

*Ілля Дмитрович Шутак,
професор кафедри права ЗВО «Університету Короля Данила»,
доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України
ORCID: 0000-0002-2539-5526*

ВПЛИВ ПРАВОТВОРЧИХ ТЕХНОЛОГІЙ НА ПРОЦЕС ТРАНСФОРМАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Активізація наукового світу навколо проблематики трансформації законодавства України зумовлена сучасним становленням України як правової держави, її входженням до Європейського простору та формуванням національної правової системи, в основі якої має бути якісне та ефективне законодавство. У зв'язку з російським повномасштабним вторгненням в Україну переосмислення потребують питання світової безпеки, екології, демографії тощо.

Фундаментальні зміни в законодавстві не відбуваються миттєво. Трансформація законодавства зазнає впливу глобалізаційних процесів і супроводжується поступовим перетворенням форми та змісту права. Ступінь перетворень залежить від багатьох чинників, які інтенсифікують процес трансформації законодавства України (до прикладу, цифровізація).

Без належного теоретичного осмислення процес трансформації законодавства України може стати неконтрольованим і призвести до деструктивних результатів для суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вчені активно обговорюють проблеми, пов'язані з правотворчою діяльністю в державі, якістю підготовлених проєктів нормативно-правових актів та їх здатністю регулювати суспільні відносини.

Питання правотворчості не обділені увагою як української, так і зарубіжної науки. Вони висвітлювалися у працях: Л. Луць, Ю. Нички, І. Онищука, О. Петришина, Н. Стеценка, М. Хаустової, М. Цвіка та ін. Малодослідженою залишається проблематика впливу правотворчих технологій на процес трансформації законодавства України. Це питання видається архіактуальним з огляду на сучасні євроінтеграційні процеси в Україні, які супроводжуються визначенням оптимальних способів для узгодження міжнародного та національного права, забезпечення їх належної взаємодії. Коли порушуються межі одного виду правотворчості іншим, то виникають юридичні колізії, знижується рівень правового регулювання.

Мета статті. Метою статті є показати вплив технологій правотворчості на процес трансформації українського законодавства.

Методи дослідження. Застосовано принципи та прийоми формально-логічної методології, а також застосовано структурно-функціональний підхід. На основі функціональної природи права та регулятивних засобів нормативно-правових актів виявлено міжгалузеві зв'язки у правотворчості. Не обійшлося без застосування діалектичного, системно-структурного і функціонального методів, зокрема методу інтерпретації (до чинних норм права). Формально-юридичний метод сприяв віднайденню взаємозв'язків між змістом і формою норм права із застосуванням інструментарію юридичної техніки.

Основні результати дослідження. Правотворча активність Уряду України в останні роки помітно зросла. Значною мірою це стало наслідком взаємодії з Верховною Радою України. Водночас відзначимо деяку хаотичність цієї діяльності, надмірний вплив відомчих і корпоративних інтересів, тоді як закон має відображати насамперед інтереси суспільства загалом. Крім того, урядові законопроєкти не завжди проходять всебічну соціально-економічну експертизу.

Принцип верховенства права зобов'язує, щоб як мета діяльності держави, так і сама ця діяльність визначалися на основі правових рішень законодавців. Їхня реалізація забезпечує незалежність державного апарату від зміни керівних політичних сил, а також відносну безперервність

розвитку держави. У правовій державі адміністративне свавілля неприйнятне, а тому доти, доки держава не буде реально обмежена правом, правовим законом, вона не може вважатися правовою [1, с. 513–514].

Трансформація законодавства, як зазначила М. Хаустова, відбувається під впливом певних чинників: застосування норм міжнародного права в рамках національного (пряма дія нарівні з чинним законодавством України норм міжнародного права, стаття 9 Конституції України); примат норм міжнародного права над нормами національного права; норми міжнародного права включаються у внутрішнє право (інкорпорація) [2, с. 76].

