

ПЕРСПЕКТИВИ АДАПТАЦІ (РЕЦЕПЦІЇ) ТЕХНІКИ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ ЄС В УКРАЇНІ

Возняк Ігор Зіновійович

*аспірант кафедри теорії та філософії права
Львівського національного університету імені Івана Франка
м. Львів, Україна*

Аналіз законотворчої роботи Верховної Ради свідчить про існування багатьох проблем у законодавчому процесі, які потребують вирішення або, принаймні, певного пом'якшення. Одним з кроків, які можна вжити на шляху до досягнення цієї цілі, є вивчення зарубіжного досвіду, зокрема досвіду Європейського Союзу, й адаптація (рецепція) тих його практик, які можуть виявитися найкориснішими в українських реаліях і можуть посприяти трансформації правової системи України на її євроінтеграційному шляху.

Техніка нормопроекткування ЄС почала формуватися лише на початку 1990-х років, коли Європейські Спільноти почали працювати над регуляторною (*regulatory quality*) та нормативною (*legislative quality*) якістю своїх актів¹. Професор конституційного й адміністративного права Лейденського університету (Нідерланди) Вім Вурманс зазначав, що навіть у 2009 році ідея покращення якості законодавства ЄС була досить новою, оскільки до 1990-х років, коли гостро постало це питання, якості законодавчих інструментів не приділяли багато уваги через поспіх, який був викликаний бажанням створити спільний внутрішній ринок². Протягом трохи більше ніж десяти років після засідання Європейської ради в Единбурзі в 1992 році та публікації в 1993 році комюніке Європейської комісії про функціонування внутрішнього ринку Спільнот після 1992 року, в якому було наголошено на потребі вирішення проблем з прозорістю та послідовністю правової системи Спільнот (п. 1.1.)³, було досягнуто низки різноманітних угод і ухвалено певні документи, які хоча й не мають обов'язкової юридичної сили, однак встановлюють вимоги до юридичної техніки ЄС загалом і техніки нормопроекткування зокрема. У цей час у багатьох країнах ЄС з багатьох причин усе більшу увагу до себе привертало питання якості законодавства, а фокус академічної та професійної

¹ Xanthaki, H. (2018). The Problem of Quality in EU legislation: what on earth is really wrong? *UCL Discovery*. С. 7. https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10047185/7/Xanthaki_2018%20EU%20Better%20Regulation%20Agenda%20Chapter.pdf.

² Voermans, W. (2009). Concern about the quality of EU legislation: What kind of problem, by what kind of standards? *Erasmus Law Review*, 2(1), 10. https://repub.eur.nl/pub/20568/ELR_issue6_004.pdf.

³ Opinion on the Commission Communication on the operation of the Community's internal market after 1992—Follow-up to the Sutherland Report. *Official Journal of the European Communities*, 93/C 201/19, 1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993IE0602>.

спільноти був спрямований на створення кращого законодавства⁴. Тож по всій Європі, як і на рівні ЄС загалом, почався процес формування політики щодо покращення законодавства⁵. Варто зазначити, що аналогічний процес відбувався та відбувається в Україні, однак він має дещо несистемний характер.

Французький правник і колишній юридичний радник Європейської ради Жан-Клод Пірі зазначає, що питання якості законодавства ЄС пов'язане зі змістом законодавства (матеріальна легістика, *material legistics*) та його викладом (формальна легістика, *formal legistics*)⁶. Як зазначає В. Вурманс, перший період розвитку підходів до покращення законодавства ЄС, який припав на 1990-ті та початок 2000-х років, був пов'язаний з покращенням якості викладу законодавства та його спрощенням⁷, тобто, як можемо стверджувати, з формальною легістикою, яка по суті охоплює техніку нормопроекування. Натомість пізніше європейські правотворці більше зосередилися на матеріальній легістиці.

