

РОЗДІЛ 1

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-3/1>

ВИКОРИСТАННЯ ЮРИДИЧНИХ КОНСТРУКЦІЙ ТА ІНШИХ ЗАСОБІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ ДЛЯ СТВОРЕННЯ ЯКІСНОГО ТА ЕФЕКТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

THE USE OF LEGAL CONSTRUCTS AND OTHER MEANS OF LEGISLATIVE TECHNIQUE TO CREATE HIGH-QUALITY AND EFFECTIVE LEGISLATION

Волохов О.С., к.ю.н.,
докторант відділу теорії держави і права

Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

Стаття присвячена висвітленню проблеми використання засобів законодавчої техніки для здійснення правової реформи та створення ефективного і якісного законодавства. Зазначається, що євроінтеграційні наміри України зумовлюють нові виклики перед національною правотворчістю. Масив актів ЄС, які мають бути включені до законодавства шляхом його гармонізації, є значним та включає різні джерела права ЄС, а визначені експертами ЄС та МВФ терміни здійснення нашої державою ключових правових реформ впливають на можливість їх поступової та зваженої реалізації. Важливим є врахування засобів законодавчої техніки та контроль якості під час розробки нового законодавства. Аргументовано, що законодавча техніка є досить широким поняттям та не може існувати лише в рамках системи усталених теоретико-прикладних правил, вироблених на підставі практики законотворчості. Значну роль в ній відіграє міжнародний досвід та міжнародні стандарти, правова доктрина, а також практика застосування законів, а не лише практика їх розроблення. Законодавча техніка має включати правила та прийоми для формування, формулювання та вираження норм права законодавцем, а також міжнародні стандарти, яким має відповідати національне законодавство. Засоби законодавчої техніки не зводяться до якісного оформлення законопроекту, адже до таких засобів можна віднести сам процес та підходи до визначення і оцінки правової проблеми, яку варто вирішувати шляхом прийняття закону. Використання юридичних конструкцій, як основних засобів законодавчої техніки, потребує активізації наукових досліджень у сферах формування та використання законодавчої техніки, виявлення кращого зарубіжного досвіду та регулярної оцінки ефективності реалізації законодавства. Адже оцінка ефективності законодавства дозволяє виявити найбільш дієві закони та юридичні конструкції, які можуть стати орієнтиром для законодавця; містять апробовані часом моделі та методи формування та викладення норм права, використання яких відповідає особливостям національної правової системи.

Ключові слова: засоби законодавчої техніки, юридичні конструкції, здійснення правової реформи, ефективність законодавства, якість законодавства.

The article is devoted to the issues of using legislative techniques to implement legal reform and making effective and quality legislation. It is noted that Ukraine's intentions for European integration pose new challenges to the national law-making process. The variety of EU acts that should be included in the national legislation through its harmonization is significant and includes various sources of EU law, while the deadlines for the implementation of key legal reforms by our state, determined by EU and IMF experts, affect the possibility of their gradual and balanced implementation. It is important to take into account legislative techniques and quality control during the development of new legislation. Legislative techniques are a rather broad concept and cannot exist only within the framework of a system of established theoretical and applied rules developed based on lawmaking practice. A significant role is played by international experience and international standards, legal doctrine, and the practice of applying laws, not only the practice of their development. Legislative techniques should include rules and techniques for the formation, formulation, and expression of legal norms by the legislator, as well as international standards that national legislation must comply with. Legislative technique means are not limited to the high-quality design of a draft law, because such means include the process itself and approaches to defining and assessing a legal problem that should be solved by adopting a law. The use of legal constructions as the main means of legislative technique requires the intensification of scientific research in the areas of formation and use of legislative technique, identification of the best foreign experience, and regular assessment of the effectiveness of the implementation of legislation. After all, assessing the effectiveness of legislation allows you to identify the most effective laws and legal constructions that can become a reference point for the legislator; and contain time-tested models and methods for the formation and presentation of legal norms, the use of which corresponds to the characteristics of the national legal system.

Key words: legislative technique means, legal constructions, implementation of legal reform, effectiveness of legislation, quality of legislation.

