

Руслан Чернолуцький, к. ю. н.

Інститут законодавства Верховної Ради України

ДОСВІД КАНАДИ В НОРМОПРОЕКТУВАННІ ТА ЙОГО РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Ruslan Chernolutsky, PhD in Law

Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

CANADA'S EXPERIENCE IN LEGISLATIVE DRAFTING AND ITS ROLE AND IMPORTANCE FOR UKRAINE

The article examines Canadian experience in legislative drafting and its role and importance for establishment of rule-making in Ukraine.

The author specifies that epistemological context of creative reception of international experience in various fields of social life is the trend of contemporary world development and reception of international experience at legislative drafting, borrowing western procedural and legal instruments in the field of lawmaking and law is deterministic legal globalization.

In ontological aspect borrowing of foreign experience in legislative drafting is not exactly reception law, it serves as borrowing of procedural rules of a foreign state in lawmaking (legislative) activities, and more precisely in the area of legal technique, which is interpreted in a broad sense; thus borrowing of elements of other modern legal systems is made.

Choosing Canada to draw its experience in legislative drafting is justified by the fact that this state not only has one of the most consistent legislation in the world, but has made substantial theoretical, methodological and technological approaches to legal technique in specialized field. Canada's experience in legislative drafting is important for Ukraine from several directions, among which are: a) exercising of legislative drafting by professional specialists legist; b) developing of clear and unchanging methodological and technological approaches to such activity; c) involvement of general public for the purpose of public consultation in preparation of draft regulations and detailed government regulation of such activity; d) the creation of an appropriate system to study legal technicalities, including legislative drafting for students in law schools in Canada, and for legist in the Ministry of Justice of Canada.

Key words: legal globalization, reception of foreign experience, legislative drafting (drafting), lawmaking activities, Canada's experience in the field of legislative drafting, public participation in legislative drafting, legists.

Постановка проблеми. Є загальновідомим, що формування чи оновлення правової бази держави є безпосередньо пов'язаним із складною інтелектуально-технологічною процедурою правотворчого процесу, який починається з розробки проекту нормативно-правового акту (нормопроекткування, нормопроектної діяльності). Її онтологічним змістом є розробка і моделювання майбутньої правової норми, що має регламентувати та регулювати, а у підсумку, змінити, саме правове регулювання тієї або іншої сфери суспільних відносин.

У вітчизняній юридичній літературі проблематика процедури розробки проектів нормативно-правових актів (нормопроекткування, нормопроектної діяльності) є недостатньо дослідженою. Це пояснюється, по-перше, відсутністю не тільки єдиних методологічних та евристичних (процесуально-технологічних) підходів до розуміння сутності і значення цього вкрай важливого інституту, а й, по-друге, переважним акцентуванням уваги представників доктрини на проблемах правотворчого процесу, як форми виразу суверенної волі народу та держави, що у підсумку, вводить проблематику на більш високий рівень теоретико-праксеологічного узагальнення, акцентує увагу на загальних проблемах правотворчості, рефлексує її на актуальних питаннях саме процесу прийняття правових норм та нормативно-правових актів.

Виокремлюючи істотну роль суб'єктів нормопроектувальної діяльності, провідний канадський фахівець в сфері нормопроекткування та правотворчості Р. К. Бержерон звертає увагу на те, що під

явищем нормопроектування доцільно розуміти діяльність нормопроектувальників, які мають «проникнутися реальністю, яку потрібно упорядкувати законом і не приймати за істину твердження, що засновані на звичках...»¹. На думку вченого, нормопроектування повинно відповідати розробленим правилам та методикам підготовки проекту нормативно-правового акту, положення якого мають знайти своє підтвердження рівнем розвитку суспільних відносин. Специфікою такого наукового підходу є, по-перше, не тільки обґрунтування необхідності розробки системи «правил нормопроектування», які є уніфікованим матеріалом для практичної діяльності нормопроектувальників, що зводиться виключно до технічної, технологічної процедури оформлення положень проектів нормативно-правових актів, але й, по-друге, фактично вивчення, аналіз, усвідомлення, тлумачення та запозичення досвіду, що накоплений фахівцями-легістами Канади в цій сфері. Звідсіля можна зробити висновок, що рецепція іноземного досвіду нормопроектування є одним з ефективніших засобів вдосконалення національної системи нормопроектування, в тому числі й законопроектування, в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно зазначити, що у 90-х роках ХХ ст. у державах пострадянського простору підвищується інтерес до вивчення проблематики нормопроектування, що пов'язано із розробкою рекомендаційних матеріалів щодо специфіки формування змісту і структури проектів нормативно-правових актів. Перш за все, це було викликано об'єктивною необхідністю оперативного оновлення і формування власної національної нормативно-правової бази в умовах побудови незалежних та суверенних держав. Вказаний період характеризується науковими розробками проблем законодавчої техніки В. М. Карташова, Д. А. Керімова, М. Н. Кожини, С. П. Кравченка, І. Д. Шутака, О. І. Ющика; правил нормопроектування в контексті запозичення позитивного досвіду Канади Р. К. Бержерона, С. В. Кабишева; теоретичних основ стадій нормопроектування І. П. Лихолат, М. М. Марченка, О. Г. Мурашина, А. А. Соколової та специфіки інституту правової експертизи Т. В. Губаєвої, М. Г. Оношко, М. В. Ралдугіна.

