

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.1.25>

СУДОВІ ДЕФЕРАНСИ (JUDICIAL DEFERENCE) ТЛУМАЧЕННЯМ АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ У США ТА ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ: ЧИ ПОВАЖАЮТЬ СУДДІ ЗАКОНОДАВЦЯ?

Якименко Т.С.,

аспірант кафедри прав людини та юридичної методології
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0000-1864-6369

Якименко Т.С. Судові деферанси (judicial deference) тлумаченням адміністративних органів у США та висновки для України: чи поважають судді законодавця?

За результатами порівняльного аналізу показано як Верховний Суд США з 1820 р. поступово впроваджував доктрину *judicial deference*, згідно якої суди повинні (1) надавати повагу (respect) тлумаченням адміністративних агентств стосовно двозначних (ambiguous) положень законів (statutes) та/або нормативно-правових актів (regulations) цих агентств. Встановлено, що після ухвалення рішень Суду у справах *Seminole Rock* (1945), *Chevron* (1984) та *Auer* (1997), “повага” переросла в обов’язок судів (2) уступати й надавати перевагу таким тлумаченням, навіть якщо суди з ними не згодні, та існує інше допустиме й розумне тлумачення певного положення.

Акцентовано, що у справі *Loper Bright* (2024) Суд визнав, що запроваджений у справі *Chevron* підхід суперечить Акту про адміністративну процедуру, а тому суди не можуть надавати перевагу тлумаченням законів (statutes), які надаються спеціалізованими агентствами, лише через те, що такі законодавчі положення двозначні (ambiguous). За наявності можливості подвійного тлумачення норми закону, суд має обирати “свій” варіант, а не той, що надає адміністративне агентство. Водночас, суди все одно не можуть ігнорувати роз’яснення, надані агентствами щодо законів. Питання щодо тлумачення агентствами власних правил (*self-interpretation*) Судом остаточно не вирішено.

Автором поставлено запитання: (1) Як Закон України “Про адміністративну процедуру” та/або інші нормативні акти регулюють питання тлумачення двозначних положень правових норм? (2) Яка сила роз’яснень нормативних актів законодавчої та виконавчої гілки влади в Україні, та чи проявляють українські судді “повагу” до них? (3) Якою може (мусить) бути роль комітетів Верховної Ради України в наданні роз’яснень законів України, та їх потенційна оцінка судами?

Досліджено позиції українських судів, де вони згадують та, де-факто, застосовують несудові роз’яснення комітетів парламенту та міністерств. Використовуючи метод “включеного спостереження”, аспірант впродовж 2023-2025 років направив десятки звернень щодо надання тлумачення/роз’яснення правових норм комітетам Верховної ради України та міністерствам, на які отримано відповіді. Встановлено систему взаємодії між комітетами парламенту та міністерствами для надання роз’яснення (внутрішнє та зовнішнє делегування). Доведено можливість позитивного впливу на правову визначеність шляхом опублікування роз’яснення на офіційному сайті законодавчого та виконавчого органу влади, або навіть законодавчі зміни.

У висновку, зокрема, рекомендовано надавати тлумаченням центральних органів виконавчої влади *Skidmore deference*, а комітетів парламенту *Chevron/Auer deference*. Також зауважено про недоцільність посилання в листах міністерств та комітетів парламенту на «рекомендаційний» та «інформаційний» характер роз’яснень, а також на те, що вони «не містять норм права».

Ключові слова: автентичне тлумачення, делеговане тлумачення, інтерпретаційне правило, роз’яснення, прогалина, судова повага, застосування норми.

Yakymenko T.S. Judicial deference to administrative interpretations in the USA and conclusions for Ukraine: do judges respect lawmakers?

Using comparative analysis author established that since 1820 Supreme Court of the USA had introduced a new doctrine of judicial deference which makes judges (1) show respect towards administrative interpretations of ambiguous statutes and/or regulations issued by the Agencies. Later, after *Seminole Rock* (1945), *Chevron* (1984) and *Auer* (1997) a simple “respect” grew into “obligation” of judges to pay deference to such interpretations even if judges do not agree with such and there is another “reasonable” interpretation.

It is emphasized on the case *Loper Bright* (2024) where Court overruled *Chevron* as contradictory to Administrative Procedure Act and stated that courts may not defer to agencies interpretations of statutes just because they happen to be ambiguous. When two or more possible interpretations is possible, a court has to choose its own variant, not that of administrative agency. However, question of self-interpretation by Agencies has not been answered by the Court yet.

The author posed the following questions: (1) How Law on Administrative Procedure of Ukraine and other normative Acts regulate the interpretation of ambiguous laws and other regulations? (2) What is the legal force of elucidations (clarifications) of laws and regulations in Ukraine, and whether judges pay any respect to them? (3) What could and should be the role of Verkhovna Rada's Committees in giving interpretation of laws, and what potential weight of such in courts of law?

The decisions of Ukrainian courts have been studied where judges pay attention and, de facto, use non-judicial interpretations made by Committees of Parliament and Ministries. In the Article, based on the method of “inclusive observation”, the author had sent dozens of requests for interpretations to the Verkhovna Rada's Committees and ministries during 2023-2025 and received the answers. Author has figured out the system of relations between the Committees of Parliament and Ministries when they respond to the author's requests for interpretation of legal rules (internal and external delegations). The author proved the positive effect on legal certainty because of publication of legal clarifications on the official website of the legislative or executive body. In some instances, there can even be amendments to a law in response to the request for clarification of a legal norm.

In conclusion, inter alia, it is recommended to grant *Skidmore deference* to administrative interpretations and render *Chevron/Auer deference* to Committees of Parliament. The author also criticizes the references in Ministries' or Committees' interpretive letters to the “recommendatory” or “informative” nature of clarifications, as well as the phrase that they do not “contain legal norms”.

Key words: authentic interpretation, delegated interpretation, interpretative rule, clarification, elucidation, legal gaps, lacuna in law, judicial deference, construction of law.

Постановка проблеми. Станом на сьогодні в Україні не врегульовано питання взаємодії різних гілок влади у наданні роз'яснень та тлумачень правових норм. Незважаючи на це, практична необхідність все ж змушує законодавчі та виконавчі органи влади періодично надавати роз'яснення правових норм (авторами яких вони є) аби забезпечити правову визначеність. Їх зусилля можуть виявитись марними, якщо суди/адміністративні органи будуть ігнорувати ці роз'яснення (тлумачення).

Метою дослідження є розроблення пропозиції впровадження механізму “judicial deference” в українську правову систему.

Стан опрацювання проблематики в Україні: Питання «автентичного тлумачення» підіймалось такими українськими науковцями і дослідниками: М.В. Цвік, О.В. Петришин, А.М. Івановська, В.В. Ліпінський, І.Л. Шутак, П.А. Комар, М.В. Осядла. Слід відзначити статтю Николиної К.В. «Автентичне тлумачення: дискусійні питання теорії» (2024). Серед іноземних науковців слід звернути увагу на бельгійського конституціоналіста Bernard, Nicolas B.

Питання ж *judicial deference* щодо тлумачень (роз'яснень) інших органів влади українськими науковцями не підіймалося (автор не зустрічав публікацій). Серед західних науковців слід відзначити A. Vermuele (“Judging under uncertainty”), J. Morri, A. Scalia, J.C. Reitz.

Виклад основного матеріалу.

1. Визначення поняття *judicial deference* та ключові рішення Верховного Суду США з цього приводу

Теорія розділення влад передбачає стримування і противаги, але на чому вони базуються, як не на взаємній повазі представників цих гілок? Найкращим проявом такої взаємної поваги було

б чітке й відверте розділення повноважень. На нашу думку, одне повноваження не є остаточно вирішеним, а саме: тлумачення законодавчих норм та/або норм підзаконних (регуляторних) актів виконавчої влади. Інколи питання тлумачення пов'язано політичними, моральними міркуваннями та/або складними технічними спеціалізованими питаннями. Чи не зумовлює це необхідність втручання в питання інтерпретації органами виконавчої влади (адміністративними агентствами) (*agency*¹), самого автора норм? В такому випадку, згідно тривалої традиції в США, суди повинні поважно відступити в сторону, але не безумовно (про що поговоримо далі). Що ж означає поняття *judicial deference*?

В англійській мові “*повага*” перекладається як “*respect*”, тобто, погляд на щось повторно, або як “*deference*”. В англо-американському словнику *deference* означає: “1. *a yielding in opinion, judgment, or wishes*; 2. *courteous regard or respect*”, тобто, (1) підкорення якомусь погляду, судженню або побажання, (2) ввічливе ставлення (повага) [2]. Як буде показано далі, термін *judicial deference*, також може мати два значення: прояв поваги або підкорення суддів по відношенню до інтерпретації законодавства виконавчими та/або законодавчими органами.

Складнощі для розуміння цього феномена створює і те, що Верховний Суд США вживає не тільки термін “тлумачення права” (*interpretation of law*), але *construction of law*. *Frederick Schauer* (2021) вважає, що існує значна різниця між цими двома явищами. Під «*interpretation*» (тлумачення) він розуміє з'ясування лінгвістичного значення слова або фрази в нормативному положенні. «*Construction*», на його думку, слід розуміти як *application* (застосування) певного нормативного положення до проблеми і набору юридичних фактів [3, с. 1]. Тобто, спочатку ми з'ясовуємо, незалежно від фактів, семантичний зміст слів (*interpretation*), а потім робимо правове застосування цього змісту до фактів².

Цікавим видається погляд автора на *radical contextualism* (крайня багатозначність), що зводиться до значення, яке існує лише в контексті і не може існувати апіорі. *Schauer* пише: “легка справа, з точки зору лінгвістичного змісту, стає складною, коли пряме застосування значення відповідного правоположення до питання на розгляді продукує морально неприйнятний результат [3, с. 12]. Водночас, він звертає увагу на те, що “традиційно, і в основному в літературі щодо законів (*statute*), фрази «інтерпретація закону» (*statutory interpretation*) та «конструкція закону» (*statutory construction*) вважалися по суті синонімами” [3, с. 9]. Тому, для цілей статті, ми тлумаченням (інтерпретацією) будемо вважати і вживане американськими суддями поняття “*construction*”.

У *Edwards' Lessee v. Darby* (1827) Верховний Суд США зауважив, що “під час тлумачення (*construction*) сумнівного та неоднозначного закону, тлумачення, видане невдовзі після його [закону] проголошення (*contemporaneous*) зі сторони тих, хто був покликаний діяти відповідно до цього закону ... має право на дуже велику повагу” [5]. Суд надав практичнішого змісту “*великій повазі*” у *United States v. Moore* (1877), де наголосив на тому, що “інтерпретація надана закону особами, які уповноважені на його виконання, завжди потребує найбільш уважного розгляду, і її не слід відкидати без переконливих (*coagent*) причин” [6]. Вважаємо, що за цією логікою суддя не може ігнорувати наявність роз'яснення (тлумачення, інтерпретацію) законодавчого положення.

У *United States v. Eaton* (1898), Суд зазначив, що “інтерпретація, надана нормативному акту (актам) Департаментом, якому доручено його виконання, та посадовою особою, яка з дозволу Президента має владу вносити зміни в нього, має право на найбільшу вагу” [7].

¹ ““Agency” means each authority of the Government of the United States” [1]. Відповідником для “agency” в Законі України “Про адміністративну процедуру” можна взяти поняття “адміністративний орган”, зазначене п.1 ч.1 ст. 2 [30]. В цій статті, автор використовуватиме “агентство” та “адміністративний орган”, як синоніми.

² Прикладом відмінності між лінгвістичним та юридичним значенням може слугувати поняття “публічної інформації” в Законі України “Про доступ до публічної інформації”. З лінгвістичної точки зору, більшість людей буде тлумачити цей термін, як інформація, що стосується великої кількості людей, важлива для суспільства, але не особиста інформація про якусь конкретну особу. В цілому, це розуміння є правильним, але недостатнім, з точки зору зазначеного закону. У статті першій зазначено, що публічною є “відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у [ix] володінні” [4]. У п. 2 ч. 1 ст. 10 Закону передбачено, що кожна особа має право “доступу до інформації про неї, яка збирається та зберігається”. Цілком неочікуване юридичне значення нібито зрозумілого, з лінгвістичного тлумачення, терміну.

Важливим є висновок у рішенні Суду *Skidmore v. Swift (1944)*¹:

“... рішення, тлумачення та опінії адміністратора згідно з цим Законом, хоч і не контролюють суди за повноваженнями, але складають сукупність досвіду та поінформованого рішення, до яких суди та сторони у процесі можуть належним чином звертатися, як до керування (guidance). Вага такого судження у певній справі буде залежати від ретельності (всебічності), яку можна побачити в ньому, валідності (відповідності, допустимості) його обґрунтування, а також від узгодженості із попередніми та наступними судженнями [адміністратора]. І всі ці фактори надають таким судженням сили переконувати, якщо не обов’язкову силу” [8].

Як я опишу далі, вказаний підхід можна назвати компромісним, адже він не зобов’язує суди завжди уступати (defer) адміністративному органу в питаннях тлумачення. Але цей підхід зобов’язує суд не замовчувати аргументи, надані таким адміністратором, відреагувати на них, показати їх невідповідність нормі, суперечливість, неспроможність, тощо. В українських реаліях, судді часто посиляються на відсутність обов’язку аргументувати кожен аргумент сторін і така сама доля спіткає аргументи, викладені у роз’ясненнях наших агентств.

У справі *Seminole Rock (1945)*² Суд дійшов висновку, що “під час інтерпретації адміністративного правила суд обов’язково повинен розглянути тлумачення адміністративного органу, якщо значення використаних слів викликає сумніви. Воля Конгреса або принципи Конституції, в деяких ситуаціях, можуть бути релевантними, в першому випадку, для обрання між різними варіантами конструювання норми (construction). Але остаточний критерій – це адміністративне тлумачення, яке має визначну вагу (controlling weight), якщо тільки воно не є явно помилковим або невідповідним нормі” [10]. Різниця між цією справою та *Skidmore* у тому, що тут адміністративний орган тлумачив *свій нормативний акт*, а не закони.

