

УДК 340.13 (477:4 - 6 ЄС)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.1.3>

УСУНЕННЯ ПРАВОВИХ ПРОГАЛИН У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Атаманчук Н.І.,
доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник
відділу дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
ORCID: 0000-0002-3893-084X
e-mail: noicom@ukr.net

Атаманчук Н.І. Усунення правових прогалін у процесі реалізації нормативно-правових актів: національний та європейський досвід.

У статті досліджуються теоретико-прикладні засади усунення правових прогалін у процесі реалізації нормативно-правових актів крізь призму положень Закону України «Про правотворчу діяльність». Визначено, що множинність актів законодавства, динамічність суспільних відносин і недостатня системність нормотворення призводять до появи повних і часткових прогалін, що негативно впливає на принцип юридичної визначеності. Проаналізовано нормативне закріплення дефініції правової прогаліни, встановлені законом вимоги щодо її усунення актом відповідної юридичної сили, а також роль суду у подоланні неврегульованості через застосування аналогії закону та аналогії права.

Обґрунтовано, що запропонована українським законодавцем модель усунення правових прогалін та їх подолання загалом відповідає підходам, притаманним державам Європейського Союзу (далі – ЄС), де діє принцип ієрархічності джерел права та розвинені процедури законодавчого моніторингу. Доведено, що у країнах ЄС важливе місце посідає попередження прогалін шляхом проведення оцінки впливу нормативних актів, залучення експертного середовища та широких консультацій із заінтересованими сторонами. Автором приділено увагу порівняльному аналізу зарубіжної доктрини. Розглянуто позиції чеських, польських, литовських і хорватських науковців щодо меж та умов застосування *analogia legis* і *analogia iuris*, вимог до аргументації судових рішень, а також проблеми легітимності аналогії у різних галузях права. Показано, що європейська правова традиція визнає аналогію необхідним інструментом забезпечення безперервності регулювання.

Зроблено висновок, що прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» створило інституційні передумови для формування цілісного механізму подолання прогалін і колізій, однак подальший розвиток має бути спрямований на удосконалення процедур прогнозування, систематизації законодавства та підвищення якості нормопроекування. Наголошено, що імплементація європейського досвіду усунення правових прогалін сприятиме підвищенню якості законодавства, ефективності правозастосовної діяльності та забезпеченню верховенства права в Україні.

Ключові слова: правотворча діяльність, правотворчий процес, нормативно-правові акти, система законодавства, Закон України «Про правотворчу діяльність», правові прогаліни, аналогія закону, аналогія права, Європейський Союз.

Atamanchuk N.I. Eliminating legal gaps in the process of implementing regulatory legal acts: national and European experience.

The article examines the theoretical and applied principles of eliminating legal gaps in the process of implementing regulatory legal acts through the prism of the provisions of the Law of Ukraine

«On Law-Making Activity». It is determined that the multiplicity of legislative acts, the dynamics of social relations and the lack of systematicity of norm-making lead to the appearance of complete and partial gaps, which negatively affects the principle of legal certainty. The normative consolidation of the definition of a legal gap, the requirements established by law for its elimination by an act of appropriate legal force, as well as the role of the court in overcoming unregulatedness through the application of the analogy of law and the analogy of law are analyzed. It is substantiated that the model of eliminating legal gaps and overcoming them proposed by the Ukrainian legislator generally corresponds to the approaches inherent in the states of the European Union (hereinafter – the EU), where the principle of hierarchy of sources of law operates and legislative monitoring procedures are developed. It is proven that in the EU countries an important place is occupied by the prevention of gaps by conducting an assessment of the impact of regulatory acts, involving the expert community and broad consultations with interested parties. The author pays attention to a comparative analysis of foreign doctrine. The positions of Czech, Polish, Lithuanian and Croatian scholars on the limits and conditions of application of *analogia legis* and *analogia iuris*, requirements for the argumentation of judicial decisions, as well as the problem of the legitimacy of analogy in various branches of law are considered. It is shown that the European legal tradition recognizes analogy as a necessary tool for ensuring the continuity of regulation.

It is concluded that the adoption of the Law of Ukraine «On Law-Making Activity» created institutional prerequisites for the formation of a holistic mechanism for overcoming gaps and conflicts, however, further development should be aimed at improving forecasting procedures, systematizing legislation and improving the quality of regulatory drafting. It was emphasized that the implementation of European experience in eliminating legal gaps will contribute to improving the quality of legislation, the effectiveness of law enforcement activities, and ensuring the rule of law in Ukraine.