На початку ХХІ століття виникають нові імена дослідників проблем нормопроектування (законопроектування) та шляхів підвищення якості юридичної техніки та проектів нормативно-правових актів, а саме: І. С. Андрєєва, Н. В. Артикуци, І. О. Биля, О. В. Богачової, Т. О. Дідича, С. В. Плавича, Є. В. Погорелова, І. С. Терлецької, Т. А. Тополянської, І. Д. Шутака.

Слід наголосити на тому, що основною специфікою наукових досліджень проблем нормопроектування сучасного періоду є те, що вони мають виключно прикладний характер та надають інформаційний матеріал щодо покрокової процедурно-процесуальної організації процесу розробки проектів юридичних документів, в тому числі й в контексті рецепції зарубіжного досвіду нормопроектування. Але вказана проблематика досліджується у вказаних авторів у фрагментарному вигляді, тому **метою даної статті** є дослідження національного досвіду Канади в нормопроектуванні (нормопроектній) діяльності та ролі і значенні такого досвіду для України.

Виклад основного матеріалу. Творча рецепція зарубіжного досвіду в різних сферах соціального життя є трендом сучасного світового розвитку. Рецепція зарубіжного досвіду, а точніше рецепція західних процесуально-правових інструментів в сфері нормотворення та законотворення, в тому числі й на рівні нормопроектувальної (законопроектувальної) діяльності, є детермінованою правовою глобалізацією. Саме вона є новим рівнем всесвітнього універсального процесу, що охоплює всі держави світу та, ставлячи в пріоритет інтенсивне чи інтеграційне економічне та політичне співробітництво, а також співпрацю в інших сферах міждержавного життя, об'єктивно «шттовхає» їх «в обійми» один одного, завдяки створенню єдиного правового простору, так й на шлях координації спільних зусиль щодо правового регулювання найбільш важливих питань існування людської цивілізації з метою досягнення і практичного здійснення констант демократичної правової державності.

Останнім часом сучасні вітчизняні та зарубіжні вчені (Азнагулова Г. М., Мельник З. П., Томсінов В. О., Харитонов Є. О. та інші) активізували дослідження питань рецепції, в тому числі й проблематики запозичення зарубіжного правового досвіду, чудово розуміючи, що юридичну науку та практику неможливо розвивати суто на національному ґрунті, оскільки міжнародні відносини, міжнародне право, інтеграційне право й порівняльне правознавство значно розширюють їх джерелознавчу та нормативну базу. З огляду на величезний вплив процесу рецепції на становлення

¹ Бержерон, Р.К. (1998). Правила нормо проектування. *Regles de redaction legislative*, 2.

правових систем різних держав, як вважають вчені, неможливо не звернути увагу на ідейно-теоретичні передумови й семантико-етимологічні корені терміну «рецепція права».

Слід зазначити, що у історичній ретроспективі поняття рецепції використовується дуже давно, причому в різних галузях. Достатньо нагадати процес рецепції римського права та діяльність відносно цього глосаторів та постглосаторів¹. Стосовно права рецепцію визначають по-різному, рефлексуючи ті чи інші характерні її риси. Проте у кожному разі підкреслюється, що, передусім, рецепція – це відродження високорозвиненої системи права, яка існувала раніше. Рецепція («*receptio*» у латинській мові) означає прийняття, а прийматися, запозичуватись можуть: а) власний минулий правовий досвід (у цьому випадку має місце саме спадкоємність); б) елементи інших сучасних правових систем².

Але запозичення іноземного досвіду в сфері нормопроектування не є власне рецепцією права, тобто правових норм, а виступає запозиченням процесуально-процедурних норм іноземної держави в сфері нормопроектної (законопроектної) діяльності, а точніше в сфері юридичної техніки, яка тут тлумачиться у широкому розумінні. Тобто, здійснюється запозичення елементів інших сучасних правових систем.

Необхідно наголосити на тому, що така форма рецепції не є панацеєю та неодмінною умовою успішного розвитку цієї сфери діяльності в Україні. Зарубіжний досвід може бути і не затребуваний через відмінності в місцевих умовах, специфіку національної діяльності і т.д., але рішення про його використання (природно, після його адаптації) повинно прийматися лише після його аналізу. Іншими словами, цей досвід можна не використовувати, але його не можна не знати. Ярким прикладом можливості виникнення такого стану в сфері конституційного нормопроектування є спроби України запозичити польську модель децентралізації країни, шляхом закріплення її в Конституції держави. Однак, экс-президент Польщі О. Квасневський зауважує, що така модель децентралізації, яку Україна взяла за зразок, може не спрацювати через наявність значних розходжень між двома країнами. Виступаючи у Варшаві під час дискусії в Польському інституті міжнародних відносин він заявив, що «Українці так задоволені, що приймають польську модель децентралізації, що я вже боюся. Вони приймають її без урахування головних відмінностей між країнами, і згодом можемо мати багато проблем»³. Він підкреслив, що потрібно враховувати, що Польща однорідна країна (за національною і релігійною складовими), в той же час Україна – дуже різна, у Польщі є елементи демократичних традицій, а в Україні вони дуже слабкі. Крім того, в Польщі з самого початку демократичних перетворень був консенсус щодо децентралізації, а в Україні децентралізація почалася в результаті реалізації Мінських угод, щоб вирішити проблему Донбасу. Він також наголосив, що «дуже складно взяти всі польські позитивні зміни і сказати: дивіться, якщо будете йти крок за кроком, то ця модель запрацює. Ні, і це головна проблема. Цей досвід типовий тільки для цього регіону, цієї країни». У той же час экс-президент назвав процес децентралізації «тестом для українських еліт», в результаті якого Україна або стане демократичною і успішною країною, або частиною зони впливу Росії⁴.

