

**АНАЛОГІЯ ТА ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ: КРИТЕРІЇ
РОЗМЕЖУВАННЯ І СУБСИДІАРНИЙ ХАРАКТЕР АНАЛОГІЇ У МЕХАНІЗМІ
ПРАВЗАСТОСУВАННЯ У АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ****ANALOGY AND LAWMAKING: CRITERIA FOR DISTINCTION
AND THE SUBSIDIARY NATURE OF ANALOGY IN THE MECHANISM
OF LAW ENFORCEMENT IN ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS**

Статтю присвячено з'ясуванню правової природи аналогії та обґрунтуванню критеріїв її розмежування з правотворчою діяльністю. Доведено, що зазначені явища відрізняються як за призначенням, так і за юридичними наслідками: правотворчість здійснюється уповноваженими суб'єктами в межах їх конституційної компетенції та завершується прийняттям нормативно-правового акта, що містить загальнообов'язкові правила поведінки, розраховані на неодноразове застосування невизначеним колом осіб, тоді як аналогія не породжує нових норм і не змінює чинного законодавства. Результат її застосування має індивідуальний характер, поширюється лише на конкретні правовідносини та не набуває нормативного значення.

Обґрунтовано, що використання аналогії передбачає інтелектуально-творчу діяльність правозастосовного органу, пов'язану з пошуком найбільш релевантної норми або загальних засад права, однак наявність творчого елемента не змінює її правової природи. Аргументовано, що аналогія закону та аналогія права є взаємопов'язаними різновидами правової аналогії, які виконують спільну функцію забезпечення безперервності правового регулювання.

Проаналізовано конституційні межі аналогії у публічно-правовій сфері. Установлено, що стаття 19 Конституції України та частина шоста статті 7 КАС України унеможливають використання аналогії для визначення підстав, меж повноважень і способу діяльності суб'єктів владних повноважень, оскільки створення нових повноважень та юридичних обов'язків належить виключно до сфери правотворчості.

На основі аналізу постанови Верховного Суду від 09 лютого 2026 року у справі № 910/10897/24 обґрунтовано субсидіарний характер аналогії. Показано, що необхідність звернення до аналогії розглядається судом як якісний показник виключної правової проблеми та індикатор нормативної невизначеності, водночас сама аналогія є допустимою лише тоді, коли прогалина не може бути подолана засобами системного чи телеологічного тлумачення чинного законодавства.

Ключові слова: *правова аналогія, аналогія закону, аналогія права, правотворча діяльність, субсидіарність аналогії, принцип законності, виключна правова проблема.*

The article is devoted to clarifying the legal nature of analogy and to substantiating the criteria for distinguishing it from law-making activity. It is demonstrated that these phenomena differ both in their purpose and in their legal consequences: law-making is carried out by authorised subjects within the limits of their constitutional competence and culminates in the adoption of a normative legal act containing generally binding rules of conduct intended for repeated application by an indefinite range of persons, whereas analogy neither generates new legal rules nor alters existing legislation. The result of its application is individual in character, extends only to the particular legal relationship concerned, and does not acquire normative significance.

It is substantiated that the use of analogy involves intellectual and creative activity on the part of the law-applying body, associated with the search for the most relevant rule or for the general principles of law; however, the presence of this creative element does not alter the legal nature of analogy. It is argued that analogy of statute (*analogia legis*) and analogy of law (*analogia iuris*) constitute interrelated types of legal analogy performing the common function of ensuring the continuity of legal regulation.

The constitutional limits of analogy in the sphere of public law are analysed. It is established that Article 19 of the Constitution of Ukraine and part six of Article 7 of the Code of Administrative Justice of Ukraine preclude the use of analogy for determining the grounds for, the limits of the powers of, and the manner of activity of subjects of public authority, since the creation of new powers and legal obligations falls exclusively within the domain of law-making.

On the basis of an analysis of the ruling of the Supreme Court of 9 February 2026 in case No. 910/10897/24, the subsidiary character of analogy is substantiated. It is shown that the need to resort to analogy is regarded by the Court as a qualitative indicator of an exceptional legal problem and as a sign of normative uncertainty, while analogy itself is admissible only where the gap cannot be overcome by means of systemic or teleological interpretation of the legislation in force.

