

УДК 340.13

DOI 10.33244/2617-4154.2(19).2025.57-64

О. М. Бодунова,
д-р юрид. наук, доцент,
Державний податковий університет
e-mail: olesalasuk@gmail.com
ORCID ID 0000-0001-9179-5985

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто зарубіжний досвід правотворчої діяльності та прогресивні практики його використання. Зазначено, що в умовах сьогодення вдосконалення механізму правотворчості в Україні є важливим для забезпечення якості та ефективності законодавства. Так, в умовах війни удосконалення законодавства є критично важливим для адаптації правової системи до нових реалій та забезпечення ефективного функціонування держави. Військові конфлікти вимагають оперативного реагування на загрози, що потребує внесення змін до законів, спрямованих на посилення обороноздатності, регулювання діяльності силових структур та забезпечення громадської безпеки.

У контексті сказаного, запозичення міжнародного досвіду у сфері правотворчої діяльності є ключовим для України. Це сприяє підвищенню якості законодавства, гармонізації норм із міжнародними стандартами, зміцненню правової держави та покращенню інвестиційного клімату. Так, запозичення міжнародного досвіду у правотворчості дає змогу Україні гармонізувати законодавство з нормами ЄС, підвищити ефективність нормопроєктування, посилити верховенство права та правову визначеність, сприяти цифровізації державного управління, підвищити прозорість та участь громадськості. Україна вже впроваджує кращі міжнародні практики, проте основним викликом залишається їх ефективне застосування в національному контексті.

На основі аналізу зарубіжного досвіду сформульовано підходи до вдосконалення правотворчої діяльності:

1) Запровадження цифрових інструментів нормопроєктування (використання алгоритмів аналізу законодавства для уникнення суперечностей та дублювання норм, застосування штучного інтелекту та big data для оцінки впливу законодавчих ініціатив).

2) Матеріальні та формальні критерії оцінки законопроєктів (аналіз змісту (матеріальний критерій) для перевірки відповідності законотворчих ініціатив потребам суспільства, оцінка структури, термінології, юридичної техніки (формальний критерій) для забезпечення зрозумілості та однозначності).

3) Ефективне прогнозування наслідків нормативно-правових актів (система SOLON допомагає уникнути помилок на стадії планування, що зменшує ризики неефективних законів, використання експертних моделей прогнозування, які враховують економічні, соціальні та правові наслідки).

4) Спрощення процесу нормопроєктування (використання автоматизованих редакторів законодавства (аналогів Lexidit, Lexeditor IRI_AI), створення єдиної електронної платформи законопроектів, що дасть змогу забезпечити прозорість і контроль якості.

5) Участь експертів із різних галузей (інструменти, подібні до SOLON, допомагають залучати фахівців без юридичної освіти, що робить законопроекти більш всеосяжними, використання інтерактивних консультацій із громадськістю та науковцями).

Ключові слова: правотворчість, нормотворчість, зарубіжний досвід, штучний інтелект, SOLON, законопроект, Lexidit, нормопроєктування.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення вдосконалення механізму правотворчості в Україні є важливим для забезпечення якості та ефективності законодавства. Так, в умовах війни вдосконалення законодавства є критично важливим для адаптації правової системи до нових реалій та забезпечення ефективного функціонування держави. Військові конфлікти вимагають оперативного реагування на загрози, що потребує внесення змін до законів, спрямованих на посилення обороноздатності, регулювання діяльності силових структур та забезпечення громадської безпеки.

Крім того, воєнний стан може обмежувати певні права та свободи, але водночас необхідно гарантувати базові конституційні права. Удосконалення законодавства спрямоване на баланс між забезпеченням національної безпеки та дотриманням прав людини.