Разом з тим, Ю. Ганущак, експерт з питань місцевого самоврядування та адміністративної реформи вважає, що «побоювання О. Квасневського щодо українських реформ – безпідставні. Справді, між нашими країнами є відмінності. Тому в основу реформи децентралізації України покладено не польський досвід. Ми запозичили більше з французького. За висновком Венеціанської комісії, наш проект реформ – один з кращих в світі. Там все враховано. Якщо парламент проголосує за зміни до Конституції у другому читанні, зможемо запустити реформу. Після цього зміни будуть

¹ Мельник, З.П. (2009). *Рецепція права як засіб вдосконалення правової системи (теоретико-правовий аспект)*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 20–21.

² Харитонов, С.О., Харитонova, О. (2007). *Правова система України: між західною та східною традиціями права. Порівняльно-правові дослідження, 1-2*, 161–168.
<http://comparativelaw.org.ua/dopovidi/2_4.doc>.

³ Квасневський: Польская модель децентрализации может не сработать в Украине.

<http://www.ukrinform.ua/rus/news/kvasnevskiy_polskaya_model_detsentralizatsii_moget_ne_srobotat_v_ukraine_1786641>.

⁴ Квасневський: Польская модель децентрализации может не сработать в Украине.

<http://www.ukrinform.ua/rus/news/kvasnevskiy_polskaya_model_detsentralizatsii_moget_ne_srobotat_v_ukraine_1786641>.

відбуватися дуже швидкими темпами. Єдине, що у нас є спільного з поляками – це функції старост. І то – українські матимуть більше повноважень і важелів впливу, ніж польські. У Польщі реформа недосконала, є багато прогалин. Зараз намагаються це вирішити. Але їм же треба говорити про свій успіх, як і в будь-якій країні. Найкраще виходить, коли порівнюють себе з «невдалою» Україною. Але у нас є політична консолідація і воля до втілення реформ. Це найважливіше»¹.

Таким чином, бачимо, що питання запозичення чи не запозичення зарубіжного досвіду в сфері нормопроекування в контексті рецепції організаційно-нормативної моделі, є предметом не тільки наукової, а досить жвавої політичної дискусії.

Вважаємо, що у позитивному розумінні, аксіологічний потенціал іноземного досвіду в сфері нормопроекування міститься в тому, що:

- по-перше, він дав позитивний результат у відповідній сфері державотворення у своїй країні – тобто привів до відповідних змін, що якісно змінили стан справ у профільній сфері;

- по-друге, він став ефективною формою управлінської діяльності в своїй країні, що сформувала відповідний управлінський алгоритм;

- по-третє, він сформував відповідний склад суб'єктів в своїй країні, що ефективно займаються нормопроекуванням, як професійною діяльністю;

- по-четверте, він є свідомим виробленням відповідної парадигми державної діяльності;

- по-п'яте, він демонструє ефективність та результативність такої форми державної діяльності, яка по великому рахунку демонструє ефективну державність як таку;

- по-шосте, такий позитивний досвід може змінити якісну оцінку телеологічних доміант розвитку та вдосконалення національної правової системи й насамперед національної системи законодавства;

- по-сьоме, досвід має місце в сфері, що є актуальною для всіх або більшості держав-членів міжнародної спільноти, тобто має загальний і системний характер;

- по-восьме, такий досвід змінює систему координат у інформаційному забезпеченні нормотворчої, в тому числі й нормопроекційної діяльності;

- по-дев'яте, його творче запозичення може призвести до якісних змін у відповідній сфері держави-реципієнта;

- по-десяте, рецепція іноземного досвіду у профільній сфері є універсальним засобом процесу становлення, розвитку і вдосконалення національної правової системи і національної системи законодавства;

- по-одинадцять, така рецепція спрямована на запозичення не стільки матеріальних норм профільної діяльності, скільки процесуальних норм, організаційних та організаційно-правових форм діяльності, що спрямовані на підвищення ефективності нормопроекування;

- по-дванадцять, такий процес є свідомим конвергенції правових систем та одною з ознак формування глобального правового простору, що базується на глобальному конституціоналізмі;

- по-тринадцять, вказані процеси напряму є пов'язаними з питанням наступності та оновлення в праві, що, в свою чергу, демонструє наявність закономірностей становлення індивідуальних (національних), інтеграційних та універсальної правових систем, та зв'язок останніх із загальним історичним рухом права як соціального феномена (правовим прогресом, зростанням правової культури, регресивними явищами в праві), а також з закономірностями зв'язки і співвідношення національних та загальнолюдської правових культур;

- по-чотирнадцять, аксіологічний потенціал іноземного досвіду в сфері нормопроекування лежить в основі профільної когнітивності особистості, тобто здатності людини сприймати і переробляти інформацію, що надходить із зовнішнього світу.