Key words: law-making activity, law-making process, regulatory legal acts, legislative system, Law of Ukraine «On Law-Making Activity», legal gaps, analogy of law, analogy of law, European Union.

Постановка проблеми. Однією із особливостей сучасної правової системи України є значна кількість нормативно-правових актів, а також наявність у чинному законодавстві численних недоліків і правових прогалин. Водночас, важливим кроком на шляху впорядкування правотворчого процесу в нашій державі стало прийняття 24 серпня 2023 р. Закону України «Про правотворчу діяльність» [1], яким було визначено правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроекування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, а також правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів.

Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права під час реалізації нормативно-правових актів є важливою передумовою забезпечення верховенства права, стабільності правової системи та довіри громадян до державних інституцій. Досвід країн ЄС має важливе значення для нашої держави, оскільки саме там вироблено ефективні механізми усунення колізій та прогалин у праві як на рівні національного законодавства так і в межах загальноєвропейського правового простору. Вивчення цих підходів сприятиме вдосконаленню української правотворчої діяльності та правозастосовчої практики, а також наближення національної правової системи до європейських стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти усунення правових прогалин досліджували такі українські науковці як: Н. Атаманчук [2]; А. Коструба, М. Галянтич, С. Іскра, А. Дришлюк [3]; С. Завальнюк, В. Завальнюк, І. Завальнюк [4] та інші. Серед зарубіжних вчених, праці яких присвячені усуненню правових прогалин є: Markéta Whelanová наводять приклади прогалин у законодавстві Чехії, пропонуючи методи їх усунення та шляхи їх вирішення у майбутньому [5]; Paula Jalinskaitė аналізує можливість застосування аналогії у кримінальному праві Литви [6]; Aneta Kaźmierczyk розглядає *analogia legis* – застосування правової норми до фактів подібної, але не врегульованої законом справи в Польщі [7]; Sylwia Przewoźnik здійснює аналіз *analogia legis* та *analogia iuris* як методів заповнення правових прогалин, підходи польської правової доктрини [8]; Katarzyna Źák Krzyżanková вивчає роль аналогії як способу заповнення законодавчих прогалин в чеській системі права [9]; Źaklina Harašić аналізує загальний порівняльний контекст досвіду Хорватії [10].

На сьогодні актуалізується потреба вивчення досвіду країн ЄС щодо усунення правових прогалин задля адаптації його позитивних аспектів на шляху удосконалення правотворчого процесу в нашій державі. Тому, **метою дослідження** є аналіз механізмів усунення правових прогалин у світлі Закону України «Про правотворчу діяльність» та оцінка рівня їх відповідності загальноєвропейським стандартам законодавчого процесу з урахуванням національної практики та міжнародних рекомендацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття «правові прогалини» закріплено в ч. 1 ст. 65 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] як повна або часткова відсутність норми права, що не забезпечує завершеність правового регулювання відповідних суспільних відносин. Це визначення цілком відповідає європейському розумінню правових прогалин, в якому розрізняють повні прогалини (коли відносини не врегульовані взагалі) і часткові (недостатня конкретизація норми). Відповідно ч. 2 ст. 65 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] у разі виявлення правової прогалини відповідний суб'єкт правотворчої діяльності зобов'язаний прийняти (видати) нормативно-правовий акт, що її усуває, актом того самого виду, що містить прогалину. Усунення правової прогалини шляхом прийняття (видання) нормативно-правового акта нижчої юридичної сили не допускається. Це положення відповідає принципу юридичної ієрархії, що діє і в країнах ЄС при якому акт нижчої сили не може змінювати чи доповнювати акт вищої юридичної сили. Таким чином, Україна наслідує європейський підхід до формальної законності: усунення прогалин – це компетенція того самого рівня правотворчості.

Варто зазначити, що види нормативно-правових актів визначено у ч. 2 ст. 9 Закону України «Про правотворчу діяльність», а саме: 1) Конституція України - Основний Закон України; 2) закони; 3) підзаконні нормативно-правові акти [1].

Досліджуючи місце та роль підзаконних нормативно-правових актів у системі чинного законодавства України, Н. Атаманчук [11, с. 78] доведено, що підзаконні нормативно-правові акти посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин.

Поділяємо думку науковців [12, с. 495] про те, що для усунення більшості прогалин не потрібно приймати новий нормативно-правовий акт на заміну того, що містить прогалину, а достатньо внести необхідні зміни до вже чинного.