Засоби законодавчої техніки займають вагоме місце у розвитку законодавства та формування правової системи загалом. Адже вони становлять основу для законотворчості, як особливої та однієї з найважливіших функцій держави. Створення ефективного законодавства передбачає формування якісних законів, які на думку В. Вентерпула, мають бути точними і ефективними для досягнення запланованих результатів, але однозначними і простими для їх розуміння [1, с. 170]. Якісний закон, сформований відповідно до правил та вимог законодавчої техніки, містить апробовані юридичні конструкції, уніфіковану та зрозумілу термінологію, що загалом гарантує чіткість та зрозумілість правових норм. При цьому, як біль-

шість ЗМІ, так і окремі вчені говорячи про якість законів та законопроектів, часто оцінюють саме діяльність уряду та парламенту, а не зміст чи можливість реалізації закону. Такий підхід, який не має жодного відношення до аналізу можливої ефективності норм права, використання засобів законодавчої техніки, є вкрай поширеним та створює негативне забарвлення для перспективних законодавчих ініціатив, які, наприклад, свідомо засуджуються опозицією для отримання політичної вигоди від критики влади.

Попри це, питання якості та ефективності законодавства наразі потребують особливої уваги в аспекті здійснення значних правових реформ. Євроінтеграційні наміри України, які були формалізовані Угодою про асоці-

ацію з ЄС, зумовлюють нові виклики перед національною правотворчістю. Масив актів ЄС, які мають бути включені до законодавства шляхом його гармонізації, є значним та включає різні джерела права ЄС, а визначені експертами ЄС та МВФ терміни здійснення нашої державою ключових правових реформ впливають на можливість їх поступової та зваженої реалізації. Достовірно відомо, що швидкість роботи завжди впливає на її якість, а отже якість нового законодавства апіорі може бути втрачена за умов його швидкого створення та прийняття без врахування засобів законодавчої техніки, контролю якості та ефективності законодавства.

Проблематика засобів законодавчої техніки, їх використання у правотворчості не є новою та досліджувалась у працях А. О. Дутко, М. С. Кельмана, І. В. Міщук, Ю. М. Перерви, О. Ф. Скакун та інших. Незважаючи на багатоманітність наукового матеріалу, в доктрині існують питання, що потребують більш ґрунтовного вивчення. До них належать визначення засобів законодавчої техніки, їх особливостей, а також пошук оптимальних шляхів здійснення правової реформи із дотриманням правил та використанням засобів законодавчої техніки для створення ефективного та якісного законодавства.

Поняття «законодавча техніка» або ж «нормотворча техніка» має різне визначення як серед науковців, так і у практикуючих юристів. Пліуралізм та відсутність єдності щодо визначень цього поняття зумовлені різноманітністю засобів, прийомів та правил законодавчої техніки, застосування значної частини яких є дискусійним, адже вони досліджуються в контексті методології пізнання права, а також методів побудови елементів правової системи. Можливо такий пліуралізм щодо поняття «законодавча техніка» зумовлений також різностороннім тлумаченням самого терміну «техніка», адже спектр його використання як у законодавстві, так і у доктрині є широким.

Так, у наукових працях поняття «законодавча техніка» визначається як:

- комплекс засобів, прийомів та правил, які використовують суб'єкти нормотворчості для підготовки, формулювання нормативно-правових приписів та закріплення їх у відповідних формах юридичного права [2, с. 14];
- операції по підготовці правових норм з погляду їхньої суті, їхнього змісту, і операції, за допомогою яких рішення по суті здобувають свою специфічну форму вираження [3, с. 228];
- систему вимог і методів створення найбільш доцільних за формою й досконалих за структурою нормативно-правових актів, які характеризуються точністю та визначеністю юридичних форм: речень, словосполучень, окремих термінів, а також ясністю й доступністю мови для адресатів закону, вдалими формулюваннями норм права, вдалою побудовою юридичних конструкцій [4, с. 179].

Варто відзначити, що з метою уніфікації написання проектів законів та дотримання вимог законодавчої техніки при підготовці законопроектів, головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України підготовлено Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Ці Методичні рекомендації містять наступне визначення поняття законодавчої техніки, як системи усталених теоретико-прикладних правил, вироблених на підставі багаторічної практики законотворчості, якими окреслено засоби і методи розробки та написання проектів законів, що забезпечують точну й повну відповідність положень, що викладаються, їх змісту і призначенню, вичерпний обсяг правового регулювання, ясність та доступність правового матеріалу тощо [5].