У США адміністративний орган (агентство) повинен повідомити про намір нормотворчості (rule-making) та запропонувати заінтересованим особам взяти участь в процесі обговорення. Але вказане правило не розповсюджується на “інтерпретаційні норми” [11]. З цього приводу в судовій практиці США часто виникають питання: чи є певна норма *інтерпретаційною*, або лише видається за таку з метою уникнення тривалого публічного обговорення фактичних змін та надання їй зворотної сили.

У визначній справі *Chevron (1984)* Верховний Суд США розглядав термін “нове або модернізоване стаціонарне джерело забруднення повітря” (*new or modified major stationary sources of air pollution*) та мав вирішити: чи таким джерелом є кожен окремий агрегат на підприємстві, або усе підприємство в цілому (поняття “бульбашки” (*bubble concept*)), як стверджувало адміністративне агентство з питань навколишнього середовища [12].

Суд дійшов висновку, що коли суддя розглядає тлумачення надане агентством закону, який останньому доручено адмініструвати (*administer*), вона стикається з двома питаннями: (1) Чи висловлювався Конгрес прямо щодо питання, яке безпосередньо розглядається? Якщо наміри Конгресу, після використання суддями різних інтерпретаційних інструментів, зрозумілі – на цьому питання для суду закінчено і суд має надати силу недвозначно сформульованому наміру. Якщо, однак, суд вирішить, що Конгрес безпосередньо не вирішував питання, яке розглядається, суд не просто *нав’язує власну інтерпретацію* закону, як би це було необхідно за відсутності адміністративного тлумачення. (2) Питання для суду у цьому випадку: чи відповідь агентства засновується на допустимій інтерпретації (*permissible construction*) закону (*statute*) або ні [12]?

¹ Суди розглядали справу за позовом вогнеборців у місті Форт-Ворт (Техас), які вимагали стягнення оплати за понаднормовий час роботи, оскільки декілька разів на тиждень залишалися на ніч за місцем роботи або поруч із ним, на випадок виклику. Працівники мали комфортабельні умови для сну, кондиціонування приміщення, радіо і доміно, а вночі, переважно, могли безперервно спати. Коли й були рідкі випадки пожежі, то за кожен їх відгук вони отримували обумовлену плату, в додаток до фіксованої щотижневої заробітної плати. В своєму *amicus brief* Адміністратор, згідно Акту про справедливі стандарти праці (Fair Labor Standards Act), спираючись на свій інтерпретаційний бюлетень, вважав правильним виключити з оплачуваного робочого тижня періоди безперервного сну та прийому їжі цих працівників, з чим погодилися і суди.

² Суди розглядали положення фінансового законодавства, яким США вводили обмеження на встановлення цін під час воєнного стану у 1942 р. Була вимога, щоб кожен продавець стягував (*charged*) ціну за товар не більше за ту, що він її стягував (*charged*) протягом базового періоду з першого по тридцять перше березня 1942 року. Але наріжним каменем стало питання, чи така ціна є виключно тією, що вже була сплачена покупцем, або ж і тією, що її було виставлено покупцю в межах базового періоду, але не стягнуто [10]?

Якщо Конгрес явно залишив прогалину, яку має заповнити агентство, то існує чітке делегування повноваження агентству роз'яснити окреме положення закону. Таким нормам агентства надається контрольна вага (*controlling weight*), якщо вони не є свавільними (*arbitrary*), мінливими (*capricious*) або такими, що явно суперечать закону [12]. Іноді законодавче делегування агентству з певного питання є прихованим, а не явним. У такому випадку, суд теж не може замінити власною інтерпретацією законодавчого положення розумне (*reasonable*) тлумачення (*construction*), зроблене адміністратором агентства, навіть якщо вважає таке тлумачення помилковим [12].

В іншій важливій справі *Auer v. Robbins* (1997) Суд підтвердив висновки у *Seminole Rock* (1945), стосовно тлумачення агентством своїх нормативних актів. Верховний Суд визнав, що ключова фраза «subject to» (“*підлягає*”) в нормативному акті є двозначною і може мати значення, надане їй Агентством, яке не є “явно помилковим” (“*plainly erroneous*”). Відтак, “це тлумачення є контролюючим (*controlling*)”¹ [13]. Інтерпретація була надана у формі *amicus brief*² і Суд зауважив, що “це не є позиція, обрана як захист від судового позову, а отже немає причин підозрювати, що вона не відповідає чесному і зваженому судженню (“*fair and considered judgement*”) агентства [13]. В цій справі було підкреслено, що “агентство має владу (“*power*”) вирішувати двозначності в своїх нормативних актах” [13].

Зазначені судові *деферанси* (*повага, відступу*) – *Skidmore, Auer, Chevron deferences*, які іноді називають “доктринальними кузинами” (*doctrinal cousins*) – набули популярності і широко застосовування в адміністративному праві США [15]. В інших статтях я порівнював цей вид *judicial deference* з автентичним тлумаченням в країнах континентальної Європи. Принагідно зауважимо, що у Римській імперії часів Юстиніана, Пруссії, Франції (1790), Бельгії, Італії, Словенії та Хорватії автентичне тлумачення було вимогою самого законодавця. У США інтерпретаційні норми отримали значну вагу саме через позиції Верховного Суду. Тобто, *саме судова влада вирішила надавати перевагу законодавчій та виконавчій гілкам влади*.

Адріан Верм'юл, відомий дослідник адміністративного права у Гарвардському університеті, стверджує про фактичне “Зречення Права” (*Law's Abnegation*) суддями, які визнали переваги (і перемогу) адміністративної держави, в т.ч., у тлумаченні складних нормативних текстів [16]. Судді не можуть передбачати загальнодержавні наслідки своїх рішень, бо не мають достатньої інституційної спроможності (*institutional capacity*). Верм'юл розглядає питання інтерпретації з таких позицій: (1) Які переваги мають судді для правильної інтерпретації двозначних положень або очевидних прогалин, порівняно з адміністративними агентствами, (2) які “витрати” (час, людські ресурси для аналізу значної кількості додаткових (законопідготовчих) матеріалів, інших нормативних актів (*in pari materia*)) несе інтерпретатор, та (3) які наслідки (ціну) платить правова система, у разі неправильного тлумачення, що призводить до правової невизначеності і неефективності?

Верм'юл застерігає від “Двох Нірван”, у яких перебувають деякі науковці. Нірвана полягає в одночасному поєднанні ідеалізованої (романтичної) картини здібностей суддів із вкрай незадовільним і скептичним поглядом на інших суб'єктів в інтерпретаційній системі, нехтуванні адміністративними тлумаченнями [16, с. 40-41]. Іншими словами, у “сліпій впевненості” у здібностях суддів [16, с. 209]. Якщо правова система повинна мати інституцію, уповноважену на динамічне або оновлююче (*updating*) тлумачення застарілого (*obsolete*) законодавства, говорить Верм'юл, то зовсім не очевидно, що це мають робити саме суди [16, с. 47]. Автор оперує термінами “інституційна сліпота” (*institutional blindness*), “невизначеність” (*uncertainty*) та “обмежена раці-

¹ Справа стосувалася доплати за понаднормовий робочий час (*overtime pay*) для працівників поліції міста Сент-Льюїс. Згідно тлумачення Державного агентства з праці, оплату понаднормового робочого часу не могли отримати працівники, які мали фіксовану заробітну плату, що не зменшується, незалежно від якості або кількості виконаної роботи. Офіцери поліції зауважували, що оскільки їх, теоретично, може бути піддано різним дисциплінарним стягненням (відрахуванням), в т.ч., з причин пов'язаних з “якістю і кількістю” виконаної роботи, - вони не підпадають під “виключення” (*exemptions*) з правила щодо доплати за *overtime pay*.

² Правова позиція, яка надається Суду особою, яка не є учасником судового спору. Доволі часто адміністративні агентства у США надсилають подібні *amicus briefs* у суди, де вони не є стороною, але з метою роз'яснення спірних ситуацій. Це викликає критику, оскільки існує процедура надання інтерпретаційних правил (уніфікованих), тобто спільної позиції усього Агентства. Подібна практика призводить і до зволікань, а відтак й руйнування законних очікувань суб'єктів адміністративного регулювання. У справі *Christopher v. SmithKline Beecham Corp.* ці питання особливо гостро обговорювали під час усного слухання справи, зокрема суддя А.Скаліа. В цій справі судді відмовилися надати *deference* тлумаченню адміністративного агентства, тобто застосувати прецедент *Auer deference* - див. *Christopher v. SmithKline Beecham Corp.*, 567 U.S. 142 (2012) *Christopher v. SmithKline | Oyez* [14].

ональність” (bounded rationality) [16, с. 149]. Це зумовлює те, що суддям краще дотримуватись поверхневого значення закону (surface meaning), не вдаючись до традиційних засобів (канонів) інтерпретації, а саме: законодавчої історії, термінологічно пов'язаних (суміжних) норм законів, інших способів тлумачення для заповнення прогалів та усунення двозначностей.

Судді, які працюють в рамках обмеженого часу, обмеженої інформації та власних здібностей, вимушені витрачати значний час для подолання цих проблем за допомогою вказаних допоміжних засобів. Проте, зазначає Верм'юл, це зовсім не гарантує правильний і задовільний для правової системи результат. Існує ризик створення ще більшої правової невизначеності, необхідності подальшого законодавчого втручання, та інше. *Прагматичний* розрахунок показує, що більше інформації – далеко не завжди краще для прийняття правильного рішення, ніж чітко обмежена її кількість [16, с. 181]. Навіть у випадку тлумачення цивільного і кримінального законодавства Верм'юл радить застосовувати *Chevron deference* [16, с. 184]. Суддям слід надавати велику вагу прецеденту тлумачення закону (statutory precedent), який, однак, може бути переглянуто лише адміністративним тлумаченням [16, с. 225]. Відтак, судді не повинні відступати від своїх попередніх позицій щодо застосування норм права, оскільки це підриває правову визначеність, а часто є політичним кроком, переосмисленням підходів.

Верм'юл далі розвиває тезу, що всі справи щодо тлумачення закону (statutory cases) умовно можна поділити на два типи: (1) Ті, в яких чіткий і конкретний текст є доступним і суддя має базовий рівень інтерпретаційної інформації (baseline level of interpretive information) – текст норми закону [16, с. 187]. В цьому випадку, всі традиційні способи тлумачення (в т.ч. законодавча історія, *in pari materia*) спрямовані на подолання цього поверхневого значення (surface meaning²), яке видається судді неправильним. З прагматичної точки зору, для судді буде правильним відмовитись від спекулятивних та ненадійних благ, зберігши ті, що вже наявні – правова визначеність та стабільність [17, с. 187].

(2) Другий тип справ – це ті, де текст закону містить лінгвістичні прогалини та двозначності [17, с. 187]. Двозначність, визнає він, може виникати і тоді, коли задекларовані законодавцем наміри та цілі суперечать буквальному тексту закону. Таким чином, інколи, навіть щоб виявити двозначність, слід дослідити інші матеріали (поза текстом закону). Верм'юл каже, що таку двозначність можна вважати *зовнішньою* (extrinsic), на відміну від *внутрішньої* (intrinsic), суто лінгвістичної, двозначності [17, с. 188]. Спричинена вона тим, що судді не задовольняються поверхневим значенням норми (surface meaning) і тоді використовують інші матеріали (дивляться в інші нормативні акти, досліджують законотворчі документи і т.д.), чого їм робити не варто.²

Стосовно використання суддями способів і канонів (canons) тлумачення Верм'юл зазначає, що законодавці навряд чи розробляють законопроекти у світлі зробленими суддями “стандартних налаштувань” (default rules) [17, с. 199], а тому припущення про дієвість канонів для визначення намірів і цілей (цільове тлумачення) побудовано на “цілком нереалістичних концепціях законотворчого процесу” [17, с. 199].

¹ Один випадок в Україні може послугувати нам ілюстрацією *surface meaning*. Згідно тексту Закону 2232-ХІІ підставою для звільнення з військової служби є: “наявність дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю та/або одного із своїх батьків чи батьків дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю І чи ІІ групи”. Суди всіх інстанцій в адміністративній справі № 140/12873/23 вирішили дотримуватись буквального розуміння тексту і задовольнили позов військовослужбовця (щодо звільнення). У нормі не уточнено, яка саме група інвалідності має бути саме у дружини. Водночас, військова частина звертала увагу на пояснювальну записку до Закону, яким вносилися зміни, і задекларовану в ній мету – догляд за непрацездатними особами або такими, що потребують догляду, що не можна сказати про осіб з третьою групою інвалідності [18].

Що якби судді КАС все ж спробували вдатися до дослідження історії, застосування логічних, системних способів тлумачення, правила “уникнення абсурду” (golden rule) для визначення терміну “особа з інвалідністю”, в контексті дружини? Якщо дружина військовослужбовця здатна самостійно себе обслуговувати і не потребує догляду, то чому буде розумним звільняти військовослужбовця на цій підставі? А може законодавець не хотів двічі вживати “І та ІІ групи”, а тому зазначив це в наприкінці речення? Насправді, декілька тлумачень можуть виглядати допустимими (як буквально, так і обмежувально).

Але Верм'юл, можемо допустити, погодився б з тим, що судді взагалі не мали досліджувати це питання, оскільки перебували у стані “невизначеності” та “обмеженої раціональності” і не могли брати на себе цей ризик. Ціна їх помилки могла бути більшою (для невизначеного кола осіб), за переваги. Вони мали дотримуватись поверхневого значення норми (surface meaning), що, власне, і зробили.

² В цьому контексті, ми вже дивилися на статтю Schauer (2021) щодо розрізнення тлумачення (interpretation) та конструювання (застосування) (construction) норми, див. вище. Тут автор згадував, що лінгвістичне (поверхнєве) значення іноді призводить до морально незадовільного результату.