Для того, щоб законодавство України було ефективне, необхідно, щоб суб'єкти правотворчості та нормопроекування були професійними. Багато залежить ще й від якості прийомів і засобів створення, зміни, припинення дії та систематизації нормативно-правових приписів [3, с. 15].

Зауважимо, що в деяких випадках суб'єкт права, маючи теоретичні знання, не має необхідного досвіду для того, щоб унеможливити несприятливі наслідки введення закону в дію. Доволі часто суб'єкт права законодавчої ініціативи не має достатніх знань для того, щоб без попередніх консультацій, без експертизи, проведеної відповідними фахівцями, створювати якісний нормативно-правовий акт.

На наше переконання, з найважливіших для суспільства питань необхідно завжди заздалегідь з'ясовувати думку основних зацікавлених сторін, досліджувати міжнародний досвід, альтернативні рішення. Консультації з якомога ширшим колом учасників правовідносин дадуть змогу оцінити, наскільки законопроект є прийнятним для громадян та юридичних осіб.

До прикладу, у Федеративній Республіці Німеччина консенсусно-демократична логіка прийняття рішень надає парламентській опозиції різноманітні інструменти для активного формування законотворчості: на відміну від парламентської системної логіки, комітети Бундестагу детально працюють над законопроектами. Тут кожен комітет організовується відповідно до чисельності фракцій Бундестагу. Серед інших прав для проведення публічних слухань достатньо чверті членів комітету. Це загалом сприяє врахуванню інтересів. Щобільше, у Німеччині, як і в мажоритарних демократіях, представництво інтересів є вищим через коаліційні уряди та федеральне спільне прийняття рішень. Останній стає помітним, серед іншого, завдяки праву Бундесрату (Федеральної Ради) ініціювати федеральні законопроекти. На додаток, це сильний гравець, особливо в рамках так званої процедури погодження нормотворчості у законодавчій сфері [4].

В Україні немає офіційного переліку суб'єктів законопроектної роботи. Насправді, реалізувати таке право можуть лише авторитетні державні діячі, науковці, громадські організації, органи державної влади, які завдяки практичній діяльності впливають на розв'язання цих проблем законодавчого регулювання, мають навички узагальнення інформації та можливості особистого спілкування, співробітництва з суб'єктами права законодавчої ініціативи. Як правило, текст значного за змістом і обсягом законопроекту розробляє колектив – «робоча група», сформована державним органом чи посадовцем саме з цією метою. Наприклад, у США проекти законів часто є офіційною розробкою лобістських компаній, які тісно співпрацюють з офісами депутатів.

Розглянемо поняття правотворчості та юридичної технології, що стосуються нашої проблематики.

Правотворчість – це діяльність зі створення (зміни чи скасування) норм права [5, с. 149]. За визначенням І. Онищука, «юридична технологія – це ресурсно забезпечена складна юридична діяльність, що містить систему логічно взаємозалежних операцій, зумовлена рівнем розвитку правової системи суспільства. Така юридична діяльність ґрунтується на знаннях про оптимальну взаємодію юридичних та юридично-технічних засобів, що вживається для досягнення певних правових цілей і тягне за собою певні юридичні результати» [6, с. 144–145].

У межах нормативного підходу юридична технологія розуміється як певні правила (норми) юридичної діяльності, порядок застосування та використання методів і прийомів підготовки та прийняття юридичного рішення як результату юридичної діяльності, що здійснюється відповідно до принципів та прийомів технологічних операцій [7, с. 25].

Правотворчі технології класифікуються за критеріями поділу правотворчості. Так, оскільки за суб'єктами, які уповноважені здійснювати правотворчість, виокремлюється парламентська, відомча та судова правотворчість, то й за критерієм виду органів державної влади необхідно вирізняти

парламентську, відомчу та судову правотворчі технології. Водночас правотворчі технології, критерієм розмежування яких є спосіб надання актам правотворчості юридичної сили, поділяють на нормативно-правову, договірну, прецедентну, делеговану та санкціоновану [8, с. 4].