Разом з тим, слід враховувати, що рецепція у формі прийняття елементів паралельних правових систем, тобто правових систем інших сучасних держав, таїть у собі більше можливостей суто механічного запозичення чужих правових цінностей (чужих історично, соціально, релігійно-етично). Хоча слід констатувати, що рецепція у сфері нормопроекування саме на це й спрямована – її основною телеологічною доміантою виступає запозичення позитивного технологічного, процедурно-процесуального, структурно-блокового та суб'єктно-об'єктного досвіду зарубіжної

¹ «Мы позаимствовали больше из французского опыта, чем из польского».

<<http://lastnews.com.ua/novosti-ukraini/121064-my-pozaimstvovali-bolshe-iz-francuzskogo-opyta-chem-iz-polskogo.html>>.

держави в сфері нормопроєктувальної діяльності.

Крім того, слід враховувати, що використання при вдосконаленні національного законодавства норм, інститутів та елементів юридичної техніки іноземних правових систем тісно пов'язане із застосуванням такого наукового методу як порівняльне правознавство, сутність якого полягає в порівнянні правових систем різних держав або окремих елементів таких систем¹.

Треба наголосити, що законодавець у всі часи у своїй діяльності брав на озброєння порівняльне право. Найбільшу динаміку даний процес набув у XIX столітті, істотним поштовхом до чого послужила, безумовно, кодифікація законодавств європейських держав. Так, наприклад, у Франції наприкінці XIX століття було навіть створено Товариство порівняльного законодавства, завданням якого було вивчення нових кодексів, прийнятих в різних країнах, з тим, щоб виявити і використовувати прогресивний зарубіжний досвід при вдосконаленні національного французького законодавства. Однак, разом з зарубіжним законодавством вивчалися й відповідні прийоми юридичної техніки, зокрема й відповідні правила нормопроєктування, що застосовувались в правових системах держав.

Сьогодні складно собі уявити нормотворчий процес нашої держави без вивчення законодавства зарубіжних держав. Більш того, вказані процеси інтенсифікуються завдяки зростанню форм і методів взаємодії України на міжнародній арені в контексті її співробітництва з іншими державами-членами міжнародної спільноти та міжнародними організаціями. Нові управлінські імпульси в профільній сфері визначаються проєвропейським вибором нашої держави.

Вибір Канади для запозичення її досвіду в сфері нормопроєктування обґрунтовується тим, що ця держава має одну з самих несуперечливих систем законодавства в світі. На думку С. В. Кабишева, це обумовлено декількома факторами, а саме:

1. Розробка законопроекту в Канаді має на увазі трансформацію урядової політики в законодавчу форму і надання їй правового змісту докладними інструкціями замовника (відповідного міністра) та правилами юридичної техніки. Тобто маємо повну трансформацію телеологічних доміант філософії законопроектної (нормопроєктної) роботи – в Україні законодавча влада, тобто Парламент держави є основним ініціатором розробки законопроекту, а виконавча влада – Уряд – є його виконавцем. Хоча тут може мати місце відповідна аналогія зі станом справ в Канаді – по-перше, Уряд України є суб'єктом законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України)²; по-друге, виходячи зі створення у парламенті коаліції політичних партій та висування від неї кандидатури прем'єр-міністра, результатом взаємодії парламентської коаліції та уряду може стати виконання коаліційної угоди з розробки та прийняття низки законопроектів.

2. Діяльність з розробки законодавчих актів здійснюється професійним корпусом фахівців-легістів (їх не більше 100 чоловік), що працюють або в Міністерстві юстиції Канади або в комітетах її двопалатного Парламенту. В Україні такого інституту немає. Тлумачення відповідних положень Конституції України дає змогу зробити висновок, що розробниками проектів законодавчих актів виступають суб'єкти законодавчої ініціативи, хоча системний аналіз відповідних інструктивних документів щодо розробки проектів нормативно-правових актів, що прийнятий Міністерством юстиції України свідчить, що для цього використовуються різні організаційні та організаційно-правові форми – від залучення фахівців у відповідній предметній сфері законопроекту, до створення робочих груп щодо розробки такого проекту з залученням фахівців, представників науки та практиків.

3. Розробка законопроектів здійснюється на двох офіційних мовах – англійській та французькій, що дає змогу виявляти лінгвістичні помилки на ранній стадії законопроектування.

4. Правила юридичної техніки щодо нормопроєктування, що були розроблені понад 40 років тому, виявилися достатніми, щоб у такий термін привести весь звід законів держави до єдиного зразку в контексті його однакового зовнішнього вираження. В Україні тривалий термін її незалежності діяли інструкції щодо створення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів ще радянського періоду. І тільки лише наприкінці 90-х років XX ст. Міністерством юстиції України почали розроблятися відповідні правила у вигляді методичних рекомендацій та положень.

¹ Чернооков, А.Э. (2004). *Введение в сравнительное правоведение*. Санкт-Петербург: ИВЭСЭП, Знание, 5–10.

² Конституція України 1996 (Верхона Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 30, 141.

5. Створення законопроекту є не рутинним процесом, а мистецтвом. На жаль в нашій державі домінує перший підхід – наслідком чого є низька якість та практична нормативна ефективність законодавчих актів, що є свідомством недосконалості законопроектної діяльності.