В українській судовій практиці¹ судді нерідко вживають словосполучення “системне тлумачення” (*in pari materia*), коли до певної ситуації одночасно застосовують (чи цитують) дві і більше правових норм [19]. Розумно допустити, що цей спосіб застосовують не просто так, а лише у випадку недостатності використання конкретної норми. Певний термін, при лінгвістичному тлумаченні, занадто широкий чи вузький, а тому судді хочуть подивитися, як його визначали в інших нормативних актах. По суті, має місце аналогія, яку нібито допускає законодавець. Верм’юл зазначає, що за таким підходом криється ніщо інше, як “проста інтуїція” [17, с. 204] і задає риторичне запитання: “як багато додаткового тексту слід дослідити інтерпретатору” [17, с. 203]? Верм’юл застерігає:

цілісний (holistic) текстуалізм є небезпечним інструментом в руках схильних до помилок інтерпретаторів. Він ризикує створити цілісний, добре узгоджений (highly coherent), але фундаментально помилковий аналіз, який здійснює одночасне неправильне читання цілого набору пов’язаних правоположень. Обережні інтерпретатори (risk-averse), можуть віддати перевагу незначній неузгодженості (нелогічності, *incoherence*) в інтерпретації конкретного правоположення, ніж широкому, інтегрованому, але помилковому погляду універсального характеру [17, с. 205].

Використання судами широкої палітри традиційних способів тлумачення, насправді створює величезні витрати і примножує процеси для адміністративної системи. Тобто, “витрати” на інтерпретаційні рішення полягають не тільки у використанні певних інструментів (час і ресурси, які витрачають суди та сторони). Використання цих інструментів також створює значну невизначеність для агентств, законодавців і учасників ринку:

“коли канони різного роду, законодавча історія з її великим обсягом та внутрішньою неоднорідністю, і насправді увесь прийнятий кодекс – всі в одному судовому чемодані (*judicial kit-bag*) і чекають на своє використання, агентствам та іншим особам буде важко передбачити, якою ж буде доля тлумачення [17, с. 210]”.

Тому, на думку Верм’юла, кращою альтернативою широкому текстуалізму (використанню інших нормативних актів) є суворий режим “судової поваги” (*deference*): “агентства, не суди, мають бути уповноважені визначати наскільки далеко уходити в дослідження додаткових доказів щодо намірів і цілей законодавця ... агентства мають глибоке розуміння певного закону та експертизу у відповідній законодавчій політиці” [17, с. 205]. Наостанок, серед переваг несудового тлумачення Верм’юл визначає політичну відповідальність адміністративного агентства, яке робить його чутливим до теперішніх законодавців і парламентських комітетів, ніж до оригінальних намірів законодавця [17, с. 209]. Водночас, це не свідчить, що вони поступаються судам у питаннях цільового (телеологічного) тлумачення. Як і в бейсболі, зазначає Верм’юл, щоб досягати пікової швидкості, слід у певній мірі поступитися силою. Втім, це не означає, що один гравець не може бути одночасно швидшим і сильнішим за іншого [17, с. 209]. Адже, як далі зазначає Верм’юл, що стосується доступу до інформації, агентства є ближчими до закону (його історії, його *оригінальних цілей* та компромісів) за звичайного суддю, а тому і розуміють їх краще та можуть використовувати цю інформацію, в т.ч., щоб протистояти політичному впливу чинних законодавців [17, с. 210].

Тлумачення не завжди можна чітко відмежувати від впровадження певної політики (*policy*), тому повноваження тлумачити правила є необхідним компонентом експертизи створення певної політики агентством у зв’язку з конкретною проблемою або індустрією [16, с. 66]. Верм’юл додає, що Агентства, на відміну від суддів, не мусять дотримуватись суто формалістичного підходу при тлумаченні, оскільки вони розуміють, як відступ від тексту може знизити його передбачуваність або іншим чином порушити юридичну конструкцію [17, с. 213]. Тому агентства, на відміну від суддів, можуть належно вдаватися і до складних форм інтерпретації з використанням зовніш-

¹ У постанові КАС від 16 червня 2025 року по справі № 160/8292/23 “Застосування положень статей 139 та 143 КАС України передбачає обов’язкове системне тлумачення цих норм, яке передбачає, що учаснику справи недостатньо лише «задекларувати» понесення в майбутньому судових витрат, а тим паче витрат на правову допомогу, а необхідно також довести неможливість з поважних причин оплатити її до прийняття рішення (постанови, ухвали) і на підтвердження таких причин надати відповідні докази”. Дійсно, у вказаній справі мала місце “прогалина”, оскільки ст. 139 КАС передбачає стягнення виплат, які лише підлягають оплаті, але не понесені. Водночас, ст. 143 КАС передбачає, що в разі неподання з поважних причин “доказів, що підтверджують розмір понесених нею судових витрат, суд ... може вирішити питання про судові витрати після ухвалення рішення по суті позовних вимог” [19].

ніх (позатекстуальних) матеріалів [17, с. 214]. *Централізованість* інтерпретаційної влади в руках адміністративних Агентств знижує невизначеність і видатки для інтерпретаційного режиму правової системи в цілому. При цьому, Верховному Суду США бракує інституційної спроможності¹ взяти координацію всього процесу тлумачення на себе [17, с. 224].

Отже, проаналізувавши позицію А. Верм'юла, можемо погодитися з такими тезами (узагальнено): (1) Наразі не має чіткої і переконливої позиції про те, що саме судді мають авторитетно тлумачити норми законів, мають якісь значні переваги над іншими суб'єктами. Подібні судження часто мають декларативно-абстрактний характер, схожий на ідолопоклонство, ніж на реальну, прагматично та емпірично виважену позицію. Слід досліджувати інституційну спроможність певного органу для здійснення інтерпретації. (2) Під час здійснення інтерпретації нормативного положення слід звертати увагу на операційні витрати (особливо час), ризики (помилки, які може припуститись інтерпретатор), потенційні наслідки – правова невизначеність. Використання широкого арсеналу способів (канонів) тлумачення не гарантує правильності тлумачення. Слід розрізняти двозначність внутрішню (лінгвістичну) та зовнішню (невідповідність тексту явним намірам законодавця).

Альтернативної точки зору дотримувався А. Скаліа, який в 2015 році, в окремій думці, застерегував: “с вагомими причинами не дозволяти законодавцю спочатку писати двозначні закони, а потім вирішувати, *що* ця двозначність означає”[20]. Таким чином, говорять опоненти Верм'юла, вимога до суддів уступати в інтерпретації адміністративним органам стимулюватиме останніх писати *завідомо* нечітке законодавство, щоб в подальшому підлаштувати його шляхом інтерпретації зі зворотною силою. Проте Верм'юл не погоджується, адже (1) якщо правотворець залишає невизначеність (*ambiguity*), то він не може бути впевненим, що подальша інтерпретація буде реалізована *іншими адміністраторами* з подібними чи схожими цінностями, як і на момент створення правила. Тому, двозначність, щонайменше, є рівнозначним *ризиком* і для правотворця [16, с. 80]. Можемо додати, що явна двозначність, в першу чергу, призведе до потенційного невиконання нормативного положення, що не є бажаним результатом для законодавця чи уповноваженого ним адміністратора.

2. Справа *Kisor v. Wilkie* (2019): “Хочете зрозуміти значення правила? Запитайте його автора”

Але судді не поспішали “зрікатися права” на користь потужної адміністративної держави і “йти на маргінес”, як передрікав Верм'юл у 2016 році. Навпроти, судову повагу *Auer deference* до самотлумачення поступово, але суттєво, було піддано обмеженням у практиці Верховного Суду США, що ми побачимо у справі *Kisor v. Wilkie* (2019)².

Судді нагадали, що судова повага надається у випадках, коли є два і більше варіанти розумного (*reasonable*) тлумачення двозначного (*ambiguous*) нормативного положення. Як приклад труднощів, з якими стикаються суди в адміністративних справах, Суд наводить ряд справ, що чітко пов'язані із суто технічними й науковими знаннями (визначення поняття “рідини” для цілей авіаперевезень, “вимираючого виду”, “географічних локацій” та інші) однак, для попередньої ілюстрації, наводить ось який випадок:

¹ Слід зауважити, що в контексті України можна говорити про значно більшу кількість справ, які переглядає наш Верховний Суд, а тому потенційно і більшу здатність до централізації у питаннях тлумачення. Водночас, як покаже практика, правова невизначеність виникає і в межах самого Верховного Суду (між різними колегіями і палатами), а кількість правових питань, якими цей Суд опікується, - неймовірна. Інституційні витрати для досягнення правової визначеності інколи є досить великими (час очікування на проходження справи в усіх інстанціях, кількість справ, які слід розглянути для усунення неоднозначностей, кількість помилкових рішень ...). Верховний Суд, на відміну від Комітету парламенту, Міністерства, Регулятора не може оперативно усунути інтерпретаційну проблему своїм рішенням (за власною ініціативою і за швидкою процедурою), а має дочекатися відповідної справи, де вона (вчергове) постане. Правова невизначеність може існувати на рівні апеляційних судів у справах, що не проходять процесуальні фільтри, а отже Верховний Суд не може надати авторитетне тлумачення для значної кількості таких випадків. Все це показує, що наш Верховний Суд так само інституційно не спроможний централізовано гарантувати правову визначеність в усіх сферах.

² Суд розглядав справу за позовом ветерана війни у В'єтнамі, якому у 1982 році відмовили у визнанні посттравматичного розладу (ПТСР). В 2006 році, на підставі нововиявлених документів, йому встановили розлад, але виплати призначили лише з цієї дати, а не першого звернення. Спірним виявилось тлумачення терміну “релевантні медичні документи” (*medical records*), які не було розглянуто із першим зверненням ветерана: чи є ці записи (1) такими, що існували раніше і могли заперечити підставу першого рішення про відмову, або такими, що (2) створювали альтернативну підставу для отримання виплат[21]?

“У правилі, виданому на виконання Закону про американців з обмеженими можливостями, Міністерство юстиції вимагає від театрів та стадіонів забезпечення людям з обмеженими можливостями «лінії зору, порівняно (*comparable*) з тією, що і для представників широкої громадськості». ... Чи повинні Вашингтонські майданчики побудувати сидіння для інвалідних візків у такий спосіб, щоб запропонувати можливість перегляду *над глядачами*, навіть коли вони *піднімаються* на ноги? Або достатньо, щоб об’єкт забезпечував порівняно однаковий вид (оглядовість) до тих пір, поки всі *залишаються сидячи* [курсив мій] [21, с. 5]”?

Вирішення подібного питання передбачає, на думку суддів, в першу чергу, зважування витрат і користі (*cost-benefit calculation*), а саме: “наскільки “витратно” вимагати від власника стадіону брати до уваги непередбачувану поведінку глядачів на спортивній арені, і чи переваги (*value*) від такого перегляду (виду) дійсно вартують цього? Ці питання є більше для певної політики, ніж для права” [21, с. 9].

Суд прийняв презумпцію, яка завжди спростовна, що “повноваження авторитетного тлумачення своїх регулятивних актів є частиною делегованих агентству правотворчих функцій” [21, с. 8]:

“агентство, яке видало якесь правило перебуває у “кращій позиції реконструювати” його оригінальне значення. Уявіть, що ви не розумієте якийсь текст (скажімо, ... email). Напевно, ви хотіли б запитати про це особу, яка його написала. І з цих самих причин, ми прийняли за необхідне вважати, що Конгрес так само (хоча особа тут є колективним актором). Агентство, яке “написало регуляторний акт” часто має пряме розуміння, що це правило повинно було означати. Розробники знатимуть, що це правило повинно було в себе включати, а що ні, або як його слід було б застосувати до конкретної проблеми. Звичайно, що є обмеження. Це правило не спрацьовує так само добре, коли агентство навіть і не передбачало певну проблему, коли проєктувало норму В такому випадку, воно не буде розкривати спеціальний намір; в кращому випадку (і це вже не так мало) воно буде пропонувати свій погляд (*insight*) на аналогічні проблеми, які розробники розглядали, та на цілі, які вони поставили перед цим регулятивним актом. Таке обґрунтування (*defense*) працює не так добре, коли проходить значний час між ухваленням правила та його інтерпретацією, особливо, якщо це тлумачення відрізняється від іншого, що йому передувало. Резюмуючи, наведена позиція є переконливою для значної категорії тлумачень, які надавали незадовго після прийняття правила (*contemporaneous readings*). Хочете зрозуміти значення правила? Запитайте його автора [21, с. 9]”.

Перший критерій, а відтак і обмеження – це (1) своєчасність тлумачення автором норми (*contemporaneous reading*)¹. Логічно, що особи, які розробили нормативний акт, будуть краще розуміти його зміст перший час. В подальшому, особливо в разі зміни складу певного адміністративного органу, авторитетність тлумачення можуть поставити під сумнів. Інтерпретаційна норма автора не має бути “неприємним сюрпризом” (*unfair surprise*) [21, с. 18]², особливо, якщо сторони спирались на певну єдину практику застосування норми протягом тривалого часу. (2) Другий полягає в тому, що *deference* виникає лише, якщо норма є дійсно двозначною (*geniously ambiguous*) і залишається такою навіть “після використання судом всіх стандартних інструментів тлумачення” [21, с. 11]. Регуляторний акт (*regulation*) не є “двозначним” лише тому, що виявлення єдиного можливого значення вимагає кропіткого (*taxing*) для суддів дослідження (*inquiry*) [21, с. 11]. Суду слід уважно розглянути *текст, структуру, історію і ціль* нормативного акта, як би він це робив усіма способами, за відсутності агентства, на яке можна спертися (*to fall back on*) [21, с. 11]. Можна побачити, що підхід Верм’юла щодо скромної (*modest*) ролі судді у використанні позатекстуальних джерел не реалізувався на практиці.³

Більше того, не всі “розумні тлумачення” агентством “дійсно двозначних норм” обов’язково заслуговують на “судову повагу” (*deference*). Бувають випадки, коли презумпція делегування інтерпретаційної влади агентству може бути спростована, а “судова повага” адміністративному

¹ *Contemporaneous* на нашу думку, не слід плутати із “сучасними” і актуальним наміром законодавця.