Основні вимоги техніки нормопроекування Європейського Союзу викладено в Міжінституційній угоді про спільні інструкції щодо якості проєкування законодавства Спільноти від 22 грудня 1998 року⁸. Основна (нормативна) частина документа складається з п'яти частин: загальні принципи; різні частини акта; внутрішні та зовнішні відсилання; акти про внесення змін; прикінцеві положення, положення про скасування інших актів і додатки. Ці вимоги по пунктах деталізовано в Спільному практичному посібнику Європейського Парламенту, Ради та Комісії для осіб, які залучені до зовнішнього оформлення права Європейського Союзу (далі – Посібник), перше видання якого з'явилося у 2000 році, а друге – у 2013 році⁹. Хоча ці рекомендації значною мірою мають універсальну природу або відображають особливості правової системи ЄС, деякі з них варто розглянути з погляду їхнього впровадження в законотворчому процесі в Україні.

На законодавчому рівні правила нормопроекування, зокрема й законопроекування, сьогодні визначені ЗУ «Про правотворчу діяльність»¹⁰. На рівні Міністерства юстиції й інших органів центральної виконавчої влади було розроблено цілу низку методичних рекомендацій з нормопроектної техніки. Найбільш детально з основними вимогами законодавчої техніки в

⁴ Voermans, 2009, с. 63.

⁵ Voermans, 2009, с. 64.

⁶ Piris, J.-C. (2005). The legal orders of the European Community and of the Member States: peculiarities and influences in drafting. *Amicus Curiae*, 58, 21. <https://saspace.sas.ac.uk/171/1/PirisJean-ClaudeIssue058.pdf>.

⁷ Voermans, 2009, с. 80.

⁸ Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation. *EUR-Lex*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31999Y0317%2801%29&qid=1698087674148>.

⁹ Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation. *EUR-Lex*. <https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228ENN.pdf>.

¹⁰ Закон України «Про правотворчу діяльність» 24 серпня 2023 року № 3354-IX. *Верховна Рада України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20>

Україні можна ознайомитися в Правилах оформлення проектів законів та основних вимогах законодавчої техніки (Методичні рекомендації), які періодично видає Апарат Верховної Ради України: четверте видання було опубліковано в 2014 році¹¹, а п'яте – у 2018 році в рамках програми USAID (Агентства США з міжнародного розвитку) «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво»¹². Основна частина цих документів структурно та змістово має багато подібностей з вище згаданим актом ЄС, однак їх можна вдосконалити шляхом детального зіставлення з Посібником і завдяки адаптації (рецепції) окремих підходів і практик ЄС.

В українській правовій науці загальноновизнаною є позиція, що належний рівень розвитку юридичної техніки сприяє забезпеченню верховенства права, однак цікавим для теорії права та перспективним для подальшого теоретичного осмислення в національній правовій науці є формулювання другого абзацу пункту 1.2. Посібника, відповідно до якого доступність і зрозумілість закону для кожного також є передумовою для забезпечення рівності громадян перед законом¹³. Крім того, в Посібнику також наголошено на значенні належного нормопроекування в судовій практиці ЄС. Так, у пункті 1.3. зазначено, що Суд справедливості ЄС може застосовувати обмежувальне тлумачення щодо норм, які не сформульовано чітко¹⁴. Можна таким чином констатувати, що наукового осмислення також потребує вплив рівня розвитку юридичної техніки на судове правозастосування.

Від самого початку існування ЄС ще у формі Європейської економічної спільноти (ЄЕС) важливу роль відігравала саме обґрунтованість ухвалення актів. У пункті 10.2. Посібника зазначено, що мета викладу причин ухвалення того чи іншого акта полягає в тому, щоб (1) усі мали можливість пересвідчитися в обставинах, за яких нормотворчий орган здійснив свої повноваження щодо видання норм права, (2) сторони спору мали можливість захищати свої інтереси, а (3) Суд справедливості ЄС міг функціонувати як (певного роду) суд касаційної інстанції (*power of review*)¹⁵. У цьому контексті в Посібнику згадано рішення Суду справедливості ЄЕС у справі 24/62 від 4 липня 1963 року, у якому Суд зазначив, що недостатність, невиразність і непослідовність викладу причин Рішення [Комісії ЄЕС] не задовольняє вимоги статті 190 [Римських договорів]¹⁶. Для забезпечення цієї вимоги в нормативно-правових актах ЄС використовують

¹¹ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). (2014). *Апарат Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0002451-06/ed20141127>.