Key words: *legal analogy, analogy of statute, analogy of law, law-making activity, subsidiarity of analogy, principle of legality, exceptional legal problem.*

Постановка проблеми. Аналогія традиційно розглядається як фундаментальний юридичний механізм забезпечення безперервності правового регулювання за відсутності нормативного припису, який безпосередньо врегульовує відповідні суспільні відносини. Водночас саме ця функція породжує ключову теоретико-прикладну проблему: застосування аналогії передбачає здійснення правозастосовним органом інтелектуально-творчої діяльності, пов'язаної з пошуком найбільш релевантної норми або загальних засад права, що об'єктивно наближає її до правотворчості й актуалізує питання про наявність чіткого критерію їх розмежування.

Проблема набуває особливої гостроти у публічно-правовій сфері. Згідно зі статтею 19 Конституції України органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією і законами України. Кореспондуючи цьому припису, частина шоста статті 7 КАС України встановлює імперативну заборону використовувати аналогію для визначення підстав, меж повноважень та способу діяльності суб'єктів владних повноважень. Однак на практиці межа між подоланням прогалини та фактичним конструюванням компетенції органу влади нерідко залишається розмитою.

Не менш дискусійним є питання підстав звернення до аналогії. Постанова Верховного Суду від 09 лютого 2026 року у справі № 910/10897/24 засвідчує двоїстість підходу: з одного боку, необхідність застосування аналогії визнано одним із якісних показників існування виключної правової проблеми, з іншого – сам Суд вирішив спір шляхом системного тлумачення чинних норм, не вдавшись до аналогії. Це актуалізує потребу в теоретичному обґрунтуванні принципу субсидіарності аналогії та у виробленні критеріїв, за яких прогалина не може бути подолана засобами тлумачення.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика аналогії у праві має тривалу історію доктринального осмислення. Загальнотеоретичні засади вчення про прогалини, способи їх подолання та співвідношення правотворчості й правозастосування розроблялися у працях П. М. Рабіновича, М. І. Козюбри, О. В. Петришина, Н. М. Пархоменко, В. І. Риндюк, С. П. Погребняка, Ю. Л. Власова, Д. Д. Лилака. Питання судової правотворчості та меж суддівського розсуду досліджував С. В. Шевчук.

Спеціальне комплексне дослідження правової аналогії здійснив С. В. Завальнюк, який обґрунтував розгляд аналогії закону та аналогії права як взаємопов'язаних різновидів правової аналогії, що виконують спільну функцію забезпечення безперервності правового регулювання.

В адміністративно-правовій та процесуальній площині відповідні питання розглядалися у працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, Р. С. Мельника, Т. О. Коломосьця, І. В. Бойко, А. Т. Комзюка, О. М. Пасенюка; принцип законності діяльності публічної адміністрації та вимоги статті 19 Конституції України – предмет досліджень М. В. Савчина, О. Ф. Скакун, В. П. Тимошука.

Попри це, більшість наявних робіт присвячена аналогії у приватноправовій сфері або загальнотеоретичним аспектам прогалін. Питання субсидіарності аналогії – тобто її допустимості лише після вичерпання всіх способів тлумачення права – залишається дослідженням фрагментарно. Не отримали належного узагальнення й новітні підходи Верховного Суду, зокрема кваліфікація потреби у застосуванні аналогії як критерію виключної правової проблеми. Прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» також потребує оновленого доктринального осмислення співвідношення аналогії та нормотворчості.

Метою статті є теоретичне обґрунтування критеріїв розмежування аналогії та правотворчої діяльності, а також з'ясування субсидіарного характеру аналогії у механізмі правозастосування з урахуванням новітньої практики Верховного Суду.

Виклад основного матеріалу. Застосування аналогії принципово відрізняється від правотворчої діяльності як за своїм призначенням, так і за юридичними наслідками. Правотворчість спрямована на створення, зміну або скасування норм права, тобто результатом такої діяльності є нормативно-правовий акт, який містить загальнообов'язкові правила поведінки, розраховані на неодноразове застосування невизначеним колом осіб. Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність» правотворча діяльність здійснюється лише уповноваженими суб'єктами в межах їх конституційної компетенції та завершується прийняттям нормативно-правового акта, який набуває юридичної сили у встановленому законом порядку [1].