Українські юристи-вчені та практики щораз то частіше висловлюються щодо доцільності віднайдення судовим прецедентом належного місця в системі джерел права України. Зазначимо, що ще у 2006 році в Україні на законодавчому рівні практику ЄСПЛ визнано джерелом права (Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р.), а у 2016 році надано обов'язкового характеру висновкам щодо застосування норм права, які викладені в постановах Верховного Суду для інших судів (Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р.).

У сфері парламентської правотворчої технології наявна законодавча та міжнародна договірна технології. Органи виконавчої влади можуть встановлювати нормативно-правові приписи за підзаконною, договірною (міжнародною (міжурядовою, міжвідомчою) та національною (генеральною, галузево-договірною), адміністративно-прецедентною, делегованою правотворчими технологіями. Органи судової влади можуть здійснювати судову правотворчість використовуючи прецедентну та регламентну правотворчі технології [8, с. 5].

Співвідношення технологій правотворчості здійснюється насамперед у межах принципів правотворчості. Так, принцип наукової обґрунтованості передбачає використання надбань різних наук, завдяки яким виявляються основні зовнішні (соціальні та природні) фактори. А принципи законності та диференціації правотворчої компетенції дають змогу спрямувати внутрішні правові фактори на формалізацію як просторових, часових, так і якісних меж [9, с. 4].

Чинником якості правотворчості в сучасних європейських правових системах можна назвати наявність компетентного правотворчого суб'єкта. Крім того, правотворча діяльність чітко регламентована, а результати правотворчої діяльності закріплені в чинних джерелах права та об'єктивовані. Ефективна взаємодія міжнародної та національної правотворчості відбувається за наявності юридичних форм і спільного правового поля.

Науковою спільнотою звертається особлива увага на те, що європейські правові системи континентального типу мають неоднорідну правотворчу діяльність. У кожній правовій системі наявні певні особливості. Проте можливе виокремлення загальних ознак. По-перше, законотворчу діяльність здійснює законодавча гілка влади. По-друге, наявна чітко визначена законодавством процедура, повноваження, предметна сфера та юридична форма нормативно-правових актів. По-третє, у підзаконній правотворчості збільшується коло суб'єктів і зростає частка підзаконних актів. А це призводить до переобтяження правової системи та зниження ефективності правового регулювання [10, с. 89].

Спостерігається розширення предметних меж європейської міжнародної правотворчої діяльності. Це зумовлено збільшенням кількості правотворчих суб'єктів (інституцій міждержавних організацій) і джерел права.

Згідно з результатами правотворчості в європейських правових системах континентального типу, спрямованої на створення нормативно-правових приписів, Ю. Ничка виокремив мету, суб'єкт, об'єкт, дію та результат. Щоб надати об'єктивну оцінку правотворчості, дослідник акцентував на такій характерній особливості правових систем континентального типу, як високий рівень нормативної впорядкованості та досконала юридична техніка. У правових системах континентального типу є стала концептуальна засада, яка полягає у чіткому розмежуванні правотворчості, правозастосування та правотлумачення [11, с. 83].

Скандинавські та латиноамериканські правові системи застосовують технологію правотворчої діяльності, якій притаманний високий рівень нормативності. Дієвості даної технології сприяють різні форми об'єктивації норм права. До прикладу, скандинавські правові системи оптимально поєднують риси як континентального, так і загального права. Таким чином, забезпечується відповідність загальних і спеціальних правових засобів у механізмі правового впливу. Завдяки уніфікації законодавства відбувається зближення правових систем. Як результат, покращується ефективність механізму правового регулювання та якість правових систем [11, с. 49].

Сучасні європейські правові системи скандинавської групи (Ісландія, Данія, Швеція, Норвегія та Фінляндія) мають змішаний характер. Для них властиві ознаки, притаманні як континенталь-

ному, так і загальному праву. Попри те, що скандинавські правові системи містять ієрархію нормативно-правових актів, відбулося розмежування публічного та приватного права, а роль законів визнається домінантною, судочинство має характерні ознаки англійського права. Таким чином, судовій практиці в системі джерел права належить вагоме місце.

