність і актуальність питань, розв'язання яких потребує *високого рівня нормативно-правової деталізації*. На нинішньому етапі саме Кабінет Міністрів України відіграє роль того авангарду, своєрідного «правотворчого локомотива», який в умовах дефектності і неповноти норм закону заповнює «правовий вакуум» усередині сфери ПМД своїми постановами. Однак не слід забувати, що підзаконні нормативно-правові акти мають свою «нішу» і призначення у системі законодавства, тому не можуть перебирати на себе функції законів. Як чітко зазначено в п. 5 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про правотворчу діяльність», постанови Кабінету Міністрів України приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України та указів Президента України [24]. До того ж не що інше, як об'єктивна потреба в уточненні правової регламентації суспільних відносин, що первісно врегульовані законами, вважається першопричиною існування підзаконної правотворчості. До спеціальних ознак



останньої відносять спрямованість нормативно-правових приписів, що містяться у підзаконних нормативно-правових актах, на конкретизацію та деталізацію положень законодавчих актів [15, с. 13]. Іншими словами, підзаконні нормативно-правові акти виступають «інструментом забезпечення належної реалізації положень законодавчих актів» [17, с. 27].

За класичною схемою, яка враховує логічну побудову та ієрархічну підпорядкованість у системі нормативно-правових актів, повний цикл формування (оновлення) законодавства бере свій початок із планування, розроблення та прийняття закону, норми якого далі отримують розвиток у положеннях актів нижчого рівня. У цьому разі забезпечується системність і узгодженість законодавства, а також економія ресурсів суб'єктів правотворчості. Не лише регулятивний потенціал, але й системотвірні властивості закону розкриваються у повному обсязі, від чого виграють і суб'єкти відповідних правовідносин (як «споживачі» якісного законодавства), і суб'єкти правотворчої діяльності (як «виробники» якісного законодавства). Отже, зволікання із оновленням Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» змушує суб'єктів підзаконної правотворчості підлаштовуватися під недосконалу букву закону, відшукувати шляхи пом'якшення його дефектів та заповнення прогалів, витрачати ресурси на конкретизацію застарілих і неефективних положень або ж іноді займати позицію «правотворчого мовчання» в очікуванні необхідних змін. При цьому серйозні вади закону як первісної нормативно-правової матерії підвищують ризик вторинних правотворчих помилок «знизу», дезорганізують процес створення похідних від закону нормативно-правових актів, сприяють виникненню відомчих конфліктів і стану правової невизначеності. Усе це ускладнює звільнення постконфліктних територій від ВМП та досягнення інших стратегічних цілей у сфері ПМД.

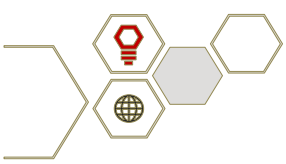
Додатково до наведених вище ідей і положень можна запропонувати такі шляхи підвищення ефективності правотворчості у сфері ПМД.



1. *Збільшення ролі Кабінету Міністрів України у правотворчій діяльності як суб'єкта права законодавчої ініціативи.* Вище відзначалася активна участь Уряду України у підзаконній правотворчій діяльності з метою упорядкування відносин, які складають сферу ПМД. Водночас Кабінет Міністрів України поки що не виявив активності у реалізації свого права на внесення законопроектів у цій сфері до Верховної Ради України, що слід вважати значним упущенням. У Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2025 року Європейська комісія наголосила на недостатній здатності до формування політики на основі доказів, що окремо пов'язується із обмеженою роллю Уряду України як ініціатора законопроектів та надходженням більшості ухвалених законів від народних депутатів [27, с. 25].