Натомість аналогія не породжує нових правових норм і не змінює чинного законодавства [2]. Її застосування є різновидом правозастосовної діяльності, спрямованої виключно на вирішення конкретної юридичної справи за наявності прогалини у правовому регулюванні. Суд або інший правозастосовний орган не формулює нове загальнообов'язкове правило поведінки, а використовує вже існуючі норми, які регулюють подібні правовідносини, або виходить із конституційних принципів та загальних засад права. Саме тому результат застосування аналогії має індивідуальний характер, поширюється лише на конкретні правовідносини та не набуває нормативного значення.

Таке розмежування безпосередньо впливає із Конституції України. Згідно зі статтею 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також їх посадові особи зобов'язані діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією і Законами України, що означає, що жоден правозастосовний орган не виправі шляхом використання аналогії фактично створювати нові повноваження або нові юридичні обов'язки, оскільки така діяльність належить виключно до сфери правотворчості [3].

Інститут аналогії традиційно належить до фундаментальних юридичних механізмів, за допомогою яких забезпечується подолання прогалін і невизначеності у правовому регулюванні. С. В. Завальнюк слушно визначає, що аналогія закону та аналогія права має розглядатися як взаєм опов'язані різновиди правової аналогії, що виконують спільну функцію забезпечення безперервності правового регулювання за відсутності нормативного припису, який безпосередньо врегульовує відповідні суспільні відносини.

У національній правовій системі аналогія закону та аналогія права сформувалися як самостійний доктринальний інститут правозастосування, що має важливе практичне значення. Питання їх співвідношення не обмежується виключно сферою теоретичних досліджень, оскільки правильне визначення підстав і меж використання кожного із зазначених способів безпосередньо впливає на законність, обґрунтованість і справедливність судового рішення у випадках існування прогалін у законодавстві.

Основним призначенням правової аналогії є забезпечення ефективного функціонування механізму правового регулювання шляхом подолання прогалін у праві. Завдяки її застосуванню досягається узгодження між динамікою розвитку суспільних відносин і чинною системою законодавства, що не завжди встигає своєчасно реагувати на появу нових правових явищ, що дозволяє гарантувати належну реалізацію завдань правового регулювання навіть за відсутності прямої законодавчої регламентації конкретної ситуації.

При цьому використання аналогії передбачає здійснення правозастосовним органом інтелектуально-творчої діяльності, пов'язаної з пошуком найбільш релевантної норми або загальних принципів права. Однак наявність такого творчого елемента не змінює правової природи аналогії, оскільки її результатом не є створення нової норми права. Аналогія слугує виключно засобом вирішення конкретної юридичної справи в межах чинної системи права, а тому не може розглядатися як різновид правотворчої діяльності чи спосіб здійснення нормотворчості [4].

Розмежування аналогії та правотворчої діяльності закріплене у частині шостій статті 7 Кодексу адміністративного судочинства України [5]. Законодавець прямо дозволяє застосування аналогії закону або аналогії права лише за відсутності норми, яка регулює відповідні правовідносини, водночас встановлюючи імперативну заборону використовувати аналогію для визначення підстав, меж повноважень та способу діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Такий законодавчий підхід підтверджує, що аналогія є виключно способом подолання прогалин у процесі правозастосування, але не механізмом створення нових правових приписів чи розширення компетенції суб'єктів владних повноважень.

Отже, ключова відмінність між аналогією та правотворчою діяльністю полягає у характері їх результату. Якщо правотворчість завершується прийняттям нормативно-правового акта, який формує нову норму права та поширюється на невизначене коло суб'єктів, то аналогія не виходить за межі конкретної справи, не змінює систему законодавства та не створює нових правових норм. Саме тому застосування аналогії слід розглядати як допоміжний інструмент забезпечення повноти правозастосування, тоді як усунення прогалин шляхом створення нових норм права залишається виключною компетенцією суб'єктів правотворчої діяльності.

Необхідно також враховувати, що можливість використання аналогії безпосередньо пов'язана з дотриманням принципу законності [6].