Варто зазначити, що важлива роль у подоланні правової прогалини належить суду, особливо в умовах, коли законодавство не встигає за динамікою суспільних змін.

Відповідно ч. 3 ст. 65 Закону України «Про правотворчу діяльність» [1] суд для подолання правової прогалини може застосовувати у випадках, передбачених законом: 1) аналогію закону - шляхом застосування до неврегульованих суспільних відносин положень закону, який регулює подібні суспільні відносини; 2) аналогію права - шляхом застосування до суспільних відносин, не врегульованих нормативно-правовими актами, загальних принципів права. Зауважимо, що передумовою застосування аналогії права слугує відсутність не тільки норм, які можуть урегулювати спірні відносини, а також і правил, здатних передбачити схожі на них відносини. Тобто аналогія права використовується у випадках, коли спір, що виник із неврегульованого законом відношення, не може бути вирішений на підставі аналогії закону.

У Листі Міністерства юстиції України від 30 січня 2009 р. № Н-35267-18597 [13] зазначено, що під час вирішення справи за аналогією закону чи аналогією права обов'язковим є дотримання таких умов: а) аналогія допустима лише у разі повної чи часткової відсутності правових норм; б) суспільні відносини, до яких застосовується аналогія, мають знаходитися у сфері правового регулювання; в) має бути схожість між обставинами справи і наявною нормою за суттєвими юридичними ознаками; г) пошук норми, що регулює аналогічний випадок, має здійснюватися спочатку в актах тієї самої галузі права, у разі відсутності – в іншій галузі права і у законодавстві загалом; г) винесене у процесі використання аналогії правове рішення не має суперечити нормам закону, його меті; д) обов'язково має бути мотивоване пояснення причин застосування рішення за аналогією до конкретного випадку.

Водночас, ч. 4 ст. 65 Закону України «Про правотворчу діяльність» встановлює обмеження у застосування аналогії права та аналогії закону, зокрема, аналогія закону або аналогія права не застосовуються для: визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; притягнення особи до юридичної відповідальності [1].

Вважаємо, що прогалини у праві, як специфічне юридичне явище, властиве багатьом країнам та міжнародному праву, що зумовлює потребу вивчення досвіду країн ЄС щодо їх подолання на шляху вступу України до ЄС.

Paula Jalinskaitė провівши аналіз правової доктрини, національного та міжнародного правового регулювання та судової практики, було встановлено, що аналогія може бути застосована в кримінальному праві, якщо її застосування: 1) не порушує загальних принципів права; 2) не порушує загальнодоступних, конституційних та процесуальних прав і свобод осіб; 3) не ускладнює правове становище обвинуваченого, і останній не засуджений за законом іншої (некримінальної) правової мети [6].

Žaklina Harašić вважає, що особливий інтерес у практиці хорватських судів, представляє використання *analogia legis* та *analogia iuris*, а також заповнення правових прогалін за допомогою них. Вважається, що суди заповнюють правові прогалини, використовуючи правову аналогію, щоб замість правового положення, яке мало бути застосоване, але не існує, було знайдено та застосовано до справи інше відповідне положення. Правова аналогія заповнює правові прогалини таким чином, щоб замість положення, яке мало бути застосоване до справи, але не існує, застосовувався правовий принцип [10].

На думку Katarzyna Źák Krzyżanková, щоб аналогія стала легітимним та ретроспективно перевіреною інструментом заповнення прогалін у законодавстві, обґрунтування її використання у справі, що розглядається, має бути викладене в логічній формі, що означає реконструкцію передумов, що лежать в основі аргументації за аналогією. Тому орган, що приймає рішення, повинен, зокрема, розглядати питання, чому дана справа є так званою аналогічною ситуацією в праві, обґрунтувати вибір джерела аналогії (конкретної юридично врегульованої справи або правового принципу) та спосіб вирішення розбіжностей між справою, що розглядається, та аналогічною [9].

Здійснюючи аналіз правових актів Aneta Kaźmierczyk приходять до висновку, що в багатьох випадках тлумачення юридичного тексту стикається з ситуаціями, які прямо не врегульовані чинними положеннями, тобто з так званими прогалинами в праві. У таких випадках слід спочатку вдатися до директив лінгвістичного, системного та функціонального тлумачення. Однак, якщо вони не допомагають усунути прогалину в праві, необхідно вдатися до правил юридичного мислення. Одним із видів такого мислення є *analogy legis*, яка передбачає застосування правового положення до аналогічного випадку, який не був врегульований законом. Однак застосовність цього типу міркування залежить як від виконання відповідних умов, так і від відсутності обставин, що виключають застосування *analogia legis*, а також відсутності заборони на застосування *analogia legis* у межах конкретних галузей права [7, с. 30-31].