На нашу думку, законодавча техніка є досить широким поняттям та не може існувати лише в рамках системи усталених теоретико-прикладних правил, вироблених на підставі багаторічної практики законотворчості. Справа у тому, що значну роль в ній відіграє міжнародний досвід

та міжнародні стандарти, правова доктрина, а також практика застосування законів, а не лише практика їх розроблення. Наприклад, Венеційська комісія формує у своїх доповідях та звітах висновки щодо конституційних положень та інших правових норм або їх проектів, а також створює узагальнені міжнародні стандарти, які виступають ціннісними орієнтирами для проведення внутрішньодержавної правової політики. Визначивши елементи поняття «верховенства права» у своїй Доповіді про верховенство права, Комісія сформулила мінімальні європейські стандарти правотворчості, які є актуальними для будь-якої держави за умови її демократичного розвитку. Так, в розумінні експертів Венеційської комісії, принцип юридичної визначеності вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними, а врегульовані ними правовідносини залишались передбачуваними. Юридична визначеність (legal certainty) та верховенство закону (supremacy of the law) передбачають, що закон застосовується на практиці і він є придатним для застосування. Тому надзвичайно важливо оцінити закон на предмет придатності його застосування на практиці ще до прийняття, а також перевірити а posteriori, чи буде його застосування ефективним [6, с. 161–162].

Тому, вважаємо що законодавча техніка має включати як апробовані під час правотворчості та правозастосування засоби, правила та прийоми для формування, формулювання та вираження норм права законодавцем, так і міжнародні стандарти, яким має відповідати національне законодавство. Засоби законодавчої техніки не зводяться до якісного оформлення законопроекту для його, наприклад, реєстрації Апаратом Верховної Ради України. Адже до таких засобів можна віднести сам процес та підходи до визначення і оцінки правової проблеми, яку варто вирішувати шляхом прийняття закону. При цьому, слід також враховувати, що не всі проблеми права можна вирішити саме шляхом прийняття нового закону, адже значна їх кількість лежать в площинах реалізації існуючого законодавства, відсутності належного рівня правосвідомості населення тощо.

Піднімаючи питання засобів законодавчої техніки, варто розділити думку А. Дутко, яка стверджує, що такі засоби умовно поділяються на:

- засоби, прийоми та правила формування та вираження змісту нормативних приписів у відповідних законодавчих актах;
- засоби, прийоми та правила організаційно-документального оформлення законодавчих актів (структурна побудова, нормативна графіка, реквізити) [2, с. 32].

Використання засобів законодавчої техніки І. Міщук відносить до однієї з характеристик якості законодавства, адже ці засоби, на думку вченої, покликані забезпечити досконалість нормативно-правового акта. Якість закону, вважає вчена, включає його змістову досконалість, відповідність формальним вимогам, дотримання процедурних аспектів на етапі прийняття, а також відповідність суспільним потребам та дотримання на етапі правореалізації [7, с. 93].

Такі засоби, як і прийоми є технічними, оскільки вони є зовнішніми інструментами і способами організації правового матеріалу. При цьому, М. Баб'юк та І. Гелецька фактично пропонують відокремити засоби законодавчої техніки від системи їх правил, адже останні, на їх думку, можуть бути закріплені в нормативних актах, інструкціях тощо. У такому випадку вони виступають юридично-технічними нормами, які покладають на законодавця обов'язок дотримання вимог для забезпечення досконалості системи законодавства, вважають вчені [8, с. 25].

На нашу думку, засобами законодавчої техніки є не лише прийоми та правила, які стосуються розробки, оформлення змісту та структурування нормативно-правових актів, але й певні правові моделі, юридичні конструкції, які передбачають не так умови створення законів, як відображення у них різних особливостей правового регулювання, системності та одночасної чіткості законодав-

ства. Наприклад, кодифікація виступає одним із найбільш вдалих засобів законодавчої техніки для систематизації великих нормативних масивів, які можна структурувати у логічно узгоджений нормативно-правовий акт для регулювання певної сфери правовідносин.