2. *Скорочення кількості суб'єктів, наділених правотворчими повноваженнями, у рамках розбудови нової системи державного управління у сфері ПМД.* Ця пропозиція узгоджується із рекомендаціями Рахункової палати, Інституту глобальних змін Тоні Блера та окремих науковців щодо створення єдиного центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який сконцентрує повноваження щодо регулювання, управління та координації у сфері ПМД [23, с. 78; 11, с. 71–73, 104–105; 28, с. 49]. На сьогоднішній день відповідні правотворчі повноваження розосереджені між Міністерством економіки, довкілля та сільського господарства України, Міністерством оборони України, Міністерством внутрішніх справ України та іншими центральними органами виконавчої влади, які беруть участь у забезпеченні формування та реалізації державної політики у сфері ПМД.

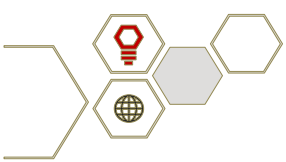
Створення централізованої системи державного управління у сфері ПМД є доволі складним і тривалим процесом, тому в найближчий час для проведення послідовної та цілеспрямованої підзаконної правотворчої політики доцільно використовувати переваги видання *сумісних нормативно-правових актів*. У науковій літературі такі акти розглядаються як засіб забезпечення ефективної спільної діяльності центральних органів виконавчої влади [16, с. 11]. Прикладом



сумісного нормативно-правового акта є наказ Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 09.01.2023 № 9/3/5 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності центру протимінної діяльності, центру гуманітарного розмінування та центру соціально-гуманітарного реагування секретаріатом Національного органу з питань протимінної діяльності».

3. *Дотримання принципів і процедур, визначених Законом України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».* Цей пункт є актуальним, якщо проєкти нормативно-правових актів у сфері ПМД одночасно є регуляторними актами. Під останніми закон розуміє «прийняті уповноваженим регуляторним органом нормативно-правові акти, які або окремі положення яких спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання» [29]. Попереднє дослідження продемонструвало практику стійкого ігнорування вимоги закону щодо підготовки аналізу регуляторного впливу до тих проєктів нормативно-правових актів у сфері ПМД, які мають усі ознаки регуляторних актів [30, с. 89]. Наприклад, до їх числа можна віднести й проєкт Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» (реєстр. № 9080-1 від 19.09.2018). У п. 10 «Оцінка регуляторного впливу» пояснювальної записки до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про протимінну діяльність в Україні”» (реєстр. № 2618 від 18.12.2019) зазначається, що законопроєкт не є регуляторним актом [21]. Таке твердження легко спростувати, адже положення цього законопроєкту поширюються на суб'єктів господарювання, що набувають статусу операторів ПМД, регулюють адміністративні відносини між ними та уповноваженими органами державної влади.

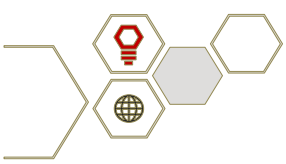
4. *Ревізія усіх прийнятих нормативно-правових актів у сфері ПМД із визначенням тих актів, які потребують першорядного вдосконалення.* Ревізією



мають охоплюватися як формальний, так і змістовний перегляд нормативно-правових актів. Формальний аспект ревізії має на меті встановити чинну редакцію нормативно-правових актів, виявити їх техніко-юридичні дефекти та підготувати пропозиції щодо їх усунення. Змістовний аспект ревізії включає оцінку ефективності нормативно-правових актів, ідентифікацію недоліків по суті правового регулювання та розроблення пропозицій про внесення змін до чинного законодавства [31, с. 133–135]. Після уведення у дію Закону України «Про правотворчу діяльність» змістова складова ревізії здійснюватиметься за правилами правового моніторингу [24]. Для регуляторних актів спеціальним законом передбачено процедуру відстеження їх результативності [29].

У процесі ревізії чинного законодавства у сфері ПМД варто звернути особливу увагу на Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення компенсації витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12.03.2024 № 284. Під час аудиту Рахункова палата виявила низку недоліків цього Порядку, які перешкождали компенсації витрат за гуманітарне розмінування, призвели до неекономного використання бюджетних коштів та інших негативних наслідків [23, с. 42–52].