² В інших роботах я звертав увагу на підходи ЄСПЛ та конституційних судів європейських країн (Італія, Бельгія), коли автентичне тлумачення порушувало певне усталене розуміння норми через багато років.

³ Вказаний у цій справі підхід не узгоджується із позицією у справі *Chevron*, де “традиційні способи тлумачення” слід використати лише для першого кроку - чи висловився прямо парламент щодо спірного питання. Але вирішення самої “двозначності” вже не є питанням для судді, а скоріше до уповноваженого адміністратора.

тлумаченню стати небажаною (unwarranted). Такими випадками є тлумачення, які не відповідають (3) авторитетному (authoritative or official), (4) експертному (expertise-based) та (5) чесному і зваженому (fair and considered) судженню (judgement) агентства. Позиція (тлумачення), наприклад, не може бути висловлена в “листах третім особам” [21, с. 12], або як “зручна позиція в суді” (convenient litigation position, лише щоб “захистити минуле рішення агентства”) [21, с. 17]. Суд звернув увагу, що деякі питання тлумачення можуть краще “підпадати під сферу інтересів судді” (judge’s bailiwick), коли йдеться, наприклад, про висвітлення значення майнового терміну із загального права (common law) [21, с. 17].

3. Рішення у справі *Loper Bright (2024)*¹ та кінець епохи *Chevron deference*

Актом про адміністративну процедуру (АПА) США визначено, що суд, який розглядає правомірність дій адміністративного органу (reviewing court), вирішує (1) “всі відповідні правові питання”, (2) “тлумачить ... законодавчі положення” [1]². Базуючись на обмежувальному розумінні цих двох положень (як такі, що автоматично виключають подібне повноваження агентств (agency)), судді Верховного Суду США у справі *Loper Bright Enterprises v. Raimondo (2024)* відступили від прецеденту *Chevron (1984)*, зазначивши, що він був помилковим, а тому слід змінити інтерпретаційну методологію [22, с. 8]. Більшість суддів зауважили, що з тексту АПА чітко вбачається, що лише суди повинні тлумачити закони, а не уступати адміністративним органам. Цікавими, з нашої точки зору, є такі тези більшості суддів.

У справах, де не застосовується доктрина *Chevron* суди рутинно вимушені стикатись з “двозначностями”, але у таких випадках судді не “піднімають руки”, оскільки Конгрес, умовно, “не надав достатньо інструкцій”, залишивши в законі “прогалину” [22, с. 22]. Навпаки, “суди розуміють, що кожен закон, яким би незрозумілим (непроникним, *impenetrable*) не був, завжди повинен мати одне, “найкраще” (best) значення” [22, с. 22]. І найкращим прочитанням (значенням) (reading) закону в будь-якій справі є те, “до якого прийшов би [самостійно] суд, якби не було залучено адміністративний орган” [22, с. 23]. Суд повторив свою прихильність до *Skidmore deference*, і зазначив, що найкращою презумпцією є та, де “Конгрес очікує від судів виконувати їх звичайну роботу з тлумачення законів, з належною увагою (*due respect*) до поглядів виконавчої гілки влади” [22, с. 25].

Судді *Kagan, Sotomayor i Jackson*, в окремій думці, заявили, що більшість перебрала на себе виключну владу вирішувати будь-які питання, незалежно наскільки експертних або політично зумовлених, та, фактично, повноваження очільника адміністративної політики в країні (administrative czar) [23, с. 3]. Часто прогалини та двозначності є результатом законотворчих дефектів (sloppy drafting) [23, с. 5], можуть виникати від “обмеженості мови та передбачення” (limits of language and foresight) [23, с. 5], а “нормативне положення” з роками може створити проблему, яку тодішній Конгрес навіть не міг передбачати [23, с. 3]. Судді не погодилися із більшістю, адже в у випадках, коли виявляється більше, ніж одне можливе прочитання норми, в реальності не може й існувати “фіксованого” або “одного” і “найкращого значення” на “момент ухвалення норми” [23, с. 7].

Американські науковці спекулюють на тему наслідків цього рішення для перегляду *Auer deference*, яке стосується інтерпретації адміністративним органом *своїх регуляторних актів*. *C. Squitieri (2024)* вважає, що судам краще почекати, перш ніж припинити *sub silentio* засто-

¹ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. (2024). Згідно Акту Конгресу щодо захисту і збереження риби, ухваленого приблизно 1983, спеціалізованим адміністративним органом (його планом) може бути передбачено деякі дискреційні заходи, вимоги, обмеження, які необхідні для збереження і контролю океанічної риби. Закон чітко передбачив три категорії суден, які зобов’язанні покривати витрати, пов’язані із залученням на борт спостерігачів, уповноважених контролювати обсяг виловленої риби: (1) закордонні судна, (2) учасники привілейованих програм, а також ті, що працюють (3) в Тихому Океані [22, с.3]. Окремим положенням загального характеру в Акті було передбачено санкцію для власника або оператора судна, у разі не сплати “будь-яких сум для оплати послуг наданих або самостійно залучених спостерігачів” [22, с.4]. Адміністративний орган у своєму плані на виконання Акту додатково передбачив обов’язкове залучення спостерігачів на риболовецькі судна також і в Атлантичному Океані, а у 2020 році створив нове правило, яким зобов’язав власників суден самостійно покривати витрати на таких спостерігачів (710 доларів США/день), що на 20 відсотків знизило їх річний дохід [22, с.4]. Федеральні суди у двох справах використали доктрину *Chevron* і визнали, що мала місце “двозначність” щодо *намірів* Конгресу залучати, на розсуд контролюючого органу, спостерігачів не тільки в Тихому Океані, але і в Атлантичному і щодо примусової сплати цих послуг власниками суден.

² “The reviewing court shall decide all relevant questions of law, interpret constitutional and statutory provisions, and determine the meaning or applicability of the terms of an agency action” (5 U.S. Code § 706 - Scope of review) [1]

совувати *Auer deference* і звертає увагу на справу *Kisor v. Wilkie* (2019), де Суд підтримав *Auer deference*, з огляду на принцип *stare decisis* [24, с. 1, 3]. Згадаємо, що у вказаному рішенні Суд звернув особливу увагу на роль “автора”. *Totz* (2025) зазначає, що після рішення Суду складно уявити, як адміністративне правило “судової поваги” (judicial deference) може зберегтися і наступною ціллю буде саме *Auer deference*, існування якої є лише питанням часу [25].

Однак, насправді, федеральні суди США і надалі використовують *Auer deference* щодо автентичних тлумачень (роз’яснень) агентств та *Skidmore deference* щодо делегованого тлумачення ними законів. У справі *Seldon v. Garland* (2024) судді зазначили, що до рішення у справі *Loper* вони б надавали тлумаченням адміністративного агентства суттєву повагу (відступ) (substantial deference), але зараз все одно можуть “розглядати тлумачення агентства для підказки (guidance), але не відступати на користь агентства” [26]. Що стосується тлумачення агентством своїх регуляторних актів, то “[суди] повинні всебічно оцінити тлумачення агентства двозначного нормативного акта, перед тим як надати будь-яку повагу (deference) (відступити)” [26].

У справі *USA v. Steven Verdesoto Peralta* (2024) судді зазначили, що “оскільки *Loper Bright* стосується неоднозначностей саме у законодавчих вказівках агентствам і не вирішив питання про тлумачення агентством власних правил, ми будемо застосовувати останні вказівки Верховного Суду в *Kisor*” і надали повагу (відступили) на користь коментаря, зробленого адміністративним органом, автором норм про призначення покарання [27]¹.

4. Роз’яснення правових норм в Україні несудовими органами. Практика надання комітетами Верховної Ради України роз’яснень щодо застосування законів. Чи враховують суди такі роз’яснення?

В іншій статті я згадував про неуспішну спробу наших законодавців закріпити певний вид офіційного роз’яснення (тлумачення) авторами нормативних актів в Законі України “Про правотворчу діяльність” [52]. А. Верм’юл теоретично звертає увагу, що до певної міри, законодавці можуть вирішувати інтерпретаційні проблеми “через внутрішню спеціалізацію, шляхом ще більш розробленої системи комітетів та більшої кількості персоналу” [16, с. 67]². Прихильник автентичного тлумачення в Україні, *Марк Цвік*, був переконаний, що відсутність у законодавця права офіційно тлумачити зміст прийнятих ним законів не може позитивно впливати на правозастосування на практику [28].

Єдиний випадок законодавчого закріплення «офіційного (автентичного) тлумачення»³ передбачено Законом України “Про антимонопольний комітет України”, а саме: право “здійснювати офіційне тлумачення власних нормативно-правових актів” (п. 12 ч. 3 ст. 7 “Повноваження антимонопольного комітету”) [29]. В цій статті ми можемо сформулювати запитання на майбутнє: (1) Як порівняти таке офіційне тлумачення законів з офіційним тлумаченням законів, що його давав Конституційний Суд України? (2) Чи повинні суди дотримуватись офіційного тлумачення наданого “власним нормам” антимонопольним комітетом?

¹ *USA v. Steven Verdesoto Peralta*, No. 23-13647 (11th cir. 2024), n.d. Справа стосувалася тлумачення неоднозначного положення Федерального керівництва щодо покарань (Sentencing Guidelines). Розмір покарання за зберігання “дитячої порнографії” залежить від кількості знайдених зображень (images). Наприклад, для досягнення третього ступеня покарання - від 150 до 300 зображень. В засудженого було знайдено як “відео”, так і “зображення”. Адміністративний орган у коментарі до свого Федерального керівництва роз’яснив, що кожне відео, кліп, фільм або схоже візуальне відображення слід розглядати як 75 зображень. Судді зазначили, що дійсно мала місце “неоднозначність”, а тому вирішили поступитися (надати повагу) тлумаченню адміністративного органу і, відповідно до нього, призначили покарання третього ступеня за зберігання “161 зображення”.

² Станом на 2016 рік, вказує там же Верм’юл, Конгрес США нараховував 20 000 співробітників і клерків, дюжини основних комітетів та ще більшої кількості субкомітетів. Але, обмеження полягають у зростанні витрат на законодавчий процес та зростаючому ускладненні законодавчих інституцій. Цитуючи інших, Верм’юл зазначає, що законодавці інституційно не спроможні змінювати і адаптувати політику (policy change) і “приходять вже запізно”. Тому, власне, делеговане законодавство для виконавчої влади, з однієї сторони, та “судова повага” (judicial deference) до інтерпретацій виконавчої влади, з іншої, є важливими для парламента” [16, с. 67].

³ На сайті Верховної Ради України у текстах інших чинних законів України термін “офіційне тлумачення” та “офіційне роз’яснення” (в контексті правових норм) не зустрічається.

Закон України “Про адміністративну процедуру” в питаннях тлумачення надає перевагу висновкам Верховного Суду щодо застосування норм права, які є обов’язковими для органів влади, але також згадує: (1) “вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків”(п. 4 ч. 3 ст. 6). (2) “Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності” (ч. 2 ст. 15 Закону) (курсив мій) [30]. Вбачається, що законодавець непрямо передбачив «множинність трактування», повноваження адміністративних органів надавати «тлумачення норма права», яке при цьому має супроводжуватися правилом слідувати адміністративним прецедентам однакових чи подібних справах.

На рівні підзаконних/локальних нормативних актів центральних органів виконавчої влади інколи можна знайти повноваження надавати певні “роз’яснення”. Міністерство розвитку громад та територій України, наприклад, “надає узагальнені роз’яснення щодо застосування законодавства з питань ведення Реєстру пошкодженого та знищеного майна”¹. Принагідно, звертаємо увагу на цікаву назву, яка має створений в рамках Міністерства консультативний орган – “Група підтримки “єВідновлення”. Громадяни можуть звернутися до нього з метою отримання консультацій, рекомендацій та роз’яснень з питань застосування законодавства. Таким чином, за ідеєю, має існувати один центр інтерпретації законодавства у сфері надання компенсації, який би зміг забезпечити оперативне тлумачення всі спірних питань².

Міністерство юстиції України (Мін’юст) “надає роз’яснення з питань, пов’язаних з діяльністю Мін’юсту”, а також “стосовно актів, які ним видаються”³. Слід зауважити, що подібні роз’яснення Міністерства є, по-суті, обов’язковими (авторитетними) для державних реєстраторів та нотаріусів [34]. Давайте, у цьому контексті, нагадаємо критерії, які сформував Верховний Суд США для того, щоб надавати повагу тлумаченням агентств (с. 17):

(а) авторитетне (authoritative or official) судження. Роз’яснення Мін’юста надають перші заступники Міністра, що, на нашу думку, відповідає цьому критерію. Саме ж Міністерство, за замовченням, зауважує, що “листи Міністерства юстиції України не є нормативно-правовими актами, не встановлюють правових норм та мають лише інформаційний характер. Їх реальне значення не перевищує авторитету аргументів та суджень, покладених в основу відповідної правової позиції”.

(б) чесне і зважене (fair and considered) судження (judgement) агентства. Як правило, ці роз’яснення містять мотивування та стосуються абстрактного питання, Мін’юст у таких випадках не є стороною у судовому спорі.

(в) експертне (expertise-based). Тут слід зауважити, що в контексті “роз’яснення з питань, пов’язаних з діяльністю Мін’юсту” та “актів, які ним видаються” (*Auer deference*) Кабінет Міністрів України (далі – “Кабмін”) визначив право Мін’юсту надавати такі роз’яснення, а отже і компетентність. Водночас, нерідко роз’яснення стосуються застосування норм спеціальних законів безпосередньо “пов’язаних з діяльністю Мін’юсту” у сфері державної реєстрації – тут вже можна говорити про здійснення *делегованого тлумачення*. Інколи доцільно говорити про разове *делеговане тлумачення*, у разі перенаправлення Кабміном або Комітетом парламента питання щодо тлумачення норми права. Коли Мін’юст надає тлумачення нормам законів, Цивільного кодексу України, подібні питання можуть краще “підпадати під сферу інтересів судді” (judge’s *bailiwick*). Тим не менш, на нашу думку, вказані роз’яснення *законів*, особливо коли “стосуються питань, пов’язаних з діяльністю Мін’юсту”, мають отримувати повагу *Skidmore* або *Chevron deference*.