Особливого значення в доктринальних джерелах набуло питання здійснення наукового аналізу технологій правотворчої діяльності міждержавно-правового типу. Основними тенденціями трансформації у сучасних правових системах світу, як вказує Л. Луць, є те, що упорядкуванню суспільних відносин, здійснюваному державою за допомогою права і сукупності правових засобів, надається пріоритет над іншими способами впливу на поведінку особи; наголошується на необхідності дотримання міжнародно-правових норм; відбувається адаптація національного законодавства до міжнародно-правових норм. Останнє визнається головним чинником, за допомогою якого забезпечується міжнародний правопорядок [11, с. 49].

Безсистемність нормативно-правових актів, їхня внутрішня суперечливість, надмірна кількість у законодавстві декларативних норм, не забезпечених механізмом реалізації, а також повторюваність подібних помилок протягом багатьох років свідчать про їх системний характер. Все це свідчить про низьку якість правотворчої роботи, її значне відставання від соціальних, економічних, політичних та інших потреб суспільства, про надмірну кількість правотворчих помилок та інших прорахунків у правовому регулюванні [12, с. 33].

Висновки. Правотворчі технології якісно впливають на трансформацію законодавства України. На сьогодні помітні такі тенденції міжнародної та національної правотворчості: у континентальному праві межі правотворчості звужуються, а в загальному (англійському) праві межі правотворчості розширюються вищими судовими органами. У державах – учасницях ЄС відбувається звуження меж національної правотворчості.

Технології правотворчості романо-германського типу правової системи відзначаються високим рівнем організованості та нормативності. Натомість англо-американський тип характерний тим, що в механізмі правового впливу, який є середнім за рівнем нормативності, поєднані нормативні приписи як статутного, так і прецедентного права.

На шляху до запровадження в Україні судового прецеденту як офіційного джерела права вже здійснено декілька кроків. Положенням статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року практику ЄСПЛ визнано джерелом права, а також встановлено право та обов'язок судів щодо застосування європейських прецедентів у правозастосовній діяльності. Частиною 6 статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року встановлено обов'язковість висновків щодо застосування норм права, які викладені в постановках Верховного Суду для інших судів.

Вельми важливо, щоб державний сектор і громадянське суспільство залишилися партнерами у формуванні національного законодавства, у боротьбі за встановлення демократичних принципів і цінностей, насамперед у контексті намірів України приєднатися до європейських та міжнародних структур.

Список використаних джерел

1. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
2. Хаустова М. Г. Правова трансформація: теоретичний аспект. *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права*: зб. наук. ст. за матеріалами II Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова у 2 ч. (Харків, 21 листоп. 2016 р.). Харків, 2016. Ч. 1. С. 75–87.
3. Луць Л. Роль юридичної техніки у правотворчості. *Юридична техніка: доктринальні основи та проблеми викладання*: тези доповідей та повідомлень учасників науково-практичної конференції (Харків, 30 вересня – 1 жовтня 2015 р.) / за ред. В. Комарова, І. Шутака. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. С. 15–17.
4. Riedl J. Uncovering legislative pace in Germany: A methodical and computational application to answer temporal questions of law-making. *Government Information Quarterly*. 2019. № 36 (4). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.002>

5. Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011. 496 с.
6. Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2013. 224 с.
7. Юридическая техника: учебное пособие / под. ред. члена-корр. Т. Я. Хабриевой, проф. Н. А. Власенко. Москва: Эксмо, 2010. 272 с.
8. Стецик Н. В. Деякі аспекти технології судової правотворчості. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. Вип. 1. № 10. С. 1–6.
9. Ничка Ю. В. Межі європейської міжнародної та національної правотворчості: загальнотеоретична характеристика. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. Вип. 10. № 1. С. 1–6.
10. Ничка Ю. В. Правотворчість в європейських правових системах континентального типу: теоретичні та порівняльно-правові аспекти. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. Вип. 3. С. 82–89.
11. Луць Л. А. Сучасні правові системи світу: навч. посібник. Львів: Юридичний факультет ЛНУ імені Івана Франка, 2003. 247 с.
12. Онищук І. І. Техніка моніторингового збору та узагальнення типових правотворчих помилок. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна*. Серія: Право, 2015. № 1151. Вип. № 19. С. 33–37.