6. Виходячи з позиції істотного значення створення законопроекту, канадські легісти для його створення виробили перелік обов'язкових стратегічних питань, що дають змогу відповісти на соціальний запит щодо створення саме закону¹:

А) чи є законодавчий акт найліпшим засобом досягнення бажаної мети?

Тобто, розробник закону, перш за все, повинен відповісти на питання, чи дійсно мета, що поставлена відповідним членом Парламенту, найкращим способом досягається саме законодавчим актом, або проблему доцільніше вирішити прийняттям постанови, директиви або програми (шляхом застосування іншого джерела права (законодавства). – Авт.)? Таким чином, тільки самого лише бажання заявити про внесення законопроекту або обговорити спірне питання в палатах Парламенту є явно недостатнім для оформлення кожної пропозиції у вигляді законопроекту – тут потрібно суттєве обґрунтування необхідності врегулювання відповідного питання саме і тільки у вигляді закону. Причому, легісти тут виходять з суб'єктивного фактору – законопроект, який не є найкращим засобом досягнення мети, в кінцевому результаті не послужить приводом для довіри і доброї репутації відповідного члена Парламенту. Хоча, на нашу думку, тут слід виходити з факторів дії законодавчого акту у часі, просторі та щодо кола осіб – бо дефектність кожного з них, не тільки зведе нанівець позитивну ефективність законодавчого акту, а й призведе до необґрунтованого розширення законодавчого масиву держави законами з нульовим соціальним ефектом.

Б) чи є конституційним законодавчий акт?

Конституційність федерального законодавчого акту Канади можна оскаржити по трьох позиціях. По-перше, предмет закону може знаходитися в компетенції провінцій – тому його нормативізація на федеральному рівні буде розцінюватись як втручання в їх компетенцію. По-друге, деякі заходи, передбачені законом, можуть порушувати певні права та свободи, гарантовані Канадської хартією прав і свобод та Канадським біллем про права – тоді законопроект буде розцінюватись як такий, що порушує основоположні права людини та громадянина та зазіхає на його конституційно-правовий статус.

В) чи вписується законодавчий акт у законодавство Канади?

Тут розробник повинен, по-перше, бути уважним, щоб предмет законопроекту відповідав конституційно-правовому та законодавчо-правовому об'єктно-предметному складу регулювання держави; а, по-друге, бути пильним і попереджати відповідного члена Парламенту, якщо певні положення законопроекту роблять його фінансовим законопроектом або вимагають королівської рекомендації (а це передбачає іншу, більш складну процесуальну процедуру. – Авт.).

Таким чином, наведені три питання, якими завдаються легісти з Міністерства юстиції Канади, покликані не тільки дати чіткі відповіді, щодо: а) оптимальності такого джерела законодавства як закон для врегулювання конкретної групи соціальних відносин; б) його відповідності до чинної Конституції Канади; в) його відповідності та несуперечливості до законодавчого масиву держави – а й вибудувати чіткі координати формально-джерельної оптимальності, соціальної доцільності та обґрунтованості законності проекту.

У контексті визначення ролі нормотворчості, представляє доктринальний інтерес дефініція техніки правотворчості в Канаді, під якою розуміється як сукупність методів, правил і прийомів надання закону і делегованому акту оптимальної мовної форми, логічної структури і досягнення наукової істинності його змісту, так й практична діяльність по їх реалізації².

На наш погляд, у цій дефініції міститься низка процедур, що має пряме відношення до стадійної характеристики нормопроєктування. Насамперед, це як і належить у логічному сенсі – перша частина дефініції, що відображає сукупність методів, правил і прийомів (юридична техніка. – Авт.) надання закону і делегованому акту оптимальної мовної форми (лінгвістичний критерій. – Авт.), логічної структури (логічний критерій. – Авт.) і досягнення наукової істинності його змісту (доктринальний критерій. – Авт.). Таким чином, бачимо, що стадійна характеристика нормопроєктування представляє собою багатоплановий процесуально-процедурний феномен, що

¹ Кабышев, С.В. Техника правотворчества в Канаде. <<http://cyberleninka.ru/article/n/tehnika-pravotvorchestva-v-kanade#ixzz3nZfNdo>>.

² Marleau, R., Monttpeit, C. (ed.) (2000). *House of Commons Procedure and Practice*. Ottawa, 17.

включає до себе низку дій лінгвістичної, логічної та доктринальної спрямованості. У підсумку ця група факторів-критеріїв забезпечує необхідний результат у вигляді соціально-матеріального субстрату – підготовку проекту нормативно-правового (законодавчого) акту.

Природно, що на початковому етапі нормопроекування, коли предметно-об'єктний комплекс суспільних відносин, що обраний для нормативної регламентації та врегулювання, необхідно виразити у вигляді слів, що несуть семантичне навантаження та етимологічний зміст, правила юридичної техніки грають головну роль. Причому останні повинні працювати, виходячи з досягнення принципу оптимальності тексту.