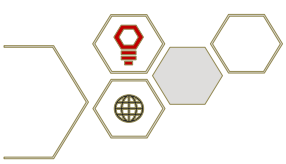
5. Використання у нормопроєктній діяльності Міжнародних стандартів ПМД (IMAS), розроблених Службою ООН з питань протимінної діяльності. Недостатнє врахування міжнародного досвіду та IMAS є однією з причин низької якості національного законодавства у цій сфері починаючи із Закону України «Про протимінну діяльність в Україні». Значення IMAS для правотворчої діяльності впливає з п. 6 ч. 1 ст. 19 цього Закону, де встановлено, що Верховна Рада України приводить чинне законодавство у відповідність із національними стандартами, розробленими з урахуванням положень міжнародних стандартів ПМД [32]. Однак за необхідності та з урахуванням національних інтересів положення IMAS можуть використовуватися у процесі нормопроєктування безпосередньо, а не лише через розроблені на їх основі національні стандарти.



Висновки. Розроблення і прийняття Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» супроводжувалося численними порушеннями принципів і правил правотворчої діяльності, що обумовило низьку якість та неефективність його норм, особливо в умовах воєнного стану. Подальше оновлення положень цього Закону відбувалося епізодично, із грубими правотворчими помилками та неповною мірою, у зв'язку з чим стійкі дефекти продовжують впливати як на відносини у сфері ПМД, так і на пов'язані підзаконні нормативно-правові акти.

На сьогоднішній день поведінку суб'єктів права законодавчої ініціативи стосовно недосконалої редакції Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» можна розцінювати як правотворчу бездіяльність, яка породжує низку негативних наслідків соціального, економічного та іншого характеру. На цьому фоні високою активністю відзначається підзаконна правотворчість у сфері ПМД. Однак в умовах застарілості і «дефективності» багатьох норм основоположного для сфери ПМД законодавчого акта така активність поєднується із високим ризиком вторинних правотворчих помилок, непослідовністю розроблення і прийняття підзаконних нормативно-правових актів, виникненням міжвідомчої напруженості та посиленням правової невизначеності.

Проведене дослідження показує, що значному підвищенню ефективності правотворчості у сфері ПМД сприятимуть: збільшення ролі Кабінету Міністрів України у правотворчій діяльності як суб'єкта права законодавчої ініціативи; скорочення кількості суб'єктів, наділених правотворчими повноваженнями, у рамках розбудови нової системи державного управління у сфері ПМД; дотримання принципів і процедур, визначених законодавством про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності; ревізія усіх прийнятих нормативно-правових актів у сфері ПМД із визначенням тих актів, які потребують першочергового вдосконалення; використання у нормопроектній діяльності Міжнародних стандартів ПМД (IMAS), розроблених Службою ООН з питань протимінної діяльності.



Більша частина запропонованих вище шляхів підвищення ефективності правотворчості у сфері ПМД є актуальною для оновлення Закону України «Про протимінну діяльність в Україні». Основну роль у цьому процесі доцільно покласти на Кабінет Міністрів України, який має усі необхідні інституційні та юридичні інструменти для організації розроблення та внесення до парламенту проєкту нової редакції зазначеного Закону. Розробникам законопроєкту варто виходити з того, що він є проєктом регуляторного акта, і забезпечити підготовку якісного аналізу регуляторного впливу із дотриманням вимог законодавства про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності. Це дасть можливість послідовно здійснювати базове, повторне та періодичне відстеження його результативності.

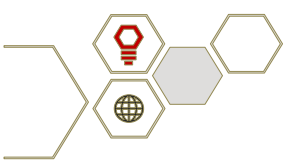
У подальших дослідженнях доцільно зосередитися на визначенні теоретико-методологічних та концептуальних засад розроблення нової редакції Закону України «Про протимінну діяльність в Україні».