Як зазначає Sylwia Przewoźnik, ідеальна правова система повинна регулювати всі сфери, що потребують таких дій. Однак аналіз правових актів призводить до висновку, що в багатьох випадках тлумачення юридичного тексту стикається з ситуаціями, які прямо не врегульовані чинними положеннями, тобто з правовими прогалинами. Висновок за аналогією є способом вирішення справ, не врегульованих правовими положеннями – засобом заповнення різних типів прогалін у праві [8, с. 71-72].

На думку Žaklina Harašić коли йдеться про аналогію в праві, існує чотири типи аналогій: законодавча аналогія (*analogia legis*), юридична аналогія (*analogia iuris*), аналогія *inter legem* та аналогія, яку ми використовуємо в праві прецедентів [10].

Армен Асатрян робить висновок, що термін «усунення прогалін» у праві відображає суть діяльності законодавчих органів, а використання цього терміну характеризує діяльність виключно законодавчих органів. Що стосується судів, то, на думку науковця, ці державні органи заповнюють цю прогалину [14].

Вважаємо, що важливого значення набуває пошук шляхів попередження правових прогалін через постійний аналіз законодавства та виявлення сфер, що потребують врегулювання, створення єдиної системи законодавства, яка б охоплювала всі сфери суспільних відносин, впровадження нових методик аналізу та прогнозування правових прогалін. Досвід країн ЄС щодо усунення правових прогалін у процесі реалізації нормативно-правових актів включає систематичний моніторинг, оцінку впливу актів, консультації з зацікавленими сторонами та застосування комплексних методів правового регулювання, таких як внесення змін до актів, видання підзаконних актів або використання судової практики для заповнення прогалін. Зокрема, оцінка впливу проєктів нормативно-правових актів на суспільні відносини є обов'язковою у багатьох країнах світу, та-

ких як Естонія, Фінляндія, Італія, Велика Британія, Чехія, Франція, Німеччина, Греція, Польща, Угорщина, Латвія, Швеція тощо. Оцінка впливу (Impact Assessment, IA) є ключовим інструментом у процесі розробки законодавства в країнах ЄС, що дозволяє аналізувати потенційні наслідки запропонованих законопроектів та допомагає ухвалювати обґрунтовані рішення [15, с. 10-11].

Вважаємо, що усунення правових прогалин у процесі реалізації нормативно-правових актів є важливою проблемою правозастосування, яка стосується ефективності правової системи та якості законодавства в цілому. Усунення прогалин є не лише технічним процесом, а перш за все, є частиною забезпечення верховенства права, правової визначеності та справедливості. Ефективна реалізація нормативно-правових актів можлива лише за умови якісного законодавства, активної ролі судів, а також розумного застосування правових принципів.

Висновки. Підсумовуючи, зауважимо, що правові прогалини норм права є неминучим явищем правової системи й зумовлені динамічними суспільними змінами та оновленням законодавства. При цьому, усунення правових прогалин і подолання колізій норм права є складовою правозастосовчої діяльності, яка спрямована на забезпечення ефективної реалізації норм права та захисту прав і свобод людини. Ключову роль у подоланні правових прогалин відіграє судова практика, забезпечуючи безперервність правового регулювання через застосування аналогії закону або аналогії права. В умовах сьогодення важливими шляхами попередження появи нових правових прогалин у праві залишається систематизація законодавства, правова реформа та вдосконалення правотворчої діяльності.

Вважаємо, що прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» та його подальше введення в дію безперечно сприятиме вдосконаленню як правотворчого процесу, так і правозастосовчої практики, оновленню законодавства, забезпеченню його системності, повноти, логічності, відповідності визнаним світовим і європейським стандартам. Оскільки метою прийняття цього Закону у преамбулі визначено саме «впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності та якості законодавства України». Окрім того, зазначений Закон містить окремий розділ - Розділ XI «Правові прогалини, подолання правових колізій», який включає ст. 65 «Усунення правових прогалин та їх подолання» та ст. 66 «Подолання колізій норм права під час реалізації нормативно-правових актів». Саме ці положення в подальшому забезпечуватимуть цілісність та послідовність правової системи, а також надаватимуть чітких механізмів для врегулювання ситуацій, коли законодавство містить правові прогалини або колізії норм права. Закріплення на нормативному рівні основних засад побудови системи законодавства, визначення шляхів усунення правових прогалин та подолання колізій норм права у процесі реалізації нормативно-правових актів є надзвичайно важливою передумовою формування якісного вітчизняного законодавства.