¹² Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). (2018). *Програма «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво»*. <https://vo.uu.edu.ua/mod/resource/view.php?id=195102&forceview=1>.

¹³ Joint Practical Guide..., с. 10.

¹⁴ Там само, с. 10.

¹⁵ Там само, с. 31.

¹⁶ Federal Republic of Germany vs. Commission, European Court of Justice, 4 July 1963, Case 24/62. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0024, с. 70>.

досить розлогі преамбули, які складаються з покликань (*citations*) і декларативних положень (*recitals*). Посібник містить детальні інструкції щодо особливостей структурування та викладу цих елементів. Преамбула починається з покликань, мета яких полягає в юридичному обґрунтуванні ухвалення акта й описі головних кроків процедури його ухвалення¹⁷. Структура покликань є стандартизованою: спершу викладають юридичне підґрунтя для ухвалення акта, а потім – процедурні акти (дії)¹⁸. Після покликань розміщують декларативні положення, котрі, відповідно до п. 10.1. Посібника, містять пояснення причин ухвалення акта. Особливістю цих положень є те, що вони мають бути викладені неімперативною мовою, а суб'єкти правовідносин не повинні сприймати їх за нормативні положення¹⁹. У пункті 10.6. Посібника також зазначено, що завжди мають бути наведені причини для зміни чи скасування норми права²⁰. Загалом Посібник містить досить деталізовані вимоги до декларативних положень. Натомість Методичні рекомендації Апарату ВРУ лише згадують про можливість використання преамбул і не деталізують ні їхньої структури, ні вимог до них.

Посібник визначає досить детальні правила щодо відсилань до інших актів законодавства ЄС. На особливу увагу заслуговує рекомендація в п. 16.10.5., відповідно до котрої в нормативній частині акта можуть міститися лише такі відсилання до інших актів, які є вкрай необхідними, а читач повинен розуміти акт в ізоляції та без потреби звертатися до інших актів²¹. Юридична техніка ЄС (п. 16.11.–16.16. Посібника) визнає існування двох видів відсилань до інших норм за характером змін у часі: динамічне та статичне. Під динамічним відсиланням слід розуміти відсилання до норми права в тій редакції, у якій вона існує на момент звернення до неї, а під статичним – до норми права на певний, визначений момент часу. Як правило, відсилання є динамічними, якщо в акті не зазначено інше²². Методичні рекомендації Апарату ВРУ містять лише вимоги про оформлення відсильних і бланкетних норм та не дають рекомендацій щодо належного використання таких норм.

Наведені вище окремі приклади демонструють потенціал для розширення теоретичного розуміння значення юридичної техніки для правової системи України та вказують на деякі прогалини у вітчизняних методичних рекомендаціях щодо нормопроєктування. Хоча акцент цієї публікації було зроблено лише на законотворенні з огляду на обмеженість обсягів, можна підсумувати, що значний теоретико-прикладний інтерес становить аналіз відповідних актів і документів ЄС з метою виявлення тих правил і підходів, які можуть виявитися придатними та доречними для адаптації (рецепції) в нормопроєктну діяльність в Україні.

¹⁷ Там само, с. 26.

¹⁸ Там само, с. 27–29.

¹⁹ Там само, с. 31.

²⁰ Joint Practical Guide..., с. 32.

²¹ Там само, с. 52.

²² Там само, с. 52–53.