Що стосується надання роз’яснень на звернення громадян, то Мін’юст доцільно зауважує: “роз’яснення законодавства має надаватися в умовах обізнаності з усіма обставинами, в розрізі

¹ Див. п. 7 ч.6 ст. 14 Закону України “Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об’єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України” [31].

² п. 26 Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об’єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги “єВідновлення” [32].

³ пп. 32 п. 4 Положення про Міністерство юстиції України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228 [33]

яких постало відповідне питання юридичного характеру. Крім того, надання роз'яснення щодо правового регулювання у конкретній ситуації базується на наведеній у листі інформації та, як наслідок, може не враховувати всіх фактичних обставин, які мають місце в дійсності, однак не зазначені у листі” [35].

Давайте, для аналізу, виокремимо саме ті “роз'яснення” Мін'юсту, які, в контексті нашої роботи, можна називати “тлумаченнями” або “застосуванням” двозначних чи нечітких положень. Інакше кажучи, нас цікавлять саме ті роз'яснення, які створюють “інтерпретаційну норму”, а не лише перераховують норми права для конкретних ситуацій. Під час воєнного стану спорадично з'явилося безліч запитань у сфері права власності, переважно, у зв'язку зі знищенням нерухомого майна внаслідок воєнних дій.

(1) Внаслідок воєнних дій власникам знищених/пошкоджених будинків держава виплачує відповідну компенсацію. Виконавчий комітет Запорізької міської ради звернувся за роз'ясненням: чи може особа успадкувати фактично знищене майно та скористатись правом на отримання компенсації? Знищення майна (так само, до речі, як і смерть власника) є однією з підстав припинення права власності (ст. 346 Цивільного кодексу України). Тобто, виникає парадокс. Мін'юст роз'яснив, що “право власності на нерухоме майно у зв'язку з його знищенням припиняється не в момент фактичного знищення, а з моменту проведення державної реєстрації припинення права власності на таке майно ...” [36]. Таким чином, було вирішено проблему і подальші спекуляції, протиріччя, які б однозначно виникли в адміністративній та судовій практиці.

(2) Інше роз'яснення було зроблено Мін'юстом у відповідь на звернення автора цієї статті, але до профільного комітету парламенту (який далі делегував його Мін'юсту). Згідно норми закону, заявник повинен подати два документи для проведення державної реєстрації права власності на житловий будинок (1) «виписку з книги погосподарського обліку» та (2) «документ, що посвідчує речове право на земельну ділянку»¹. Чи може таким документом бути сама “виписка з погосподарської книги”, якщо в ній згадано про право користування земельної ділянкою та її розмір? Мін'юст зробив таке роз'яснення: “Необхідно звернути увагу, що законодавець не визначає, яким саме документом посвідчується речове право на земельну ділянку у цих випадках, а отже, це право може посвідчуватись будь-яким документом, виданим на законних підставах. ... Таким чином, законність використання земельної ділянки її користувачем може бути підтверджена саме випискою з погосподарської книги” [38]².

Давайте проаналізуємо позиції судів у справах, де роз'яснення було надано центральними органами виконавчої влади у сфері їх компетенції.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП) поєднує в собі (1) законодавчу, (2) квазісудову та (3) каральну (наглядкову) функцію щодо операторів розподілу природного газу/ електроенергії. Як законодавець, НКРЕКП розробила Кодекс газорозподільних систем. В судовій практиці виник спір між підприємством та монополістом щодо застосування положення цього Кодекса³[39]. Міркування суддів в господарській справі є цікавими з деяких точок зору:

¹ Термін в пункті 2 частини першої статті 31 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень» [37]. Вказане питання особливо гостро постало в Бериславському районі Херсонської області, де автор зустрів кілька місцевих жителів, будинки яких було знищено під час звільнення від окупації в 2022 році. Ці особи не мали правостановлюючих документів на будинки, а тому не могли отримати державну компенсацію. Єдині відомості про ці будинки були в книзі «погосподарського обліку», які ведуть селищні ради.

² Мін'юст, надаючи власне тлумачення, за аналогією посилається на (застосовує) деякі позиції Верховного Суду, які прямо не стосуються вказаного питання.

³ Згідно Кодексу газорозподільних систем, пункт 2 глави 6 розділу VI Кодексу ГРМ (в редакції з 12.10.2019 по 06.03.2020): “річна замовлена потужність об'єкта (об'єктів) споживача на розрахунковий календарний рік визначається Оператором ГРМ виходячи з фактичного обсягу споживання природного газу цим об'єктом за газовий рік, що передував розрахунковому календарному року”. Водночас, Споживач “має право не пізніше, ніж до 20 жовтня календарного року, ... подати Оператору ГРМ уточнену заявку на величину річної замовленої потужності сумарно по всіх його об'єктах”. Лише 23 грудня 2019 року споживач звернувся із заявкою, в якій зазначив потрібний йому в 2020 році розмір газу. В 2020 році споживач використав менше газу, ніж було зазначено в його заявці, а тому відмовився його сплачувати. В матеріалах справи був лист автора норми - НКРЕКП про те, що Оператор ГРМ не має права брати до уваги уточнену заявку споживача, подану після присічного строку “20 жовтня”, а відповідно і враховувати вказаний в ньому обсяг замовленого газу [39].

(1) Судді поставили під сумнів *форму* роз'яснення НКРЕКП – *лист споживачу* за результатами розгляду його скарги, а отже “не є постановою або розпорядженням регулятора, не носить обов'язкового характеру для виконання суб'єктами ринку природного газу”[40]¹.

(2) Посилаючись на це, судді дійшли ще одного висновку: “[лист НКРЕКП] не є безумовним доказом *неправомірних дій* відповідача та був правильно оцінений судом в сукупності з урахуванням нормативного регулювання спірних правовідносин та зібраних у справі доказів”(курсив мій) [40]. Чи не сплутали судді питання факту із правом? Тлумачення власних норм Регулятором², на нашу думку, не є “доказом” в процесуальному розумінні цього терміну. Його слід використовувати не для встановлення фактичних обставин у справі, але для встановлення змісту норми права. Таким чином, відбувається підміна понять, розмивання межі між питаннями факту і права, помилкове ототожнення *роз'яснення* норми права із *доказами* у справі.

(3) Використавши такі аргументи, судді уникнули необхідності прямо адресувати позицію автора норми. Однак, по суті, позицію автора щодо тлумачення норми вони відхилили: “Доводи апелянта про неправильне застосування ... п. 2 гл. 6 розділу VI Кодексу ГРМ, ... відхиляються Верховним Судом, оскільки зводяться до *неправильного тлумачення* скаргником приписів Кодексу ГРМ, який не встановлює заборони Оператору ГРМ прийняти до уваги заявку споживача щодо замовленої потужності, подану з порушенням встановлених строків”(курсив мій)[40].

В іншій цивільній справі № 177/1540/24 судді мали застосувати норму Кодексу комерційного обліку, а саме: “5.5.5. Відповідальність за збереження і цілісність [лічильників], пломб та індикаторів ..., установлених на електроустановках оператора мережі, зокрема на *опорах ліній електропередачі*, покладається на оператора мережі”[41]. В цій справі суди встановили, що споживач добровільно погодився, щоб лічильник електроенергії встановили на опорі ліній електропередачі, яка належить оператору мережі. Далі, було виявлено відсутність пломби на лічильнику газу, що є грубим порушенням правил та передбачає стягнення вартості необлікованої електроенергії. Автор застосованих норм (НКРЕКП), розглянувши скаргу споживача, у листі роз'яснив, що в подібному випадку споживач не несе відповідальність за факт відсутності пломби, в силу прямої норми ККО («опора») [42]. Суди обох інстанцій згадали в своїх рішеннях про вказане роз'яснення та його скорочений зміст. Суд першої інстанції фактично погодився із цією позицією (з поміж інших аргументів, *obiter dictum*)³, оскільки задовольнив позовну заяву споживача [43]. Апеляційний суд не погодився із правильністю позиції Регулятора у цій справі, відмовившись від застосування прямого тексту норми [44]⁴.

В іншій адміністративній справі Верховний Суд розглядав справу щодо умов конкурсу на надання послуг з автоперевезення в м. Черкаси і, по-суті, стосувалася вона лише тлумачення фрази

¹ Постанова Верховного Суду від 14.09.2022 у справі № 904/7926/21. Судді звернули увагу, що НКРЕКП приймає обов'язкові рішення для виконання, але не листи підписані одним членом НКРЕКП.

² Згадаємо про Антимонопольний комітет.

³ Рішення Криворізького районного суду Дніпропетровської області від 21 листопада 2024 року по справі № 177/1540/24: “Згідно копії відповіді НКРЕКП на звернення представника позивача зазначено, що відповідальність за цілісність та збереження засобів комерційного обліку, пломб на опорах ліній електропередач покладається на оператора мережі”[43].

⁴ Постанови Дніпровського апеляційного суду по справі № 177/1540/24 від 06 серпня 2025 року: “При цьому колегією суддів *не приймається до уваги відповідь НКРЕКП* на звернення представника позивача про те, що відповідальність за цілісність та збереження засобів комерційного обліку, пломб на опорах ліній електропередач покладається на оператора мережі і про те, що відповідач не мав підстав для передачі засобу комерційного обліку та пломб, встановлених на ньому, на збереження споживачу, *оскільки* в даному випадку позивач сам виявив бажання встановлення засобів комерційного обліку на опорі № 69 і прийняв на відповідальне збереження всі пломби”(курсив мій) [44].

В даному випадку, можемо згадати *Frederick Schauer* (2021). Мова йде не про лінгвістичне тлумачення норми в розумінні “interpretation”, а про її застосування (конструювання) (construction) до конкретної ситуації. Побачивши, що пряме застосування норми до ситуації “з опорою”, на думку суддів, призведе до нерозумного результату, вони відмовилися її застосувати. Або, послуговуючись термінологією *А. Верм'юла* (2006), в цій справі можна сказати про зовнішню невизначеність (extrinsic ambiguity), коли текст норми суперечив, на думку суддів, наміру законодавця - притягати до відповідальності споживачів, які, прийнявши на свою відповідальність прилад обліку, порушили умови його збереження (пломби).

На нашу думку, у цій справі судді повинні були надати повагу (Auer deference) позиції автора норми. В протилежному випадку, суддям слід було надати більше власне суддівського мотивування, наприклад, порушення споживачем принципу *estoppel* та «заборону суперечливої поведінки» (*venire contra factum proprium*). Тоді можна було б погодитися, що вказане питання більше підпадає під сферу інтересів суду (judge's bailiwick), а не Регулятора.

“з 2012 до 2015 року” (до початку 2015 року/до кінця 2015 року?). Суд прямо звернув увагу на “офіційне роз’яснення” Міністерства інфраструктури України [45, п.п. 38, 39]¹ та “роз’яснення” у листі Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті [45, п. 40] та зауважив, що відповідачем було взято “неправильне тлумачення положень” (“хибне роз’яснення”) юридичного відділу Черкаського міськвиконкому [45, п. 41].

В українському контексті слід звернути увагу на Закон України “Про комітети Верховної Ради України”:

Стаття 21. Надання комітетами відповідей на депутатські запити, висновків, роз’яснень

...

3. Комітети з питань, віднесених до предметів їх відання, мають право надавати роз’яснення щодо застосування положень законів України. Такі роз’яснення не мають статусу офіційного тлумачення.

Обов’язок Верховної Ради України щодо надання офіційних роз’яснень норм законодавства Конституцією України та законами України не передбачений, що також підтвердив Вищий адміністративний суд України у постанові від 19.08.2024 по справі № 800/311/14 [46]. Водночас, з нашої точки зору, вказана норма містить в собі великий потенціал. (1) Роз’яснення двозначних положень законодавства часто є неминучим, а також потребує спеціальних знань або вимагають політичних (демократичних) рішень (обрання між декількома варіантами допустимих значень норми права). В таких випадках, коли відбувається “*лотерея*”, видається розумним, щоб вибір з можливих значень норми робив *відповідальний* суб’єкт. Такими суб’єктами є члени Комітетів Верховної Ради України, принаймні, у порівнянні із суддями Верховного Суду. З однієї сторони, члени Комітетів є особами, які, *ex officio*, повинні мати спеціальні знання (експертизу) у своїх галузях (віданнях), а з іншої – носіями *законодавчої* влади. Члени комітетів часто є авторами законопроектів, які знаходяться у сферах їх відання та/або надають висновки в процесі їх ухвалення.

(2) Опоненти автентичного тлумачення заперечують доцільність роз’яснення норм законів Комітетами з огляду на те, що закон приймає більшість народних депутатів, а членів Комітетів значно менше. Автор, розмірковуючи над цим питанням, вирішив зробити аналогію з Верховним Судом, який ніколи не надає висновки щодо застосування норм права *більшості* усього складу Верховного Суду², але колегами чи палатами у складі трьох – п’яти суддів. У рідких випадках – десяти або двадцяти одного судді (Об’єднана та Велика Палати Верховного Суду). Втім, юридична спільнота не заперечує, що позиція певної кількості суддів Верховного Суду, тим не менш, створює правовий висновок щодо застосування норм права. Така позиція, в принципі, є позицією усього Верховного Суду, як інституції. Чому тоді ми маємо ставити під сумнів, щонайменше, *авторитетність* роз’яснення (тлумачення), що надається профільним Комітетом Верховної Ради?