Необхідною передумовою забезпечення ефективності правової системи нашої держави є, перш за все, внутрішня і зовнішня узгодженість прийнятих нормативно-правових актів, відсутність суперечностей між ними, а також, за необхідності, усунення правових прогалин та подолання колізій норм права. Ретельне і всебічне дослідження суперечностей, що виникають у суспільних відносинах, що регулюються правом обумовлюють актуальність тематики дослідження усунення правових прогалин норм права у процесі реалізації нормативно-правових актів та створюють необхідність подальшого реформування чинного законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#n59>.
2. Атаманчук Н.І. *Усунення правових прогалин та подолання колізій норм права у процесі реалізації нормативно-правових актів*. Правотворча діяльність в Україні: європейський вектор розвитку законодавства: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ: Алерта, 2025. С. 258-279.
3. Kostruba A., Haliantych M., Iskra S., Dryshliuk A. Legal Gaps: Concept, Content, Problems of the Role of Legal Doctrine in Overcoming them. *Statute Law Review*, Volume 44, Issue 2, August 2023, hmac016, <https://doi.org/10.1093/slr/hmac016>.

4. Zavalniuk S., Zavalniuk V., & Zavalniuk I. The analogy of statute and the analogy of law as doctrinal instruments for legal response to economic challenges. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2025. 11(3). 117-123. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2025-11-3-117-123>.
5. Markéta Whelanová. Implementation of EU Regulations in Czechia, *Statute Law Review*, Volume 45, Issue 1, April 2024, hmad017, <https://doi.org/10.1093/slr/hmad017>.
6. Jalinskaitė P. Can the analogy be applied in criminal law?. *Law Review / Teisės apžvalga*. 2024. 2 (28). 99–130. <https://doi.org/10.7220/2029-4239.28.5>.
7. Kaźmierczyk A. Conditions for the Use of Analogia Legis. *Krakow Review of Economics and Management Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego W Krakowie*. 2015. 911, 21-32. <https://doi.org/10.15678/krem.772>.
8. Sylwia Przewoźnik. Zupelność systemu prawa. Analogia legis jako metoda uzupełniania luk w prawie. *Studia Prawnicze: rozprawy i materiały*. Vol. 30, №. 1 (2022). S. 71–85. DOI: 10.48269/2451-0807-sp-2022-1-006.
9. Katarzyna Žák Krzyžanková. K dotváření práva cestou analogie aneb jak zvýšit legitimitu a prosystémovost analogické argumentace v právu. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2021. Vol. 67. №. 1. S. 37–56. DOI:10.14712/23366478.2021.3.
10. Žaklina Harašić. Analogy in Law: Meaning and Use. *Pravni vjesnik*. 2018. Vol. 34. №. 3-4. <https://ojs.srce.hr/index.php/pravni-vjesnik/article/view/7365>. <https://doi.org/10.25234/pv/7365>.
11. Атаманчук Н.І. Місце та роль підзаконних нормативно-правових актів в системі чинного законодавства України. *Нове українське право*. 2024. Вип. 3. С. 69-79. <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.3.8>.
12. Науково-практичний коментар Закону України «Про правотворчу діяльність»/ за заг. ред. Стефанчука Р.О. Київ: Видавництво Ліра-К, 2024. 576 с.
13. Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами: лист Міністерства юстиції України від 30 січня 2009 р. № Н-35267–18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3526323–09#Text>.
14. Asatryan A. The Concept of Filling, Eliminating Gaps int Law and Ways to Overcome Them. *Bulletin of Yerevan University C: Jurisprudence*. 2023. 14.1 (38), 3-19. <https://doi.org/10.46991/BYSU:C/2023.14.1.003>.
15. Атаманчук Н.І. Оцінка впливу проекту нормативно-правового акта на суспільні відносини: досвід країн Європейського Союзу та можливості для України. *Нове українське право*. 2025. Вип. 1. С. 9-18. <https://doi.org/10.51989/NUL.2025.1.1>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 12.02.2026

Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.02.2026

Дата публікації: 05.03.2026

© Атаманчук Н.І., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0