У контексті сказаного, запозичення міжнародного досвіду у сфері правотворчої діяльності є ключовим для України. Це сприяє підвищенню якості законодавства, гармонізації норм із міжнародними стандартами, зміцненню правової держави та покращенню інвестиційного клімату. Так, запозичення міжнародного досвіду у правотворчості дає змогу Україні гармонізувати законодавство з нормами ЄС, підвищити ефективність нормопроєктування, посилити верховенство права та правову визначеність, сприяти цифровізації державного управління, підвищити прозорість та участь громадськості. Україна вже впроваджує кращі міжнародні практики, проте основним викликом залишається їх ефективне застосування в національному контексті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблематики правотворчої діяльності в Україні здійснювалося багатьма науковцями, а саме: С. В. Бобровник, О. Л. Богініча, М. С. Булкат, С. М. Гусарова, С. Д. Гусарева, Т. О. Дідича, О. Л. Львової, Л. О. Макаренко, Н. М. Оніщенко, І. І. Павлюкова, Н. М. Пархоменко, О. В. Петришина, В. І. Риндюк, О. В. Скрипнюка, С. О. Сунегіна, М. О. Теплюка, О. І. Чаплук, О. І. Ющика тощо.

Постановка завдання. Метою цього дослідження є теоретичний аналіз та розгляд основних засад правотворчої діяльності в зарубіжних країнах та можливості їх застосування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Почнемо з того, що вивчення міжнародного досвіду в сфері правотворчої діяльності може надати Україні ряд переваг для вдосконалення власної законодавчої системи. Залучення міжнародних практик сприяє впровадженню новітніх підходів у правотворчість, що може покращити якість та ефективність законодавчих процесів в Україні.

Дослідження міжнародного досвіду дає змогу українським законодавцям переймати найкращі світові практики, сприяючи гармонізації національного законодавства з міжнародними нормами та стандартами. Впровадження перевірених міжнародних підходів може стати поштовхом для реформування та оновлення української правотворчої системи, підвищуючи її адаптивність до сучасних викликів та потреб суспільства. Саме тому розглянемо досвід провідних країн світу у сфері правотворчої діяльності.

Правотворчість у Сполучених Штатах Америки характеризується унікальною системою, яка поєднує різні джерела права та рівні законодавства. Верховний закон країни, що встановлює основи державного устрою та гарантує права громадян. Федеральні закони приймаються Конгресом США та діють на всій території країни. Кожен із 50 штатів має власну конституцію та законодавчі акти, які чинні в межах відповідного штату.

США належать до системи загального права, де рішення судів, особливо Верховного Суду, мають силу прецеденту та є обов'язковими для нижчих судів під час розгляду подібних справ. Це означає, що суди не лише застосовують закони, але й фактично створюють нові правові норми через свої рішення. Верховний Суд США виконує функцію конституційного контролю, оцінюючи відповідність законів та дій органів влади Конституції. Через це він відіграє значну роль у правотворчості, встановлюючи юридичні прецеденти та тлумачення конституційних норм.

Президент США та губернатори штатів можуть видавати виконавчі укази, які мають обов'язкову силу та спрямовані на управління діяльністю виконавчої влади або реалізацію законів [2].

Ця багаторівнева та динамічна система правотворчості забезпечує баланс між федеральною та регіональною владою, даючи змогу ефективно реагувати на потреби суспільства та забезпечувати верховенство права.

Нормопроекування в Польщі є ретельно структурованим процесом, що забезпечує якість та ефективність законодавства. Право вносити законопроекти мають депутати Сейму (нижня палата парламенту), Сенат (верхня палата), Президент, Рада Міністрів та групи громадян чисельністю не менше ніж 100 тисяч осіб. При Раді Міністрів діє Законодавча рада, яка є консультативно-дорадчим органом з питань правової системи. Вона складається з осіб із значним юридичним досвідом і знаннями, а строк її повноважень становить 4 роки. Рада надає висновки щодо методів вирішення проблем, пов'язаних із застосуванням Конституції, імплементацією права ЄС та процесом правотворчості, охоплюючи принципи законодавчої техніки [3].

Центр урядового законодавства, підпорядкований Прем'єр-міністру, координує законодавчу діяльність Ради Міністрів та інших органів державного управління. Він забезпечує підготовку законопроектів, аналізує судову практику та співпрацює з Міністром у справах ЄС щодо гармонізації польського права з правом ЄС.

Після внесення законопроекту до Сейму він проходить три читання. Під час першого читання обговорюються загальні положення, після чого проект направляється до відповідних комісій для детального опрацювання. Після другого читання, під час якого обговорюються поправки, відбувається третє читання та голосування. Після схвалення Сеймом законопроект передається до Сенату, який може запропонувати поправки, відхилити або схвалити його без змін. Сейм має право відхилити поправки Сенату абсолютною більшістю голосів.