В якості прикладу можна навести один з фундаментальних принципів канадської юридичної техніки: лаконічність норми. Іншими словами: «Одна стаття – одна ідея». Так, один з канадських легістів, Driedger E.A., аналізуючи такий підхід, вважає, що «Золоте правило полягає в тому, щоб розподілити максимально інтелектуальне навантаження на точно розрахованій опорі, тобто виражатися за допомогою якомога меншої кількості слів»¹. Аргументуючи свою позицію, цей автор справедливо вважає, що, по-перше, стаття виступає в якості базової логічної одиниці закону. Тому вона, по-друге, повинна представляти собою якусь концептуальну і підсумкову єдність. Звідсіля, по-третє, кожна стаття повинна утворювати відповідну одиницю законодавчої думки. А виходячи з цієї константи: а) «не можна, щоб одна і та ж стаття містила положення, що не мають прямого зв'язку між собою»; б) не можна також, «щоб в статті містилися занадто численні положення, навіть якщо ці положення є безпосередньо пов'язаними між собою. Краще їх розподілити за різними статтями». Крім того, розробники повинні намагатися, щоб стаття закону складалася з одного речення, це полегшує, по-перше, її тлумачення, а, по-друге, її застосування. Причому, точність завжди є доречною в мові законодавця². Такий підхід сприяє логічній оптимізації тексту проекту, його семантичній послідовності та належному етимологічному навантаженню, робить його більш чітким, структурованим, ясним та створює умови для його більш легкого сприйняття.

Разом з тим, звертається увага на те, що така технічність, тобто фактично технічна оптимальність, має свої межі. Так, канадський дослідник Philippe Hallee вважає, що «Закон – це, насамперед, спосіб комунікації» і правила юридичної техніки є лише формальними прийомами за допомогою яких законопроект може стати законом. Техніка правотворчості у канадців полягає в «мистецтві правильного створення законів», тобто складання текстів, що «мають форму, найбільш підходящу для застосування, що виражає волю законодавця і здатну бути зрозумілою і прийнятою всіма»³.

Відносно форми закону (що є первинно фактично його проектом. – Авт.), що здатна бути зрозумілою і прийнятою всіма членами державно організованого суспільства, слід наголосити на тому, що в Канаді створено досить солідні умови для саме демократизації як правотворчості в цілому, так й законопроекування, зокрема.

Слід наголосити на тому, що на тлі багатьох демократичних країн світу, що вже давно почали використовувати різні механізми залучення населення до участі в обговоренні проектів нормативних актів та прийнятті важливих для суспільства рішень, Канада займає особливе місце. Це обумовлено низкою факторів, серед яких слід назвати такі:

1. Ця держава є одним із зразків детальної нормативної та техніко-юридичної регламентації процесу громадських консультацій при підготовці проектів нормативних актів. Так, ще у 1999 році прем'єр-міністром Канади та прем'єрами провінцій і територій Канади був підписаний договір «Про соціальний союз», в якому вони взяли на себе зобов'язання «забезпечити рівні можливості для канадців в питаннях державної політики, реальної участі в обговоренні законопроектів, щоб мати значний внесок в соціальні пріоритети»⁴. Така позиція публічної влади сприяла суттєвій активізації мотивації громадян Канади до участі в такій суспільній діяльності.

¹ Driedger, E.A. (1982). A Manual of instructions for legislative and legal Writing. *Book Two. Department of Justice Canada*, 167.

² Driedger, E.A. (1982). A Manual of instructions for legislative and legal Writing. *Book Two. Department of Justice Canada*, 170–175.

³ Hallee, Ph. (2010). Evolving Legislative Design. The Loophole. *Journal of Commonwealth Association of Legislative Counsel*, 2, 11.

⁴ On social alliance. <www.unionsociale.gc.ca> (2015, жовтень, 05).

У тому ж році уряд Канади прийняв Директиву про засади регуляторної політики¹, основною телеологічною домінантою якої стало бажання гарантувати громадянам Канади, що використання регулюючих повноважень уряду повинно призводити до найбільших вигод для канадського суспільства. А для цього канадці, насамперед, повинні мати реальну можливість взяти участь у розробці або зміні нормативних правил та нормативних програм. А влада повинна, по-перше, продемонструвати, що проблема або ризик існує, а, по-друге, продемонструвати, що федеральне втручання уряду є виправданим і регулювання, що пропонується, є кращою альтернативою.

Крім того, в Директиві про засади регуляторної політики вибудовувався відповідний соціально-процесуальний ланцюжок і зазначалось, що:

А) правове регулювання в Канаді є ключовим інструментом державної політики;

Б) воно використовується з метою захисту здоров'я, безпеки та навколишнього середовища канадців;

В) Разом з тим, регулювання є необхідною основою ринкової економіки;

Г) Лібералізація ринку хоч і призводить до зростання, але підвищує нестабільність в соціумі та економіці – тому ринок потребує постійного моніторингу і своєчасному втручанні держави;

Г') Але таке втручання є необхідним та позитивним, бо при ньому держава знижує бар'єри в торгівлі, шляхом вирівнювання з торговими партнерами, уточнює умови для використання нових продуктів, послуг і технологій, а також сприяє новим інвестиціям².

Також було прийнято Керівництво по ефективному прийняттю нормативних актів³, в якому були визначені не тільки цілі, принципи та методи, що застосовуються урядом для підтримки на високому рівні якості прийнятих актів, але й зафіксована й роль громадськості у досягненні таких якісних параметрів. Так, наприклад, принципи доцільності, зокрема, припускають захист суспільних інтересів і демократичних цінностей, використання знань, накопичених Канадою та іншими країнами, а також розвиток співробітництва, партнерських відносин та ефективних процесів.