Цікавим питанням, яке впливає на якість законодавства та ефективність його реалізації є юридична термінологія. Як мовознавці, так і окремі правники ведуть загальні дискусії щодо необхідності використання спеціальної термінологічної системи в процесі розробки законодавства. Якщо одні вважають, що при створенні законодавства для точності та повноти правового регулювання потрібно використовувати спеціальну професійну мову, яка не є і не повинна бути зрозумілою людям без юридичної освіти, то інші стверджують, що норми закону можна передати з необхідною точністю і повнотою використовуючи звичайну розмовну та літературну мову. Попри той факт, що складність термінології нормативно-правового акта в окремих випадках може бути проблемою для його реалізації, поєднувати стислість і ясність нормативно-правових актів з їх точністю та повнотою без спеціальної термінології неможливо [9, с. 25]. Уніфікація юридичної термінології на засадах україноцентричності та її відповідності міжнародним стандартам дозволяє уникати багатьох помилок правотворчості, які, крім іншого, мають вплив на «престиж» законодавства, тобто його сприйняття суспільством, оцінку міжнародних експертів тощо. Уніфікація юридичної термінології, як засіб законодавчої техніки, потребує створення базових принципів співпраці та взаємодії між фаховою правничою спільнотою та філологами для визначення основних вимог до юридичного терміна, критеріїв оцінювання його відповідності до них. Окремо варто звернути увагу на необхідність адаптації юридичної термінології до законодавства ЄС та міжнародних стандартів, адже наповнення новоствореного Єдиного глосарію правових термінів¹ має здійснюватися із врахуванням обраного нашою державою курсу на вступ до ЄС.

Окремим питанням в контексті використання юридичної термінології та засобів законодавчої техніки є юридичні конструкції, які застосовуються для розробки та систематизації законів та впорядкування їх змісту.

Д. Лавренко визначає юридичні конструкції, як закріплені у законодавстві ідеальні узагальнювальні моделі структури правових явищ, створюваних для формування регулятивних, охоронних, захисних нормативно-правових приписів і досягнення точності і визначеності законів. Особливостями юридичних конструкцій як засобів законотворчої техніки, вважає вчений, є відображення у них структури певних однорідних правових явищ, які потребують законодавчої регламентації та формування ідеальних моделей структури правових явищ. Крім цього, юридичні конструкції використовуються законодавцем для досягнення точності і визначеності змісту норм права [10, с. 976].

На думку Н. Левицької, юридична конструкція є сукупністю об'єктивно необхідних упорядкованих і взаємопов'язаних елементів. Юридична конструкція, на думку вченої, повинна бути внутрішньо несуперечливою, а всі її елементи мають бути чітко визначені в законодавстві, адже відсутність одного з елементів юридичної конструкції або ж додавання зайвих елементів веде до дефектів у законодавстві – виникненню колізій, прогалин у праві тощо [11, с. 170].

Варто розділити думку Д. Лавренко, що саме вдосконалення підходів до використання юридичних конструкцій у законотворчій техніці сприятиме побудові якіснішої правової системи, яка буде відповідати потребам суспільства, вимогам часу та міжнародним стандартам [10, с. 978]. Тобто дотримання міжнародних стандартів та врахування потреб суспільства має бути серед пріоритетних завдань законодавця під час вибору юридичних конструкцій для формулювання норм права та їх логічного відображення у законах.

При цьому, питання забезпечення якості та ефективності законодавства не є вирішальними на етапі розробки та реєстрації проектів законів. Законодавець, зважаючи на кількість політичних та правових проблем та чіткі строки для їх вирішення, намагається усі ці питання ефективності законодавства максимально відкласти та вирішувати вже в процесі реалізації. Проте недотримання правил та засобів законодавчої техніки, вказує І. Міщук, впливає на якість законодавства, що призводить до видання взаємовиключних норм або суперечності між нормативно-правовими актами, дублювання положень інших нормативно-правових актів, стилістичні та мовні помилки, які виникають внаслідок порушення орфографічних, лексичних, стилістичних і граматичних норм сучасної української мови [7, с. 94–95].

Для створення якісних законів шляхом використання юридичних конструкцій необхідною умовою є узгодженість та апробація останніх, адже лише дієві та ефективні моделі можуть створювати ефективне законодавство. В цьому аспекті варто в черговий раз відзначити міжнародні стандарти правотворчості, які формалізовані в актах міжнародних організацій, таких як Венеційська комісія, ГРЕКО, ЄСПЛ, ОБСЄ та інших. Ці стандарти консолідують позитивний досвід різних правових систем для використання кращих практик у законотворенні.