(3) Інше застереження проти роз’яснення комітетів стосується того, що сам законодавець визначив, що вони “не мають статусу офіційного тлумачення”. Але чи ця фраза автоматично нівелює будь-яку вагу подібних роз’яснень? Згідно ч.ч. 5 і 6 ст. 13 Закону України “Про судоустрій та статус суддів”, висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов’язковими для всіх суб’єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, а також *враховуються* іншими судами при застосуванні таких норм права. Ключовою відмінністю подібних висновків від офіційного тлумачення є те, що (а) підставою для надання офіційного тлумачення не є вирішення

¹ Постанова Верховного Суду від 20.02.2019 у справі № 711/7895/16-а. Порядком проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автомобільному маршруті загального користування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03 грудня 2008 року № 1081 було передбачено конкурсні бали за загальну кількість пасажирських місць в автобусах, які має учасник: від 400 до 600 включно + 6 балів; понад 600 +10 балів. Водночас, Додаток № 4 до Порядку передбачав: “з 2012 до 2015 року кількість місць збільшується на 10 відсотків зазначеної величини щороку”. Тобто, яку кількість пасажирських місць слід мати станом на жовтень 2016 року, для того щоб отримати максимальних 10 балів? $600 + 30\%$ (три роки) = 810, або $+40\%$ (чотири роки) = 840? Чи включати в розрахунок весь 2015 рік? Апеляційний та Верховний Суд погодилися з тлумаченнями центральних органів виконавчої влади та зазначили, що застосовувати 10 % збільшення можна лише до 2012, 2013, 2014 років. Тому, суди задовольнили позовну заяву учасника конкурсу, якому помилково не нарахували 10 балів за наявних в нього 780 місць ($600+30\%$) і не визнали переможцем.

² Див, наприклад, офіційний сайт Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Облік посад суддів: 196 – кількість посад,, 151 – фактична кількість суддів (45 вакантних посад) - <https://vkksu.gov.ua/oblik>.

конкретної судової справи, (б) воно має силу закону і ставало частиною норми права, яку тлумачили (на сайті Верховної ради робили доповнення). Позиції Верховного Суду доводиться шукати у безодні Єдиного державного реєстру судових рішень.

У 2023 р., наприклад, профільний Комітет роз'яснив значення слова «після» в контексті строку притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та опублікував його на офіційному сайті.¹ Вказане роз'яснення використовують дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя².

У 2019 р. Комітет з архітектури та будівництва роз'яснив, що «органи державного архітектурного нагляду не здійснюють контроль за діяльністю органу місцевого самоврядування при затвердженні містобудівної документації на місцевому рівні». Судді апеляційної інстанції використали це роз'яснення як додатковий аргумент (*obiter dictum*), процитувавши його в постанові³ [47].

Комітет Верховної Ради з питань інформатизації та зв'язку роз'яснив порядок застосування обчислення розміру плати за доступ до об'єкту електроенергетики. У судовому спорі споживача з оператором системи розподілу електроенергії досліджували таке питання: чи гранична вартість встановлення однієї електроопори включає в себе й податок на додану вартість (оператор стверджував, що податок оплачується окремо). Суд зазначив, що «позивачем здійснено аналіз рекомендацій органів державної влади, які застосовано як рекомендовані, що не мають статусу офіційного тлумачення»⁴ [48]. Цікавим видається роз'яснення Комітету Верховної ради України з питань фінансів і банківської діяльності⁵ [49], яке суди застосували сімнадцять разів у період 2007-2013 р.р.⁶ По-перше, воно стосувалось не закону, а указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку і звітності суб'єктів підприємницької діяльності» № 727/98 від

¹ Див., наприклад, Комітет з питань правової політики надав роз'яснення щодо застосування окремих положень законів України. Офіційний портал Верховної Ради України: «...використання у абзаці другому частини другої статті 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» прийменника «після» означає, що дисциплінарне провадження щодо судді починає здійснюватися з дня отримання...».

² Див., наприклад, ухвалу про відкриття дисциплінарної справи стосовно судді Окружного адміністративного суду міста Києва Саніна Б.В. від 02.06.2025 № 1166/1дп/15-25.

³ Шостий апеляційний адміністративний суд у постанові від 13.03.2019: «... позиція підтверджується також роз'ясненнями Комітету з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства Верховної Ради України, Мінрегіону (копії роз'яснень додаються) Зокрема, в роз'ясненні Мінрегіону від 06.03.2019 року ... чітко зазначено, що відповідно до чинного законодавства ні Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, ні Державна архітектурно - будівельна інспекція не здійснюють державного нагляду за діяльністю органу місцевого самоврядування при затвердженні містобудівної документації на місцевому рівні (курсив мій)» [47].

⁴ Господарський суд Кіровоградської області у рішенні від 27 вересня 2018 по справі № 912/1531/18: «Згідно роз'яснення Комітету порядку застосування обчислення розміру плати за доступ до об'єкту електроенергетики повинно обчислюватися наступним чином: «... Оскільки Законом визначені граничні розміри плати за доступ до елементів інфраструктури об'єкта доступу розмір плати за доступ до елементів інфраструктури об'єкта доступу визначається власником інфраструктури цього об'єкта доступу в межах розмірів визначених Законом з урахуванням податку на додану вартість, якщо власник інфраструктури є платником цього податку (курсив мій)» [48].

⁵ Щодо складу обсягу виручки фізичної особи - суб'єкта підприємницької діяльності, який є платником єдиного податку, здійснює діяльність згідно з договором комісії і [...] Комітети Верховної Ради; Лист від 11.04.2001 № 06-10/206: «Комітет ВРУ з питань фінансів і банківської діяльності розглянув лист ДПА України ... щодо складу обсягу виручки фізичної особи - суб'єкта підприємницької діяльності, який є платником єдиного податку, здійснює діяльність згідно з договором комісії і виступає у цьому договорі Комісіонером, та повідомляє. ... Відповідно до абзацу п'ятого ст.1 Указу виручкою від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) вважається сума, фактично отримана суб'єктом підприємницької діяльності на розрахунковий рахунок або (та) в касу за здійснення операцій з продажу продукції (товарів, робіт, послуг). Отже, у нормах Указу мова може йти лише про виручку від реалізації (продажу) продукції (товарів, робіт, послуг), що належить суб'єкту підприємницької діяльності - фізичній особі за правом власності (курсив мій)» [49].

⁶ Ухвала 15.06.2010 по справі № 20151/09/9104 Львівський апеляційний адміністративний суд; Постанова від 05.07.2007 по справі № ас-27/182-07, Господарський суд Харківської області; Постанова від 26.06.2008 по справі № 2-а-934/08, Постанова від 27.07.2009 по справі № 2-а-1263, Постанова від 31.03.2009 по справі 2-а-5323/08/0970, Івано-Франківський окружний адміністративний суд; Постанова від 28.05.2010 по справі № 2954/10/2070, Харківський окружний адміністративний суд; Ухвала від 31.03.2010 по справі № 2-а-41128/09/2070, Харківський апеляційний адміністративний суд; Постанова від 12.12.2007 Господарський суд Харківської області; Постанова від 05.07.2007 справа № ас-27/180-07 Господарський суд Харківської області; Постанова від 17.10.2012 по справі № 2а-175/10/0970; Львівський апеляційний адміністративний суд; Постанова від 09.02.2011 по справі №2а-9670/10/1870 Сумський окружний адміністративний суд; Постанова від 29.10.2009 по справі № 41128/09/2070, Харківський окружний адміністративний суд; Постанова від 23.12.2009 по справі 4-740/09, Приморський районний суд м. Одеси; Постанова від 04.06.2010 по справі № 2а-10722/08/0570 Донецький окружний адміністративний суд; Ухвала від 20.08.2010 по справі № 2а-10722/08/0570, Донецький апеляційний адміністративний суд; Постанова від 04.02.2010 по справі № 2а-4271/09/1/0170, Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим

03.07.1998 р. У всіх зазначених судових рішеннях вказане роз'яснення Комітету було процитовано і фактично застосовано, а справу вирішено на користь платника податків. Проте, суддями не було надано жодних міркувань стосовно того, чи повинні вони надавати повагу подібним роз'ясненням, за яких умов, тощо.

Слід зауважити, що були і рішення, де судді чітко відмовилися застосовувати вказане роз'яснення. В одному зазначено, що: “будь-які роз'яснення щодо трактування ... Указу Президента України ... не можуть бути прийняті судом до уваги, оскільки відповідний указ Президента України є нормативно-правовим актом вищої юридичної сили”[50]¹.

У своїх роз'ясненнях міністерства або комітети вживають словосполучення про їх “інформаційний характер” та “не містить норм права”. На нашу думку подібний підхід помилковий. По-перше, з психологічної точки зору, виникає заперечення: для чого ставити під сумнів потенційну силу такого роз'яснення, зазначаючи про те, що воно не є обов'язковим (є інформаційним)? Суддя, на нашу думку, *самостійно* має оцінити силу такого роз'яснення і надати свої коментарі. Те, що роз'яснення має інформаційний характер, не свідчить автоматично, що інші органи влади (суди) можуть взагалі не аналізувати його зміст. У випадках з комітетами ВРУ видається, що відсутність в їх роз'яснень статусу “офіційного” не свідчить про відсутність будь-якої юридичної сили. Яка саме сила, станом на сьогодні питання не вирішено, а відповідні доктрини не розроблено. Це призводить до суттєвої прогалини у правовій системі, відсутності мотивації в представників законодавчої та виконавчої влади активно брати участь в тлумаченні правових норм.

Відносно того, що такі роз'яснення “не містять норм права” слід зауважити, що подібне твердження слід розуміти, як “нових матеріальних норм права”, адже “інтерпретаційна норма” не створює нове правило, а розкриває зміст матеріальної.

5. Використання методу “включеного спостереження”² аспірантом для отримання актів делегованого та автентичного тлумачення Комітетами парламента, центральними органами виконавчої влади

05.12.2023 аспірант звернувся до Комітету з питань правової політики щодо надання роз'яснення стосовно застосування пункту 3 частини третьої статті 10 Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень”. Комітет делегував це роз'яснення до Міністерства юстиції України, в силу предметної компетенції Міністерства у цих питаннях [51].

17.02.2024 аспірант звернувся щодо надання роз'яснення (1) терміна “нежитлові приміщення” в контексті закону про надання компенсації за знищене майно внаслідок військової агресії та чи підлягають такі допоміжні (нежитлові) приміщення (сараї, гаражі, літні кухні, і т.д.) компенсації, (2) а також зміст статті 44 Цивільного кодексу (ЦК) України щодо опікуна над майном фізичної особи зниклої за особливих обставин³. Оскільки опікун над майном особи “приймає виконання цивільних обов'язків” та “управляє цим майном в її інтересах”, ми поставили питання, чи входить до повноважень опікуна “отримання компенсації за пошкоджені внаслідок воєнної агресії житловий будинок і розпорядження такою компенсацією для проведення ремонту будинку”[52]?

Комітет з правової політики повідомив, що нежитлові приміщення в житлових будинках, які було знищено/пошкоджено, підлягають відшкодуванню. Проте не уточнив, що він вважає “нежитловими” (допоміжними) приміщеннями в розумінні закону – приміщення у межах будинку або також і окремі споруди на земельній ділянці. Комітет далі роз'яснив, що предметом роз'яснень комітету парламента можуть бути *виключно* положення закону України. 15.04.2024 Комітет делегував роз'яснення другого питання Кабміну, оскільки воно стосувалося і застосування Порядку надання компенсації за державною програмою “єВідновлення” [53]. 14.03.2025 Кабмін змінив законодавство і прямо зазначив, що: “У разі коли власником пошкодженого об'єкта нерухомого майна є фізична особа, яка визнана безвісно відсутньою, або особа, зникла безвісті за особливих обставин, отримувачем компенсації є опікун над майном такої особи” [54]. Відтак, наше інтерпретаційне припущення виправдало себе, але не було підтверджено оперативно (більше року не-

¹ Харківський окружний адміністративний суд у постанові від 16.05.2013 по справі № 14459/12/2070.

² Автор статті, на подальших етапах зробив помилку, коли викрив, що є «аспірантом». Таким чином метод включеного спостереження в цій статті реалізувався частково і невідомо, як це вплине на подальше дослідження.

³ Згідно ЦК України: “Стаття 44. Опіка над майном фізичної особи, яка визнана безвісно відсутньою, а також особи, зниклої безвісті за особливих обставин ... 3. Опікун над майном фізичної особи, яка визнана безвісно відсутньою, або особи, зниклої безвісті за особливих обставин, *приймає виконання цивільних обов'язків на її користь*, погашає за рахунок її майна борги, *управляє цим майном в її інтересах*”.

визначеності) у роз'ясненні. З іншої сторони, вбачається ще одна перевага звернення до автора/адміністратора норми для роз'яснення – подальше ідентифікація проблеми та централізоване усунення двозначності вже законодавчою (сутнісною) нормою.

16.04.2024 автор звернувся щодо надання автентичного тлумачення терміну *«документ, що посвідчує речове право на земельну ділянку»* в п. 2 ч. 1 ст. 31 ЗУ “Про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень” [55]. Комітет делегував відповідь на зазначене питання Міністерству юстиції України, з огляду на його відомчу компетенцію в питаннях державної реєстрації речових прав на нерухоме майно [56]. Слід зазначити, що вказане включене спостереження виявилось успішним, адже Мін'юст опублікувало відповідь на наше звернення на своєму сайті для невідомого кола осіб, що полегшить державну реєстрацію права власності на житлові будинки в подібних випадках [38].

06.06.2024 аспірант звернувся до профільного комітета і просив (1) надати автентичне тлумачення (роз'яснення) терміна *«власник [...] пошкоджених/знищених об'єктів нерухомого майна»*, що зазначено в п.п а) п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України від 23.02.2023 № 2923-IX та (2) пояснити, чи може особа (крім спадкоємців), яка отримала у власність *вже пошкоджений/знищений* об'єкт нерухомого майна подати заяву на отримання компенсації від держави? Комітет делегував надання відповіді на це звернення Кабміну без додаткових пояснень [58]. Аспірант отримав роз'яснення від Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України такого змісту: “У контексті питання про відчуження знищеного майна та отримання компенсації новим власником варто констатувати, що положення Закону та прийнятих на його виконання підзаконних нормативно-правових актів не містять застережень щодо впливу моменту набуття права власності на об'єкт нерухомого майна на реалізацію права на отримання компенсації” [59]. Цікаво, що Шостий апеляційний адміністративний суд у справі № 320/48639/23 у постанові від 09 липня 2025 року дійшов іншого висновку, а саме: *«оскільки нерухоме майно було придбано вже після такого пошкодження, новий власник не має права на отримання компенсації за нього від держави»* [60].