Крім того, у кожному міністерстві Канади були прийняті свої Керівництва для ефективного залучення громадськості до процесу прийняття рішень, з урахуванням специфіки їх діяльності⁴. Таким чином, була забезпечена реальна участь громадян у цих важливих процесах, що сприяло підвищенню їх соціальної мотивації та відповідальності щодо обговорення проектів нормативно-правових актів.

Разом з тим, слід наголосити, що якоїсь єдиної формули проведення консультацій тут не існує. Важливість і значення процедури проведення консультацій залежать не тільки від самого проекту нормативного акта, а також від числа зацікавлених осіб і груп, що проявляють до нього інтерес. Тому процедура консультацій може проходити як досить широко (наприклад, за участю багатьох зацікавлених сторін у численних регіонах з залученням багатьох неурядових акторів та активістів), так й більш скромно (наприклад, за участю тільки певних груп і регіонів).

Якщо, на думку міністерства, ухвалення акту є найкращим засобом досягнення цілей, що стоять перед урядом, то міністерство запускає існуючий процесуальний ланцюжок організаційних заходів – тобто ініціюється процес планування та проведення публічних консультацій такого акту. Потім воно складає сам проект нормативного акта, а також короткий звіт за результатами вивчення можливих наслідків прийняття нормативного акта. Цей звіт являє собою не формальний, а дієвий документ, бо в ньому пояснюється, яким чином проект акта відповідає всім вимогам юридичної техніки (мова, наприклад, йде про аналіз витрат у зіставленні з очікуваними результатами, альтернативних рішеннях і т. п.). Крім того, в короткому звіті згадується про консультації, проведені раніше (з уточненням сторін, думка яких була врахованою, суті їхніх пропозицій, а також з вказівкою на те, яким чином ці пропозиції були використані), а також наводиться перелік очікуваних наслідків від прийняття проекту акту.

Тобто, можна перекоонатися, що підхід органів публічної влади до консультацій з громадкістю є серйозним та спрямований на отримання конструктивного результату.

¹ Див.: *Government of Canada Regulatory Policy, November 1999*. <www.canlii.org> (2015, жовтень, 05).

² Див.: *Government of Canada Regulatory Policy, November 1999*. <www.canlii.org> (2015, жовтень, 05).

³ *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*. <www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/index-eng.asp> (2015, жовтень, 05).

⁴ Див., наприклад: *The Health Canada Policy Toolkit for Public Involvement in Decision Making 2000*. <www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/_public-consult/2000decision/index-eng.php> (2015, жовтень, 05).

Свідомством транспарентності досліджуваного процесу є й те, що короткий звіт за результатами вивчення можливих наслідків прийняття акта попередньо публікується в *Canada Gazette* і розміщується на інтернет-сайті міністерства, відповідального за проведення консультацій, тому він виступає ефективним інструментом проведення консультацій.

Відповідні організаційні та організаційно-правові кроки щодо таких проектів приймає й публічна влада. Так, відповідальні працівники міністерств зобов'язані представити попередній варіант короткого звіту в Управління з розгляду регламентів Бюро таємної ради Канади і отримати від нього пропозиції з приводу свого проекту. За винятком особливих випадків (якщо в проекті передбачено бюджетні витрати), до попередньої публікації в *Canada Gazette*, всі проекти повинні отримувати схвалення від комітету відповідного органу (нині це Рада Казначейства)¹. Попередня публікація переслідує декілька цілей: а) надати всім, хто цікавиться проектом акта, можливість внести свої пропозиції; б) визначити, чи з усіма зацікавленими сторонами були проведені консультації; і в) перевірити, якою мірою проектом були враховані результати початкових консультацій.

Під час попереднього опублікування проекту нормативного акта заінтересованим сторонам надається деякий термін (від 30 до 75 днів) для того, щоб вони могли висловити свою точку зору.

Існує спеціальний урядовий інтернет-портал, що присвячений консультаціям, в якому забезпечується доступ за принципом «єдиного вікна» до переліків консультацій, що проводяться по всім міністерствам і відомствам. Крім того, додатково можна опублікувати свої побажання на інтернет-сайті Міністерства юстиції Канади, що є відповідальним за координацію всього процесу нормотворчості в Канаді. У Міністерстві юстиції є спеціальний відділ, який проводить оцінку якості участі громадськості в процесі консультацій. Ступінь задоволеності громадськості урахуванням їх думки при остаточній редакції проекту нормативного акта розглядаються при службовій атестації відповідних співробітників міністерств.

Слід зазначити, що для успішності консультацій між урядом і зацікавленими сторонами повинні підтримуватися постійні, конструктивні та професійні відносини. Керівництво по ефективному прийняттю нормативних актів встановлює відповідні принципи, які є певними гарантіями створення таких відносин. До них відносяться принципи відкритості, чесності і щирості, прозорості, показності участі, відповідальності.

2. В Канаді існує відповідна система підготовки і навчання юридичній техніки. У вищих навчальних закладах вона носить загальний ознайомлювальний характер або є фрагментарною (наприклад, вивчення правил складання контрактів). У Міністерстві юстиції Канади вона носить більш поглиблений характер.

І це на фоні унікальності державно-правового розвитку Канади, що обумовлена, по-перше, співіснуванням двох правових систем – континентального і загального права; по-друге, наявністю двох офіційних мов: англійської та французької; по-третє, відсутністю в Канаді стандартів викладання, загальних для всіх юридичних шкіл, наслідком чого є те, що навчальні юридичні заклади, що функціонують в кожній з 10 провінцій, є вільними у виборі навчальних програм².