У постанові Верховного Суду від 09 лютого 2026 року у справі № 910/10897/24 [6] питання застосування аналогії не було предметом безпосереднього вирішення спору. Основний спір стосувався законності наказу Міністерства юстиції України про скасування реєстраційних дій, визначення належної юрисдикції та повноважень Міністерства юстиції і Бюро економічної безпеки. Разом із тим рішення містить важливий доктринальний висновок щодо місця аналогії у механізмі правозастосування. Верховний Суд, аналізуючи критерії існування виключної правової проблеми, зазначив, що одним із якісних показників її наявності може бути необхідність застосування аналогії закону або аналогії права. Поряд із відсутністю сталої судової практики, нормативною невизначеністю та необхідністю забезпечення принципу пропорційності Суд назвав потребу у застосуванні аналогії обставиною, яка свідчить про недостатність нормативного регулювання та необхідність формування єдиного підходу до застосування права.

З наведеного випливає, що Верховний Суд розглядає аналогію не як звичайний спосіб тлумачення законодавства, а як винятковий інструмент подолання нормативної невизначеності, використання якого свідчить про наявність прогалин або недостатню визначеність правового регулювання. Саме тому необхідність звернення до аналогії може бути індикатором того, що відповідне правове питання потребує формування єдиної правозастосовної практики.

Водночас показово, що у самій справі Верховний Суд не вдався до застосування аналогії. Суд вирішив спір шляхом тлумачення та системного аналізу чинних норм Конституції України, Господарського процесуального кодексу України [7], Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [8], Закону України «Про адміністративну процедуру» [9] та інших нормативно-правових актів.

Такий підхід свідчить про дотримання принципу субсидіарності аналогії [10]. Суд фактично підтвердив усталену доктрину, відповідно до якої аналогія може застосовуватися лише тоді, коли після використання всіх способів тлумачення права залишається прогалина, яку неможливо усунути шляхом системного або телеологічного тлумачення чинного законодавства. Якщо ж спір може бути вирішений шляхом правильного встановлення змісту чинних норм, підстав для звернення до аналогії не виникає.

Висновки. Таким чином, значення цієї постанови полягає не у формуванні нових підходів до застосування аналогії, а у визначенні її доктринального місця у механізмі правозастосування. Верховний Суд фактично визнав, що необхідність застосування аналогії є ознакою нормативної невизначеності та одним із критеріїв існування виключної правової проблеми, однак водночас підтвердив, що аналогія має винятковий, допоміжний характер і не повинна використовуватися за наявності можливості вирішити спір шляхом застосування чинних норм права.

Ключова відмінність між аналогією та правотворчою діяльністю полягає у характері їх результату. Правотворчість завершується прийняттям нормативно-правового акта, який формує нову норму права та поширюється на невизначене коло суб'єктів; аналогія ж не виходить за межі конкретної справи, не змінює системи законодавства й не створює нових правових приписів. Наявний у ній творчий елемент не змінює її правозастосовної природи.

У публічно-правовій сфері межі аналогії визначаються статтею 19 Конституції України та частиною шостою статті 7 КАС України: жоден правозастосовний орган не вправі шляхом аналогії створювати нові повноваження або юридичні обов'язки.

Практика Верховного Суду підтверджує субсидіарний характер аналогії: звернення до неї є допустимим лише після вичерпання всіх способів тлумачення права, а сама потреба в аналогії слугує індикатором нормативної невизначеності та критерієм виключної правової проблеми.

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#Text>
2. Легеза Ю., Тильчик В. Забезпечення електронного доступу до розгляду та вирішення спорів, пов'язаних із наданням публічних послуг у сфері соціального захисту, в порядку адміністративного судочинства України. *Право і суспільство*. 2025. № 5. Том 2. С. 544–550.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
4. Завальнюк С. В. Аналогія закону та аналогія права як доктринальні інструменти подолання прогалин у цивільному законодавстві. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 4. Ч. 1. С. 348–352. DOI: 10.24144/2788-6018.2025.04.1.54
5. Кодекс адміністративного судочинства України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
6. Постанова Верховного Суду від 09 лютого 2026 року у справі № 910/10897/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/134085299>
7. Господарський процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>
8. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>
9. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
10. Капцова Т. П. Прогалина в праві як передумова застосування юридичної аналогії. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 3. С. 90–98.

Дата першого надходження статті до видання: 06.05.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 29.05.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 15.06.2026