22.02.2024 аспірант звернувся до Комітету з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства щодо роз'яснення застосування статті 30-1 Закону України «Про охорону дитинства»¹ [61]. Профільний Комітет не надав своєї відповіді. Слід звернути увагу на подальші позитивні законодавчі зміни 14.05.2025, які усунули потребу в тлумаченні положення².

31.01.2025 аспірант звернувся до Комітета з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та просив роз'яснити: “1. Який юридичний наслідок передбачає Законодавець у разі складення протоколу про адміністративне правопорушення пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, тобто, порушення строку передбаченого у ст. 254 КУпАП? 2. Яка юридична сила роз'яснення щодо застосування положень законів України, наданого відповідно до ч. 3 ст. 21 ЗУ “Про комітети Верховної Ради України” [62]? В цьому контексті важливо, що на відміну від усіх інших, справи про адміністративні правопорушення не може переглянути Верховний Суд у касаційному порядку. Відтак, неможливо отримати уніфікований підхід з певних питань, однакове застосування норм права різними судами в різних областях. Цим аспірант обґрунтовував додаткову необхідність втручання законодавця, шляхом надання роз'яснення.

¹ Згідно статті 30-1 Закону на момент звернення автора до Комітета (в редакції 2016 р.): “Статус дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, надається органом опіки та піклування *за місцем реєстрації дитини як внутрішньо переміщеної особи*” (курсив автора). Аспірант просив Комітет: “Роз'яснити, чи наявність реєстрації дитини як ВПО в одному населеному пункті унеможливило звернення в інтересах дитини для отримання статусу до органів опіки та піклування в іншому населеному пункті (за місцем виявлення такої дитини місцевими органами виконавчої влади та/або органами місцевого самоврядування як передбачено пунктом 5 Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів від 5 квітня 2017 р. № 268)” [61]. Проблема полягає в тому, що у 2016, коли норму проєктували, усі діти, які постраждали внаслідок воєнних дій, були внутрішньо-переміщеними особами (ВПО) з Донецької та Луганської областей, а тому було доцільним надавати їм статус саме за місцем реєстрації ВПО. Але далі ситуація змінилася таким чином, що діти, які не є ВПО постраждали, або діти, які були ВПО в інших містах, вирішили повернутися на деокуповані території та отримати статус.

² Принагідно зауважимо, що в подальшому, частина сьома статті 30-1 в редакції Закону № 4440-IX від 14.05.2025 була змінена так: “Статус дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, надається органом опіки та піклування за місцем звернення або за місцем виявлення такої дитини місцевими органами виконавчої влади та/або органами місцевого самоврядування”.

Відповідь голови Комітету видається цікавою з декількох позицій: (1) Комітет відрізняє поняття (а) “роз’яснення щодо застосування положень законів” від (б) “тлумачення”. Комітет далі зазначив, що аспірантом “фактично ставиться питання щодо тлумачення положень”, але “парламентські комітети не наділені повноваженнями тлумачення норм законів України”. Далі Комітет пояснює:

“Крім того, роз’яснення норми права, як однієї із форм неофіційного тлумачення, надається у разі, коли нормою закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або нормами різних законів чи різних нормативно-правових актів припускається неоднозначне (множинне) трактування волі законодавця, матеріалізованої у нормі права (роз’яснення смислу норм права з метою найбільш правильної їх реалізації)” [63].

На нашу думку, має місце термінологічна плутанина: “неофіційне тлумачення”, “тлумачення”, “роз’яснення норми права”, “роз’яснення щодо застосування положень законів”, “трактування”. При цьому ключовим є те, що “припускається неоднозначне (множинне)” трактування волі. Таким чином, Комітет пише, що його роз’яснення все таке є неофіційними тлумаченнями.

(2) З іншої точки зору, Комітет звернув увагу на процедурну форму прийняття рішення про надання роз’яснення – *засідання Комітету*. Оскільки з окресленого в зверненні питання засідання не проводили, Комітет не надав відповіді по суті [63].

21.05.2025 аспірант надіслав звернення до Комітета з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів щодо застосування норм Закону України № 3515-IX від 09.12.2023 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призначення і виплати одноразової грошової допомоги” у часі, а також роз’яснення такого питання: “Чи означає виключення зі статті ... прикметника “неповнолітні” перед словом “діти” те, що право на отримання одноразового грошової допомоги, за новою редакцією норми, мають повнолітні діти [загиблого військовослужбовця]?” [64]. Комітет роз’яснив загальні положення щодо дії нового закону в часі, але звернув увагу: “забезпечення виконання законів є повноваженнями органів виконавчої влади. З огляду на це ... Комітет звернувся до Кабінету Міністрів України з проханням дати доручення відповідним центральним органам виконавчої влади розглянути порушені у Вашому зверненні питання. За наслідками розгляду Вас буде поінформовано додатково відповідним органом” [65, с. 2].

В даному випадку, відбувається пряме делегування у сфері тлумачення норм права. “Забезпечення виконання законів”, за цією логікою, можна вважати також “інтерпретаційними заходами” виконавчої влади. І дійсно, як можна виконувати закон, зміст якого не зрозумілий? Відтак, навіть можливість виконання (адміністративних) законів неможливе, в деяких випадках, без попереднього їх тлумачення. Але чи слід завжди чекати на потенційний спір і проходити всі судові інстанції для отримання роз’яснення норми права? Слід звернути увагу, що Комітет не зазначає, що питання тлумачення мають вирішувати виключно суди. Вказаний підхід нагадує підхід у справі *Chevron (1984)*, де було введено законодавчу презумпцію про те, що всі прогалини чи двозначності є делегацією законодавцем по відношенню до виконавчої влади, в межах компетенції, вирішити це питання.

Аспірант звертає увагу, що в цьому випадку включене спостереження виявилось особливо успішним, з точки зору (1) спостереження процедури зовнішнього та внутрішнього делегування (Комітетом до Кабміну/Кабміном до ЦОВ); (2) кооперації різних інтерпретаторів в рамках питань, що входять до їх компетенції; (3) повноти та аргументованості остаточної відповіді. На доручення Прем’єр Міністра України Департаментом соціального забезпечення Міністерства оборони України, спільно з Мін’юстом та Міністерством соціальної політики України, було розглянуто наше звернення [66, с. 1]. В остаточної відповіді було спочатку повністю процитовано запитання аспіранта (усього шість), а потім у послідовності надано відповіді. Такий підхід (питання – відповідь) дає можливість краще зрозуміти суть інтерпретаційного акта широкому колу осіб, зокрема, правозастовувачам¹. (4) Можемо також спостерігати, що органи виконавчої влади

¹ На думку Мін’юста, “використовуючи системний підхід під час аналізу ... норм законів можна припустити, що застосоване у нормі формулювання “діти”, як правило, вказує саме на правовий зв’язок між дітьми та їх батьками незалежно від віку чи іншого правового статусу”. Тобто, виключення зі статті прикметника “неповнолітні” означає, що, з моменту набрання чинності новим законом повнолітні діти також зможуть отримати одноразову грошову допомогу [66].

самостійно звертаються до законодавців для отримання роз'яснення норм законів¹[66]. Нам це видається правильною практикою, як з демократичної точки зору, так і з прагматичної точки зору – процесуальна економія в судах, економія часу, витрат на юридичні спори, зменшення правової невизначеності і т.п.

За замовчанням, автори відповіді повідомили: “Водночас інформуємо, що листи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади мають лише інформаційний характер” [66, с. 5]. Останній приклад показує, що представники законодавчої влади та центральних органів виконавчої влади здійснили значний обсяг інтерпретаційної роботи для вирішення ряду питань, що стосуються широкого кола осіб. Чи заслуговують результати цієї роботи на *Auer deference*, або, як мінімум, *Skidmore*? На нашу думку, очевидно, що так.

Інший приклад “включеного спостереження” стосується звернення аспіранта до Кабміна про надання роз'яснення п.п. 12, 14 Положення “Про порядок призначення житлових субсидій”, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848 [67]. Внутрішньо-переміщена особа оселилася, з дозволу місцевої влади, в житловому будинку, власники якого померли під час обстрілу. Далі ця особа звернулася за призначенням їй субсидії на житлово-комунальні послуги, які вона споживала в цьому будинку. Пенсійний фонд України відмовив у призначенні субсидії оскільки за адресою будинка наявна заборгованість [68, с. 2]. Виникло запитання: чи повинна внутрішньо-переміщена особа сплачувати заборгованість за попереднього власника будинка для того, щоб отримати субсидію за цією адресою, або ж заборгованість має належати саме цій особі²?

Міністерство соціальної політики України (автор норм), розглянувши, за дорученням Кабміна, звернення аспіранта [68], надало своє роз'яснення. У відповіді Міністерство зауважило, що підставою для відмови є наявність заборгованості “в особи, яка звертається за призначенням житлової субсидії”, а не заборгованості за адресою будинка, та пояснило детальний алгоритм перевірки заборгованості для уникнення подібних ситуацій в майбутньому³ [69]. Вказане роз'яснення, на нашу думку, потенційно спроможне попередити (і сподіваємося попередило) значну кількість непотрібних адміністративних судових спорів, розвантажити судову систему, сприяти правовій визначеності.

Висновки. Важливість автентичного та/або делегованого (несудового) тлумачення при наявності “двозначностей” у нормі було усвідомлено в практиці Верховного Суду США. Станом на сьогодні, *Skidmore deference* (надання належної поваги (*due respect*)) визнається цим Судом. *Auer deference* (повага до автентичного тлумачення агентством своїх норм) наразі застосовується судами США. Водночас, обов'язок суддів слідувати делегованому тлумаченню агентствами щодо “двозначностей” у законах (*Chevron deference*), було скасовано у справі *Loper Bright (2024)*.

Оскільки в Україні відсутня будь-яка доктрина з цього приводу, але роз'яснення періодично надаються, ми вважаємо за необхідне впровадити *Skidmore deference* у наші реалії. А саме: обов'язок судді брати до уваги, коментувати роз'яснення уповноважених на це представників інших гілок влади та надавати мотивування у разі незгоди з таким. Дослідження показало, що суди використовують несудові тлумачення, але спорадично, без чіткої методології.

Обов'язок враховувати аргументи автора/адміністратора норми має, на нашу думку, призвести до того, що українські судді будуть ретельніше мотивувати свої рішення, не абстрактно, а з огляду на конкретні аргументи. Очікується, що у справах, де висновок суду може стосуватись вели-

¹ У відповіді є покликання на лист Комітета Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів від 03.07.2024 на запит Міністерства оборони України щодо надання “роз'яснення норм ... стосовно права дітей загиблих (померлих) військовослужбовців, на отримання одноразової грошової допомоги” Комітет аналогічно повідомив, що “право на отримання одноразової грошової допомоги має розповсюджуватись на всіх дітей, незалежно від віку”[66].

² Згідно Положення “Про порядок призначення житлових субсидій”, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848: “14. Житлова субсидія не призначається ... , якщо: ... 5) уповноваженим органом отримано інформацію про наявність простроченої понад три місяці (на дату надання такої інформації) заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг ...”.

³ Лист Міністерства соціальної політики № 74/0/97-25/316 від 02.01.2025 - “У разі звернення внутрішньо переміщеної особи за субсидією та отримання інформації про наявність заборгованості, доцільно з'ясувати обставини її утворення. Якщо сума заборгованості ... виникла до початку проживання внутрішньо переміщеної особи за адресою домогосподарства і водночас не перевищує визначену межу за період проживання внутрішньо переміщеної особи у цьому житлі, така заборгованість не повинна бути підставою для відмови у призначенні субсидії”[69].

кої кількості суб'єктів (зразкові адміністративні справи, адміністративні справи, які стосуються оскарження нормативного акта, будь-які справи на розгляді Великої Палати Верховного Суду) слід розглядати за обов'язковою участю автора або уповноваженого ним адміністратора, з детальним аналізом його аргументів. Водночас, в разі наявності в матеріалах будь-якої судової справи інтерпретаційного рішення зі сторони автора/адміністратора норми, суддя повинен уважно таке проаналізувати, можливо, за аналогією з висновком судового експерта у сфері фактів у процесуальних кодексах: “Стаття 110. Оцінка висновку експерта судом Відхилення судом висновку експерта повинно бути мотивоване в судовому рішенні” [9].

У випадках Комітетів Верховної Ради України, можемо зауважити, що підхід *Auer/Chevron deference* може мати більш практичне значення. В даному випадку, роз'яснення надається представниками законодавчої влади, які спеціалізуються (повинні) на вузькому колі питань, часто беруть участь в розробці певного нормативного положення.

Метод включеного спостереження за роботою Комітетів, Мін'юсту та інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) показав, що фактично наявна інституційна спроможність централізованого надання роз'яснень з різних питань, делегування (зовнішнє і внутрішнє) конкретних питань. Деякі роз'яснення Комітетів та ЦОВВ були деталізованими, а також опубліковано для широкого кола осіб. Рекомендуємо, що у випадку Комітетів, посилання на їх роз'яснення слід публікувати поруч зі статтею закону («додатково див. Роз'яснення», як, наприклад, у статті 286-1 Кримінального кодексу України) [70].