References

1. Zagal'na teorija derzhavi i prava: Pidruchnik dlja studentiv juridichnih vishhih navchal'nih zakladiv / M. V. Cvik, O. V. Petrishin, L. V. Avramenko ta in.; Za red. d-ra jurid. nauk, prof., akad. APrN Ukraïni M. V. Cvika, d-ra jurid. nauk, prof., akad. APrN Ukraïni O. V. Petrishina. Harkiv: Pravo, 2009. 584 s.
2. Haustova M. G. Pravova transformacija: teoretichnij aspekt. *Aktual'ni problemi suchasnogo mizhnarodnogo prava*: zb. nauk. st. za materialami II Hark. mizhnar.-prav. chitan', prisvjach. pam'jati prof. M. V. Janovs'kogo i V. S. Semenova u 2 ch. (m. Harkiv, 21 listop. 2016 r.). Harkiv, 2016. Ch. 1. S. 75–87.
3. Luc' L. Rol' juridichnoï tehniki u pravotvorchosti. *Juridichna tehnika: doktrinal'ni osnovi ta problemi vkladannja: tezi dopovidej ta povidomlen' uchasnikiv naukovo-praktichnoï konferencii* (m. Harkiv, 30 veresnja – 1 zhovtnja 2015 roku) / Za red. V. Komarova, I. Shutaka. Harkiv: Nac. jurid. un-t im. Jaroslava Mudrogo, 2015. S. 15–17.
4. Riedl J. Uncovering legislative pace in Germany: A methodical and computational application to answer temporal questions of law-making. *Government Information Quarterly*. 2019. № 36 (4). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.002>
5. Kashanina T. V. Juridicheskaja tehnika: uchebnik. 2-e izd., peresmotr. Moskva: Norma: INFRA-M, 2011. 496 s.
6. Onyshchuk I. I. Tehnika juridichnogo pis'ma v normativno-pravovih aktah: dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.01; L'vivs'kij derzhavnij universitet vnutrishnih sprav. L'viv, 2013. 224 s.
7. Juridicheskaja tehnika: uchebnoe posobie / pod. red. chlen-korr. T. Ja. Habrievoj, prof. N. A. Vlasenko. Moskva: Jeksmo, 2010. 272 s.
8. Stecik N. V. Dejaki aspekti tehnologii sudovoï pravotvorchosti. *Chasopis Akademii advokaturi Ukraïni*. 2011. Vyp. 1. № 10. S. 1–6.
9. Nychka Ju. V. Mezhi evropejs'koï mizhnarodnoï ta nacional'noï pravotvorchosti: zagal'noteoretichna charakteristika. *Chasopis Akademii advokaturi Ukraïni*. 2011. Vyp. 10. № 1. S. 1–6.
10. Nychka Ju. V. Pravotvorchist' v evropejs'kih pravovih sistemah kontinental'nogo tipu: teoretichni ta porivnjal'no-pravovi aspekti. *Naukovij visnik L'vivs'kogo derzhavnogo universitetu vnutrishnih sprav*. 2010. Vyp. 3. S. 82–89.
11. Luc' L. A. Suchasni pravovi sistemi svitu: navch. posibnik. L'viv: Juridichnij fakul'tet LNU imeni Ivana Franka, 2003. 247 s.
12. Onyshchuk I. I. Tehnika monitoringovogo zboru ta uzagal'nennja tipovih pravotvorchih pomilok. *Visnik Harkivs'kogo nacional'nogo universitetu im. V. N. Karazina*. Serija: Pravo. 2015. № 1151. Vip. № 19. S. 33–37. Moskva: Jeksmo, 2010. 272 s.