Після схвалення обома палатами парламенту закон передається Президенту для підписання. Президент має 21 день для підписання закону, повернення його до Сейму з обґрунтованими зауваженнями (право вето) або направлення до Конституційного трибуналу для перевірки конституційності. Якщо закон підписано, він публікується в «Dziennik Ustaw» (Офіційний вісник) і набуває чинності відповідно до визначених у ньому положень.

Нормопроекткування у Швеції є структурованим і прозорим процесом, спрямованим на забезпечення високої якості законодавства. На початковому етапі визначаються цілі та необхідність прийняття нового закону або внесення змін до існуючого законодавства. Виконавчий орган влади формує спеціальний комітет для детального аналізу та розробки законопроекту [4].

Проводиться ретельна оцінка потенційного впливу законопроекту, охоплюючи економічні, соціальні та правові аспекти. Проект обговорюється з представниками бізнесу, громадськими організаціями та іншими зацікавленими сторонами для врахування їхніх зауважень та пропозицій. Після завершення підготовчого етапу законопроект подається до парламенту для офіційного розгляду. Спеціалізовані парламентські комітети аналізують проект, проводять додаткові слухання та готують рекомендації. Законопроект обговорюється на пленарних засіданнях парламенту, після чого відбувається голосування. Після схвалення парламентом законопроект передається монарху для формального затвердження. Затверджений закон публікується в офіційному виданні та набирає чинності відповідно до визначених положень.

Нормопроекткування в Іспанії є складовою частиною законодавчого процесу, який охоплює розробку, обговорення та прийняття нормативно-правових актів. Іспанський парламент складається з двох палат: нижня палата, яка відповідає за ініціювання та прийняття законів, і верхня палата, яка виконує функції перегляду та затвердження законопроектів.

Законопроекти можуть бути внесені урядом, депутатами Конгресу або Сенату. Проекти проходять через кілька читань, обговорень та можливих поправок у кожній палаті. Після схвалення обома палатами законопроект передається королю для формального підписання та набрання чинності [5].

Отже, нормопроекткування в європейських країнах характеризується рядом спільних особливостей, які забезпечують ефективність та якість законодавчого процесу:

1. Чітке розподілення повноважень: У більшості європейських держав законодавча діяльність здійснюється переважно парламентом, який часто є двопалатним. Наприклад, у Франції парламент складається з Національної асамблеї та Сенату; в Італії – з Палати депутатів та Сенату Республіки. Така структура сприяє детальному обговоренню та аналізу законопроектів.

2. Стандартизація та гармонізація законодавства. Європейські країни прагнуть до узгодженості своїх законодавств із нормами Європейського Союзу, що забезпечує єдність правового поля та полегшує інтеграційні процеси.

3. Прозорість та участь громадськості. Процес нормопроєктування часто охоплює публічні обговорення, громадські слухання та консультації з експертами, що підвищує якість законодавства та забезпечує врахування інтересів різних верств населення.

4. Правова експертиза. Перед прийняттям нормативно-правових актів проводиться детальна правова експертиза, яка оцінює відповідність проекту чинному законодавству та його потенційний вплив на суспільство.

5. Використання юридичної техніки. У процесі нормопроєктування приділяється увага юридичній техніці, що охоплює правильне формулювання норм, використання чіткої та однозначної термінології, а також дотримання встановлених стандартів оформлення документів.

Нормопроєктування в європейських країнах є ключовим елементом правотворчості, спрямованим на створення ефективного та стабільного законодавства. Однак цей процес стикається з рядом проблем, зокрема:

1. Надмірне бюрократичне навантаження. Участь численних державних органів у процесі нормопроєктування може призводити до затягування процедур та ускладнення процесу прийняття рішень.

2. Недостатня взаємодія між урядом та парламентом. Брак координації між цими гілками влади може призводити до дублювання функцій, прогалин у законодавстві та затримок у впровадженні необхідних змін.

3. Ігнорування принципу демократизму. Недостатнє залучення громадськості до процесу нормопроєктування може призводити до відсутності врахування інтересів різних верств населення та зниження легітимності прийнятих норм.