Список використаних джерел

1. Про схвалення Національної стратегії протимінної діяльності на період до 2033 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024 - 2026 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.06.2024 р. № 616 р. URL: <https://surl.li/cachoa> (дата звернення: 23.09.2025)

2. Коцюба Р.О. Правові аспекти роззброєння України відповідно до Конвенції про заборону протипіхотних мін. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. № 1. 2020. С. 88–98. DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2020.01.09>

3. Кірін Р.С. Правова основа протимінної діяльності в Україні: теоретико-прикладні аспекти. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 3. С. 12–20. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2020-3-12-20>



4. Ustymenko V., Rohozian Y., Trehub O., Liashenko P., Zablodska D. Economic and legal dimension of humanitarian demining of Ukraine: problem and research prospects. *Amazonia Investiga*. 2023. Vol. 12. Is. 65. P. 287–295. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.65.05.27>

5. Дерев'янко Б. Правові та організаційні аспекти поточного і повоєнного розмінування та рекультивації земель в Україні. *Другі наукові читання пам'яті професора Пронської Грацієлли Василівни. Економіка війни та повоєнний економічний розвиток України: проблеми, пріоритети, завдання правового регулювання: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 21 квітня 2023 р.) / за заг. ред. В.В. Поєдинок. Київ: Ліра-К, 2023. С. 47–52. URL: <https://surl.li/ccndbe> (дата звернення: 23.09.2025)*

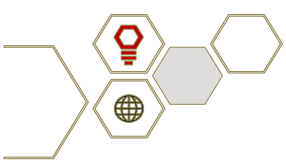
6. Плинокос Д.Д., Давиденко Л.М., Шабанов Д.М., Кукур'ян О.І. Правове регулювання протимінної діяльності: міжнародний досвід. *Збірник наукових праць ДНДІ ВС ОБТ*. 2023. Вип. 4 (18). С. 89–96. DOI: <https://doi.org/10.37701/dndivsovt.18.2023.13>

7. Балюк Ю.О., Власенко Ю.Л. Правове регулювання забезпечення екобезпеки у сфері розмінування території України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. № 05. Ч. 2. С. 17–22. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.2>

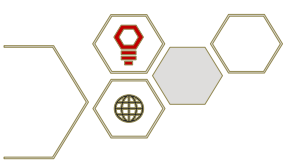
8. Потер'яйко С., Окіпняк А. Механізми державного управління сферою протимінної діяльності в Україні. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 2 (12). С. 304–321. DOI: [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-304-321](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-304-321)

9. Ботнаренко О.М. Суб'єкти протимінної діяльності в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 3. С. 188–194. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2024.3.32>

10. Лаппо І.М., Бірюков Є.М., Журахов О.В., Добришкін Ю.М. Центр протимінної діяльності: основні аспекти діяльності та перспективи розвитку. *Збірник наукових праць ДНДІ ВС ОБТ*. 2023. Вип. 1 (15). С. 74–80. DOI: <https://doi.org/10.37701/dndivsovt.15.2023.10>