Пріоритетним може бути використання результатів оцінки ефективності реалізації законодавства під час здійснення правового моніторингу. Адже оцінка ефективності реалізації законодавства дозволяє виявити ефективні закони, які досягають мети правового регулювання та відповідно містять ефективні юридичні конструкції. Аналіз таких дієвих моделей формування норм права, дозволить законодавцю використовувати їх переваги під час створення нових законопроектів.

Не останнім питанням щодо законотворчості в контексті формування ефективного законодавства є використання результатів наукових досліджень. Оцінка юридичних конструкцій під час створення законопроектів, врахування у їх змісті різних аспектів правової політики для вирішення правової проблеми, мають бути серед пріоритетних напрямів наукових досліджень. Наразі результати наукових досліджень не відображені централізовано у реєстрі або звіті, який слугував би чітким орієнтиром для законопроектної роботи. Важливі монографічні та дисертаційні дослідження, які нарешті стали частіше розмішувати в режимі онлайн, повинні бути систематизовані, а висновки та результати таких досліджень внесені до спеціального реєстру. Це також дозволить надати певного репутаційного контексту тим законопроектам, які було розроблено із врахуванням останніх наукових досліджень та пропозицій.

Отже, здійснення правової реформи потребує розроблення та прийняття якісного та ефективного законодавства, яке відповідає зобов'язанням держави в аспекті євроінтеграції та формується шляхом використання апробованих засобів законодавчої техніки. Використання юридичних конструкцій, як основних засобів законодавчої техніки, потребує активізації наукових досліджень у сферах формування та використання законодавчої техніки, виявлення кращого зарубіжного досвіду та регулярної оцінки ефективності реалізації законодавства. Адже оцінка ефективності законодавства дозволяє виявити найбільш дієві закони та юридичні конструкції, які можуть стати орієнтиром для законодавця; містять апробовані часом моделі та методи формування та викладення норм права, використання яких відповідає особливостям національної правової системи.

¹ Згідно п. 5 статті 35 Закону України «Про правотворчу діяльність» № 3354-ІХ від 24.08.2023 р. для забезпечення єдності термінології, що вживається у нормативно-правових актах України, створюється Єдиний глосарій правових термінів, наповнення, зберігання, обробка та використання якого забезпечується Міністерством юстиції України. З метою створення Єдиного глосарію правових термінів Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова № 577 від 17.05.2024 р. «Про функціонування Єдиного глосарію правових термінів», яка набирає чинності через шість місяців з дня введення в дію Закону № 3354-ІХ. Постановою визначено, що ведення Глосарія здійснюється державною мовою за рубриками галузей права із зазначенням нормативно-правових актів, у яких міститься визначення відповідного терміна. Глосарій може містити переклад правових термінів англійською мовою та розміщується на офіційному веб-сайті Мін'юсту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Vanterpool V. A Critical Look at Achieving Quality in Legislation. *European Journal of Law Reform*. 2007. No 9. P. 167–204.
2. Дутко А. О. Юридичні конструкції та їх використання в законотворчій практиці України: Монографія / А.О. Дутко. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2013. 176 с.
3. Перерва Ю. М. Законодавча техніка як особливий елемент методології законодавчого процесу. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 3. С. 227–229. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2014_3_72
4. Щербина В. С. Соціальне призначення засобів законодавчої техніки. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 179–183.
5. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Редакція від 27.11.2014 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0002451-06#Text>
6. Волохов О. С. Міжнародні стандарти правотворчості, які формалізовані в актах Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) та їх вплив на ефективність законодавства в Україні. *Публічне право*. 2023. № 3(51). С. 160–169.
7. Міщук І. В. Якість законодавства крізь призму дотримання правил та засобів законодавчої техніки. *Нове українське право*. 2021. Вип. 4. С. 92–97.
8. Баб'юк М. П., Гелецька І. О. Законодавча техніка та її використання у цивільно-правових нормах. *Юридичний вісник*. 2021. № 2021/6. С. 24–32. URL: http://yurvisnyk.in.ua/v6_2021/3.pdf
9. Клочко М. І. Юридична термінологія: поняття, особливості. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. Випуск 18. С. 148–154.
10. Лавренко Д. О. Юридична конструкція та її види в комплексі елементів законотворчої техніки. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2024. № 12. С. 974–978. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/12/166.pdf>
11. Левицька Н. О. Юридичні конструкції та система права: співвідношення понять. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 169–173. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/9/35.pdf>