4. Відсутність системності в законодавстві. Дублювання функцій різних органів влади, прогалини та колізії в правовому регулюванні можуть ускладнювати правозастосування та створювати правову невизначеність.

5. Недостатня якість нормативно-правових актів. Проблеми з юридичною технікою, нечітке формулювання норм та відсутність внутрішньої узгодженості можуть призводити до труднощів у застосуванні законодавства та виникнення правових колізій.

6. Проблеми адаптації законодавства до європейських стандартів. Адаптація національного законодавства до *acquis communautaire* вимагає значних зусиль та ресурсів, а також тісної співпраці між різними державними органами та інститутами.

Висновки. На основі аналізу зарубіжного досвіду можна сформулювати підходи до вдосконалення правотворчої діяльності:

1. Запровадження цифрових інструментів нормопроєктування (використання алгоритмів аналізу законодавства для уникнення суперечностей та дублювання норм, застосування штучного інтелекту та *big data* для оцінки впливу законодавчих ініціатив).

2. Матеріальні та формальні критерії оцінки законопроектів (аналіз змісту (матеріальний критерій) для перевірки відповідності законотворчих ініціатив потребам суспільства,

оцінка структури, термінології, юридичної техніки (формальний критерій) для забезпечення зрозумілості та однозначності).

3. Ефективне прогнозування наслідків нормативно-правових актів (система SOLON допомагає уникнути помилок на стадії планування, що зменшує ризики неефективних законів, використання експертних моделей прогнозування, які враховують економічні, соціальні та правові наслідки).

4. Спрощення процесу нормопроєктування (використання автоматизованих редакторів законодавства (аналогів Lexidit, Lexeditor IRI_AI), створення єдиної електронної платформи законопроектів, що дасть змогу забезпечити прозорість і контроль якості).

5. Участь експертів із різних галузей (інструменти, подібні до SOLON, допомагають залучати фахівців без юридичної освіти, що робить законопроекти більш всеосяжними, використання інтерактивних консультацій із громадськістю та науковцями).

Перспективними напрямками вдосконалення правотворчої діяльності для України можуть стати:

1) створення національної системи оцінки законодавства – за прикладом SOLON, яка дасть змогу уникати юридичної невизначеності;

2) автоматизація нормопроєктування – розробка спеціального програмного забезпечення для оцінки законодавчих ініціатив;

3) підвищення якості законодавства – впровадження стандартів юридичної техніки та прогнозного аналізу.

На нашу думку, запозичення таких підходів сприятиме зменшенню правової невизначеності, покращенню якості законодавчих процесів і підвищенню довіри до законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сейдаметова Е. Р., Предместніков О. Г. Міжнародний досвід у сфері правотворення: аналіз і порівняння з українською моделлю. *Concepts for the Development of Society's Scientific Potential* : Proceedings of the 4th International Scientific and Practical Conference (June 19–20, 2023). Prague, Czech Republic. URL : <https://archive.interconf.center/index.php/2709-4685/article/view/3907/3943>

2. Джерела права та їх пріоритет. URL : https://ukrayinska.libretexts.org/Бізнес/Закон/Книга%3A_Право_господарських_правочинів/01%3A_Вступ_до_права_та_правових_систем/1.05%3A_Джерела_права_та_їх_пріоритет?utm_source=chatgpt.com

3. Особливості організації та діяльності українського й польського урядів. URL : https://uplan.org.ua/osoblyvosti-orhanizatsii-ta-diialnosti-ukrainskoho-i-polskoho-uriadiv/?utm_source=chatgpt.com

4. Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні. Підготовлено Офісом парламентської реформи проєкт з парламентської реформи Європейського Союзу та програми розвитку організації об'єднаних націй в Україні. URL : https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf?utm_source=chatgpt.com

Бодунова О. М. Основні засади правотворчої діяльності: зарубіжний досвід та перспективи запровадження в Україні

5. Конституційне право : підручник / Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Лисенко О. М., Мелешевич А. А. ; за загальною редакцією М. І. Козюбри. К. : Baire, 2021. 528 с. URL : https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/489959.pdf?utm_source=chatgpt.com