11. Біла книга оновлення інституційної архітектури протимінної діяльності в Україні / Інститут глобальних змін Тоні Блера. 2025. 112 с. URL: <https://surl.lt/mkqdiz> (дата звернення: 23.09.2025)
12. Теремецький В.І., Марченко М.Ю. Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення протимінної діяльності в Україні. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2025. № 2 (32). С. 147–160. DOI: <https://doi.org/10.34015/2523-4552.2025.2.17>
13. Теремецький В.І., Марченко М.Ю. Класифікація операторів протимінної діяльності в Україні в контексті сучасних безпекових викликів. *Журнал східноєвропейського права*. 2025. № 137. С. 27–37. URL: <https://surl.lt/fwlgov> (дата звернення: 23.09.2025)
14. Гаврилюк С.В. Юридичні помилки: поняття, класифікація, причини виникнення та шляхи подолання (усунення). *Часопис Київського університету права*. 2021. № 1. С. 60–65. DOI: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.1.2021.10>
15. Попович Т.П., Стрічик Я.Я. Підзаконна правотворчість: теоретико-правові аспекти. *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 12–16. URL: <https://surl.li/hjfyw> (дата звернення: 23.09.2025)
16. Нечитайленко А.О., Нечитайленко В.А. Теоретико-правові проблеми підзаконної правотворчості центральних органів виконавчої влади. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «ПРАВО»*. 2025. Вип. 41. С. 9–16. DOI: <https://doi.org/10.34142/23121661.2025.41.01>
17. Тернавська В.М. Правотворча політика України: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 120 с. URL: <https://surl.li/gulval> (дата звернення: 23.11.2025)
18. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» (реєстр. № 9080-1 від 19.09.2018 р.). URL: <https://surl.li/jkgmtu> (дата звернення: 23.09.2025)



19. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проєкт Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» (реєстр. № 9080-1 від 19.09.2018 р.). URL: <https://surl.li/oufxwn> (дата звернення: 23.09.2025)

20. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проєкту Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» (реєстр. № 9080-1 від 19.09.2018 р.). URL: <https://surl.lu/esjtgf> (дата звернення: 23.09.2025)

21. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про протимінну діяльність в Україні”» (реєстр. № 2618 від 18.12.2019 р.). URL: <https://surl.li/ejmiwv> (дата звернення: 23.09.2025)

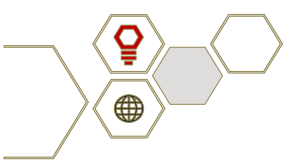
22. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про протимінну діяльність в Україні”» (реєстр. № 2618 від 18.12.2019 р.). URL: <https://surl.lu/rxhbggh> (дата звернення: 23.09.2025)

23. Звіт про результати аудиту діяльності (ефективності) на тему «Гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення в Україні: відновлення безпеки та сільськогосподарського виробництва»: затверджено рішенням Рахункової палати від 26.08.2025 р. № 21-2. 112 с. *Офіційний веб-сайт Рахункової палати*. URL: <https://surl.li/rnxurm> (дата звернення: 23.09.2025)

24. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://surl.li/tdqhtu> (дата звернення: 23.09.2025)

25. Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік: Постанова Верховної Ради України від 06.02.2024 р. № 3561-IX. URL: <https://surl.li/atdedp> (дата звернення: 23.09.2025)

26. У парламенті створили міжфракційне депутатське об'єднання «Протимінна діяльність». *Розмінуємо Україну*. 29.04.2025. URL: <https://surl.li/avtqtf> (дата звернення: 23.09.2025)



27. Commission staff working document «Ukraine 2025 Report». Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2024 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 4.11.2025. SWD(2025) 759 final. 110 p. *European Commission website*. URL: <https://surl.li/kdovqd> (last accessed: 23.09.2025)

28. Трегуб О.А. Правові аспекти посилення інституційної спроможності Національного органу з питань протимінної діяльності. *Правовий часопис Донбасу*. 2025. № 3 (92). С. 45–53. DOI: <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2025-92-45-53>

29. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://surl.li/lvngqn> (дата звернення: 23.09.2025)

30. Трегуб О.А. Трансформація методологічних засад підготовки аналізу регуляторного впливу в контексті адаптації до права Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2025. Вип. 91. Ч. 2. С. 85–92. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.2.10>

31. Риндюк В.І. Ревізія законодавства: поняття, зміст та види. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. №. 11. С. 129–136. URL: <https://surl.li/xawrdi> (дата звернення: 23.09.2025)

32. Про протимінну діяльність в Україні: Закон України від 06.12.2018 р. № 2642-VIII. URL: <https://surl.li/bkqbni> (дата звернення: 23.09.2025)