Ми очікуємо, що запровадження “судової поваги” до роз'яснень може зменшити або усунути вже наявну правову невизначеність, попередити кількість судових спорів щодо “питань права”, подолати “процесуальні фільтри”, у випадку, коли питання права, на думку автора/адміністратора норми, має фундаментальне значення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 5 U.S. Code Chapter 7 Part I – Judicial Review. LII / Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-7> дата звернення: 22.08.2025).
2. Definition of deference. Collins Dictionaries. URL: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/deference> дата звернення: 22.08.2025).
3. Schauer F. Constructing interpretation. Boston university law review. 2020. Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-74. URL: <https://ssrn.com/abstract=3714933> (дата звернення: 22.08.2025).
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI : станом на 8 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 21.08.2025).
5. U.S. Supreme Court. Edwards' Lessee v. Darby, 25 U.S. 206 (1827). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/25/206/#210> (дата звернення: 22.08.2025).
6. U.S. Supreme Court. United States v. Moore, 95 U.S. 760 (1877). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/95/760/> (дата звернення: 22.08.2025).
7. U.S. Supreme Court. United States v. Eaton, 169 U.S. 331 (1898). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/169/331/> (дата звернення: 22.08.2025).
8. U.S. Supreme Court. Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134 (1944). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/323/134/> (дата звернення: 22.08.2025).
9. Цивільний процесуальний кодекс України : Кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV: станом на 17 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 21.08.2025).
10. U.S. Supreme Court. Bowles v. Seminole Rock & Sand Co., 325 U.S. 410 (1945). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/325/410/#F6>.
11. 5 U.S. Code § 553 – Rule making. LII / Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/553#a> (дата звернення: 21.08.2025).
12. U.S. Supreme Court. U.S.A., Inc. v. NRDC, 467 U.S. 837 (1984). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/467/837/#F9>.
13. U.S. Supreme Court. Auer v. Robbins, 519 U.S. 452 (1997). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/519/452>.

14. Christopher v. SmithKline Beecham Corp., 567 U.S. 142 (2012) <https://www.oyez.org/cases/2011/11-204>.
15. Leske K.O., Sunstein C.R., Vermeule A.A Rock Unturned: Justice Scalia's (Unfinished) Crusade Against The «Seminole Rock» Deference. *Administrative Law Review*. 2017. Т. 1, № 69. С. 1–42. URL: <https://www.jstor.org/stable/44648606> (дата звернення: 22.08.2025).
16. Vermeule A. *Law's Abnegation: From Law's Empire to the Administrative State*. Harvard University Press, 2016. 272 с.
17. Vermeule A. *Judging under Uncertainty An Institutional Theory of Legal Interpretation* : монографія. Harvard: Harvard University Press, 2006. 346 с.
18. Постанова Верховного Суду від 24.04.2024 у справі № 140/12873/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 22.08.2025).
19. Постанова Верховного Суду від 16.05.2025 у справі № 160/8292/23 – <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 22.08.2025).
20. U.S. Supreme Court. Concurrence (Scalia) in Perez v. Mortgage Bankers Ass'n, 575 U.S. 92 (2015). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/575/92>.
21. U.S. Supreme Court. Kisor v. Wilkie, №18-15, 26.06.2019. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/588/18-15>.
22. U.S. Supreme Court. Loper Bright Enterprises v. Raimondo, № 22–451, 28.06.2024. URL: https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/22-451_7m58.pdf.
23. Kagan, J (dissenting) U.S. Supreme Court. Loper Bright Enterprises v. Raimondo, № 22–451, 28.06.2024. URL: https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/22-451_7m58.pdf.
24. Auer after Loper Bright, by Chad Squitieri – Yale Journal on Regulation. URL: <https://www.yalejreg.com/nc/auer-after-loper-bright-by-chad-squitieri> (дата звернення: 21.08.2025).
25. Totz R. Judicial Constraints on Agency Action | The Regulatory Review. URL: <https://www.theregreview.org/2025/02/09/spotlight-judicial-constraints-on-agency-action> (date of access: 21.08.2025).
26. The United States Court of Appeals for the Sixth Circuit. Seldon v. Garland, № 23-3685, 31.10.2024. URL: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca6/23-3685/23-3685-2024-10-31.html> (дата звернення: 22.08.2025).
27. The United States Court of Appeals for the Eleventh Circuit. USA v. Steven Verdesoto Peralta, No. 23-13647, 29.10.2024. URL: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca11/23-13647/23-13647-2024-10-29.html> (дата звернення: 22.08.2025).
28. Цвік М. Про офіційне тлумачення законів України. *Вісник Академії правових наук України*. 1997. Т. 4, № 11. С. 51–60. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/4739> (дата звернення: 22.08.2025).
29. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (дата звернення: 21.08.2025).
30. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 21.08.2025).
31. Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України: Закон України від 23.02.2023 № 2923-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-IX#Text> (дата звернення: 22.08.2025).
32. Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «єВідновлення»: Постанова Каб. Міністрів України від 21.04.2023 № 381: станом на 17 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-2023-п#Text> (дата звернення: 21.08.2025).
33. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Каб. Міністрів України від 02.07.2014 № 228: станом на 29 трав. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#Text> (дата звернення: 21.08.2025).

34. М-во юстиції України. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Роз'яснення у сферах державної реєстрації. URL: https://minjust.gov.ua/other/rozyasnennia_u_sferakh_derzhavnoi_reiestratsii/derg_reestr_rechov_aktiv (дата звернення: 22.08.2025).
35. Лист-роз'яснення Міністерства юстиції України від 05 червня 2025 року № 79690/78929-19-25/8.4.4 «Щодо надання роз'яснення деяких питань, пов'язаних із проведенням державної реєстрації на речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень підставі договору іпотеки». URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2025/07/21/20250721091546-88.pdf> (дата звернення: 22.08.2025).
36. Лист-роз'яснення Міністерства юстиції України від 05 травня 2024 року № 68570/74158-26-24/8.4.4 «Щодо надання роз'яснення законодавства стосовно особливостей переоформлення у порядку спадкування права власності на нерухоме майно, яке було знищене внаслідок ведення бойових дій». URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2024/05/08/20240508164126-14.pdf> (дата звернення: 22.08.2025).
37. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV: станом на 8 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text> (дата звернення: 21.08.2025).
38. Лист-роз'яснення Міністерства юстиції України від 19 червня 2024 року № 89358/Я-19443/19.1.3 «Щодо надання роз'яснення терміна «документ, що посвідчує речове право на земельну ділянку», що визначений пунктом 2 частини першої статті 31 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень». URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2025/05/13/20250513180914-49.pdf>.
39. Про затвердження Кодексу газорозподільних систем: Постанова Нац. коміс., що здійснює держ. регулювання у сферах енергетики та комун. послуг від 30.09.2015 № 2494: станом на 15 трав. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1379-15#Text> (дата звернення: 21.08.2025).
40. Постанова Верховного Суду від 14.09.2022 у справі № 904/7926/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 21.08.2025).
41. Про затвердження Кодексу комерційного обліку електричної енергії: Постанова Нац. коміс., що здійснює держ. регулювання у сферах енергетики та комун. послуг від 14.03.2018 № 311: станом на 24 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0311874-18#Text> (дата звернення: 17.08.2025).
42. Формагей О. Відповідь національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг № 8764/20.3/7-24. 7 серп. 2024 р. адвокат Якименко С.Г. Лист. URL: https://drive.google.com/file/d/17feGRi0BqGthjDtFuvx_mYH7EfkVJgI/view (дата звернення: 22.08.2025).
43. Рішення Криворізького районного суду Дніпропетровської області від 21.11.2024 у справі № 177/1540/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123244093>.
44. Постанова Дніпровського апеляційного суду у справі № 177/1540/24 від 06.08.2025. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129482346>.
45. Постанова Верховного Суду від 20.02.2019 у справі № 711/7895/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.
46. Постанова Вищого адміністративного суду України від 19.08.2024 у справі № 800/311/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/40203827>.
47. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 13.03.2019 у справі № 826/3497/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80454022>.
48. Рішення Господарського суду Кіровоградської області від 27.09.2018 у справі № 912/1531/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76940626>.
49. Щодо складу обсягу виручки фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності, який є платником єдиного податку, здійснює діяльність згідно з договором комісії і виступає у цьому договорі Комісіонером: Лист від 11.04.2001 № 06-10/206. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_206450-01#Text (дата звернення: 22.08.2025).
50. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 16.05.2013 у справі № 14459/12/2070. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/31513811>.
51. Маслов Д. Відповідь Комітета з питань правової політики. 19 груд. 2023 р. адвокат Якименко Т.С. № 04-26/18-2023/279580. Лист. URL: https://drive.google.com/file/d/17feGRi0BqGthjDtFuvx_mYH7EfkVJgI/view (дата звернення: 22.08.2025).

52. Якименко Т. Про надання роз'яснення законодавства у сфері надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації. 18 лют. 2024 р. адвокат Якименко Т.С. Комітет з питань економічного розвитку Верховної Ради України. Заява. URL: https://drive.google.com/file/d/17feGRi0BqGthjDtFuvx_mYH7EfkHvJgI/view (дата звернення: 22.08.2025).
53. Мовчан О. Відповідь Комітету з питань економічного розвитку. 15 берез. 2024 р. адвокат Якименко Т. № 04-16/18-2024/58042. Лист. URL: <https://drive.google.com/file/d/14I7nnfqKcjEfBVSy9ujB4RxxKxIlv1Nh/view> (дата звернення: 22.08.2025).
54. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, та надання компенсації за такі об'єкти : Постанова Каб. Міністрів України від 14.03.2025 № 296. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/296-2025-p#Text> (дата звернення: 21.08.2025).
55. Якименко Т. [щодо надання автентичного тлумачення терміна «документ, що посвідчує речове право на земельну ділянку» в п. 2 ч. 1 ст. 31 ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень»]. 16 квіт. 2024 р. адвокат Якименко Т.С. Комітету ВРУ. Звернення. URL: https://drive.google.com/file/d/1LSY_EPU8SmTiQh38nE_LvSAO0uY8_PKk/view (дата звернення: 22.08.2025).
56. Наталуха Д. Відповідь Комітету з питань економічного розвитку. 3 трав. 2024 р. адвокат Якименко Т. № 04-16/18-2024/98774. Лист. URL: <https://drive.google.com/file/d/14I7nnfqKcjEfBVSy9ujB4RxxKxIlv1Nh/view> (дата звернення: 22.08.2025).
57. Якименко Т. [щодо надання автентичного тлумачення терміна «власник[...] пошкоджених/знищених об'єктів нерухомого майна» в п.п а) п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України від 23.02.2023 № 2923-IX]. 16 квіт. 2024 р. адвокат Якименко Т.С. Комітету з питань економічного розвитку Верховної Ради. України. Звернення. URL: https://drive.google.com/file/d/1LO7IBGRRpSX_08s3Q7LZcoNPJ-790PU4/view?usp=sharing (дата звернення: 22.08.2025).
58. Наталуха Д. Відповідь Комітету з питань економічного розвитку. 28 черв. 2024 р. адвокат Якименко Т. № 04-16/18-2024/143878. Лист. URL: <https://drive.google.com/file/d/14I7nnfqKcjEfBVSy9ujB4RxxKxIlv1Nh/view> (дата звернення: 22.08.2025).
59. Козловська Н. Відповідь Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. 12 лип. 2024 р. адвокат Якименко Т. 12663/28/10-24. Лист. URL: <https://drive.google.com/file/d/14I7nnfqKcjEfBVSy9ujB4RxxKxIlv1Nh/view> (дата звернення: 22.08.2025).
60. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 09.07.2025 у справі № 320/48639/23 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128739192>.
61. Якименко Т. [про надання роз'яснення (автентичного тлумачення) щодо застосування статті 30-1 Закону України «Про охорону дитинства»]. 16 квіт. 2024 р. адвокат Якименко Т.С. Комітету з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства. Звернення. URL: https://drive.google.com/file/d/1Sy8kvP_ExoVCqr_WVFCRISs5ef_RTi0m/view (дата звернення: 22.08.2025).
62. Якименко Т. [про надання офіційного роз'яснення (автентичного тлумачення)]. 31 січ. 2025 р. адвокат Якименко Т.С. Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. Звернення. URL: <https://drive.google.com/file/d/1ddV2LDtXGdNG3h5verUpqRQjQ3VydV6q/view?usp=sharing> (дата звернення: 22.08.2025).
63. Іонушас С. Відповідь Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності. 28 лют. 2025 р. адвокат Якименко Т. 04-27/12-2025/48216. Лист. URL: https://drive.google.com/file/d/1hu_6CWYxyjVzluclhjHuyhWkxZPXAQz2/view (дата звернення: 22.08.2025).
64. Якименко Т. [про надання офіційного роз'яснення (автентичного тлумачення)]. 21 трав. 2025 р. адвокат Якименко Т.С. Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів. Звернення. URL: <https://drive.google.com/file/d/12ffvTcHwDXrgKXlmg5jGY5sE4Wahgf/view?usp=sharing> (дата звернення: 22.08.2025).
65. Третякова Г. Лист Комітета з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів. 16 черв. 2025 р. адвокат Якименко Т. № 04-30/19-2025/139358. Лист. URL: <https://drive.google.com/file/d/13ISoJMTYRT-bH57YniWZuITkqGjabEO/view>.

66. Галімський С. Відповідь Департаменту соціального забезпечення Міністерства оборони України. 15 лип. 2025 р. адвокат Якименко Т. № 220/13/22897. Лист. URL :<https://drive.google.com/file/d/1ut87K0EFS6IbYRKuVyfbExcwuj4jzyPE/view>.
67. Якименко Т. [про надання роз'яснення (автентичного тлумачення) п.п. 12 і 14 Положення про порядок призначення житлових субсидій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848] 04 груд. 2024 р. адвокат Якименко Т. Каб. Мін. Звернення. URL: <https://drive.google.com/file/d/1V-4ALQZh3VBqnSZ1sZ9WZXqtp5X3yBhA/view>.
68. Венгер В. Відповідь Департаменту пенсійного забезпечення, страхових виплат, соціальних послуг, житлових субсидій та пільг Пенсійного фонду України. 25 вер. 2024. адвокат Якименко Т. № 40449-48227/X-03/8-2800/24. Лист. URL: <https://drive.google.com/file/d/1tjLK4-IFGDSKqVKazyu0OOCEkis-RV6J/view>.
69. Устименко С. Відповідь Міністерства соціальної політики України. 02 січн. 2025 р. адвокат Якименко Т. № 74/0/97-25/316. Лист. URL: <https://drive.google.com/file/d/1-QCMWtmRm-olYEEE-RFq3da51AeHuY6i/view>.
70. Кримінальний кодекс України: Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III: станом на 17 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 25.08.2025).