Шутак І. Д. Вплив технологій правотворчості на процес трансформації законодавства України

Метою статті є показати вплив технологій правотворчості на процес трансформації українського законодавства. Новизна статті полягає в обґрунтуванні практичної цінності правотворчих технологій у сучасний період трансформації законодавства. З'ясовано, що співвідношення технологій правотворчості відбувається у рамках її принципів. У межах принципу наукової обґрунтованості використовуються надбання різних на-

укових галузей, за допомогою яких виокремлюються зовнішні (соціальні та природні) чинники. За принципом законності та диференціації правотворчої компетенції здійснюється спрямування внутрішніх правових факторів на формалізацію якісних меж, а також меж простору і часу.

У результаті аналізу теорії історичного тлумачення норм права показано, що технологія правотворчості романо-германського типу правової системи свідчить про високий рівень нормативності, злагодженості, що забезпечує досягнення належного правопорядку. Натомість у англо-американському типі механізм правового впливу має середній рівень нормативності, який визначається поєднанням нормативних приписів як статутного, так і прецедентного права. Аргументовано, що на трансформацію законодавства України впливають тенденції міжнародної та національної правотворчості, зокрема звуження меж правотворчості в континентальному праві та розширення меж правотворчості завдяки нормотворчим повноваженням вищих судових органів у загальному (англійському) праві. У державах – учасниках ЄС простежується тенденція до звуження меж національної правотворчості.

Ключові слова: правова система, норма права, правовідносини, правотворчість, юридична техніка, юридична технологія.

Shutak I. D. The influence of law-making technologies on the process of transformation of Ukrainian legislation

The purpose of the article is to show the impact of law-making technologies on the process of transformation of Ukrainian legislation. The novelty of the article consists in substantiating the practical value of law-making technologies in the modern period of transformation of legislation. It was found that the ratio of law-making technologies is carried out within the framework of its principles. Within the framework of the principle of scientific validity, the assets of various scientific fields are used, with the help of which the external (social and natural) factors are isolated. According to the principle of legality and differentiation of law-making competence, internal legal factors are directed to the formalization of qualitative boundaries, as well as the boundaries of space and time.

Attention is drawn to the fact that the legislative activity of the Government of Ukraine has increased significantly in recent years, largely as a result of mutual understanding and interaction between the Government and the Verkhovna Rada of Ukraine. At the same time, one cannot fail to note the somewhat chaotic nature of this activity, the excessive influence of departmental and corporate interests, while the law should primarily reflect the interests of society in general. In addition, government bills do not always undergo a comprehensive socio-economic examination.

The law-making technology of the Romano-Germanic type of legal system indicates a high level of normativity and coherence, which ensures the achievement of proper legal order. Instead, in the Anglo-American type, the mechanism of legal influence has an average level of normativity, which is determined by a combination of normative prescriptions of both statutory and precedent law. And in the religious-customary (traditional) type, the low level of normativity is explained by the fact that legal means of regulation are often replaced by non-legal ones, and in a number of legal systems of this type, general legal means perform special functions.

As a result of the analysis of the theory of historical interpretation of legal norms, it is shown that the law-making technology of the Romano-Germanic type of legal system indicates a high level of normativity, coherence, which ensures the achievement of proper legal order. Instead, in the Anglo-American type, the mechanism of legal influence has an average level of normativity, which is determined by a combination of normative prescriptions of both statutory and precedent law. It is argued that the transformation of Ukrainian legislation is influenced by the trends of international and national law-making, in particular the narrowing of the boundaries of law-making in continental law and the expansion of the boundaries of law-making due to the rule-making powers of higher judicial bodies in common (English) law. In the member states of the EU, there is a tendency to narrow the boundaries of national law-making.

Key words: legal system, rule of law, legal relations, law-making, legal technique, legal technology.

DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-108-113