REFERENCES

1. Seidametova E. R., Predmestnikov O. H. Mizhnarodnyi dosvid u sferi pravotvorennia: analiz i porivniannia z ukraïnskoiu modelliu. *Concepts for the Development of Society's Scientific Potential* : Proceedings of the 4th International Scientific and Practical Conference (June 19–20, 2023). Prague, Czech Republic. URL : <https://archive.interconf.center/index.php/2709-4685/article/view/3907/3943>

2. Dzherela prava ta yikh priorytet. URL : https://ukrayinska.libretexts.org/Biznes/Zakon/Knyha%3A_Pravo_hospodarskykh_pravochyniv/01%3A_Vstup_do_prava_ta_pravovykh_system/1.05%3A_Dzherela_prava_ta_yikh_priorytet?utm_source=chatgpt.com

3. Osoblyvosti orhanizatsii ta diialnosti ukraïnskoho y polskoho uriadiv. URL : https://uplan.org.ua/osoblyvosti-orhanizatsii-ta-diialnosti-ukraïnskoho-i-polskoho-uriadiv/?utm_source=chatgpt.com

4. Kontseptualna zapyska shchodo udoskonalennia zakonodavchoho protsesu v Ukraïni. Pidhotovleno Ofisom parlamentskoi reformy proiekt z parlamentskoi reformy yevropeiskoho soiuzu ta prohramy rozvytku orhanizatsii obiednanykh natsii v Ukraïni. URL : https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf?utm_source=chatgpt.com

5. Konstytutsiine pravo : pidruchnyk / Barabash Yu. H., Boryslavska O. M., Venher V. M., Koziubra M. I., Lysenko O. M., Meleshevych A. A. ; za zahalnoi redaktsiiei M. I. Koziubry. K. : Vaite, 2021. 528 s. URL : https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/489959.pdf?utm_source=chatgpt.com

O. M. Bodunova. BASIC PRINCIPLES OF LAWMAKING: FOREIGN EXPERIENCE AND PROSPECTS FOR IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The article examines the foreign experience of lawmaking and progressive practices of its use. It is noted that in today's conditions, improvement of the law-making mechanism in Ukraine is important for ensuring the quality and effectiveness of legislation. Thus, in times of war, improvement of legislation is critical for adapting the legal system to new realities and ensuring the effective functioning of the State. Military conflicts require a rapid response to threats, which requires amendments to laws aimed at strengthening defence capabilities, regulating the activities of law enforcement agencies and ensuring public safety.

In this context, the adoption of international experience in lawmaking is key for Ukraine. It helps to improve the quality of legislation, harmonise regulations with international standards, strengthen the rule of law and improve the investment climate. For example, the adoption of international experience in lawmaking allows Ukraine to harmonise its legislation with EU norms, improve the efficiency of rulemaking, strengthen the rule of law

and legal certainty, promote digitalisation of public administration, and increase transparency and public participation. Ukraine is already implementing international best practices, but the main challenge remains their effective application in the national context.

Based on the analysis of foreign experience, the article formulates approaches to improving lawmaking:

1. Introduction of digital rulemaking tools (use of legislative analysis algorithms to avoid contradictions and duplication of norms, use of artificial intelligence and big data to assess the impact of legislative initiatives).

2. Material and formal criteria for assessing draft laws (content analysis (material criterion) to verify that legislative initiatives meet the needs of society, assessment of structure, terminology, legal technique (formal criterion) to ensure clarity and unambiguity).

3. Effective forecasting of the consequences of legal acts (SOLON helps to avoid mistakes at the planning stage, which reduces the risks of ineffective laws, the use of expert forecasting models that take into account economic, social and legal consequences).

4. Simplification of the rulemaking process (use of automated legislative editors (analogues of Lexidit, Lexeditor IRI_AI), creation of a single electronic platform for draft laws, which will ensure transparency and quality control).

5. Participation of experts from various fields (tools like SOLON help to involve specialists without legal education, which makes draft laws more comprehensive, use of interactive consultations with the public and academics).

Keywords: lawmaking, rulemaking, foreign experience, artificial intelligence, SOLON, draft law, Lexidit, rulemaking.

Стаття надійшла до редколегії 6 березня 2025 року