Юридична освіта в Канаді, в основному, є академічною – студент повинен оволодіти загальними концепціями і принципами права. Обов'язковими дисциплінами є: конституційне право, кримінальне право і судочинство, цивільне право і процес, адміністративне, податкове право та ін. У кожному юридичному факультеті ця базова програма доповнюється факультативними курсами: міжнародне право, екологічне право, колізійне право і т. д. До їх числа відносяться і програми, що покликані дати студентам початкові навички юридичної техніки. В рамках даних програм студенти другого та третього курсів розробляють і складають проекти цивільних і господарських договорів, позовних заяв та законопроектів. Так, наприклад, одна з кращих юридичних шкіл Канади, Університет McGill, пропонує своїм студентам курс з юридичних текстів, який вимагає від студентів вивчення різних документів і оволодіння навичкам з їх підготовки. При цьому основне завдання полягає в тому, щоб навчити студентів знаходити обґрунтовані і прагматичні рішення складних проблем і суперечок, використовуючи помилки в юридичних документах. Багато питань юридичної

¹ Кабышев, С.В. Демократизация правотворчества в Канаде.

<<http://cyberleninka.ru/article/n/demokratizatsiya-pravotvorchestva-v-kanade#ixzz3nZekIvEZ>>.

² Кабышев, С.В. Демократизация правотворчества в Канаде.

<<http://cyberleninka.ru/article/n/demokratizatsiya-pravotvorchestva-v-kanade#ixzz3nZekIvEZ>>.

техніки вивчаються в рамках базових курсів з цивільного права та процесу¹.

На відміну від цього Атабаський університет розробив спеціальну програму підготовки фахівців з видачею дипломів з нормотворчості². Така Програма передбачає глибоке вивчення принципів нормотворчості. Вона ставить за мету підготувати слухачів до самостійної роботи з написання нормативних текстів, озброїти їх глибоким та системним розумінням процесу і більшою впевненістю у своїх силах. Важливою праксеологічною складовою Програми є те, що її слухачі працюють з наставником-легістом і мають можливість ознайомитися з думкою більш досвідчених колег. Програма розрахована як на тих, хто тільки починає свою кар'єру нормотворця, і хто тільки ще збирається вступити на цей шлях, а також посадових осіб всіх рівнів в органах державного управління, неурядових установах, що займаються нормопроекткуванням і нормотворчістю.

Зі свого боку Міністерство юстиції Канади організувало внутрішню базову програму підготовки по складанню законопроектів для тих своїх співробітників, хто вперше приступає до розробки законопроектів. У зміст базової програми підготовки входять наступні курси профільної спрямованості: 1. Роль укладача законопроектів. 2. Основні навички складання законопроектів. 3. Тлумачення законодавства. 4. Законодавчий процес. 5. Регулятивний процес.

Для розвитку професійних навичок більш досвідчених розробників законопроектів, а також парламентських юристів, що регулярно відвідують курси, організовані Міністерством юстиції Канади, існує інша програма, що складається із серії семінарів за методики складання законопроектів, інформаційних сесій, присвячених зовнішнім чинникам, що впливають на складання законопроектів (наприклад, таким, як недавні прецеденти, нове законодавство або урядова стратегія).

Тобто, можна зробити висновок, що Міністерством юстиції Канади приділяється суттєва увага підготовці майбутніх легістів та підвищенню кваліфікації фахівців-легістів, що вже займаються нормопроекткуванням.

Висновки. Проаналізувавши досвід Канади в нормопроектванні та його роль і значення для становлення нормотворчості в Україні, можна дійти наступних висновків:

- у гносеологічному контексті творча рецепція зарубіжного досвіду в різних сферах соціального життя є трендом сучасного світового розвитку, а рецепція зарубіжного досвіду на рівні нормопроектувальної (законопроектувальної) діяльності є запозиченням західних процесуально-правових інструментів в сфері нормотворення та законотворення, що є детермінованою правовою глобалізацією;

- у онтологічному аспекті запозичення іноземного досвіду в сфері нормопроектвання не є власне рецепцією права, тобто правових норм, а виступає запозиченням процесуально-процедурних норм іноземної держави в сфері нормопроектної (законопроектної) діяльності, а точніше в сфері юридичної техніки, яка тут тлумачиться у широкому розумінні – таким чином, здійснюється запозичення елементів інших сучасних правових систем;

- аксіологічний потенціал запозичення іноземного досвіду в сфері нормопроектвання є багатоплановим, різнорівневим, він має суто внутрішні переваги, а також володіє міжнародними та глобальними характеристиками;

- вибір Канади для запозичення її досвіду в сфері нормопроектвання обґрунтовується тим, що ця держава не тільки має одну з самих несуперечливих систем законодавства в світі, а й виробила суттєві теоретико-методологічні та технологічні підходи до юридичної техніки в профільній сфері;

- досвід Канади в сфері нормопроектвання є важливим для України з декількох напрямів, серед яких основними є такі: а) здійснення нормопроектувальної діяльності професійними фахівцями-легістами; б) вироблення чітких і незмінних методологічних та технологічних підходів до такої діяльності з їх боку; в) залучення широких верств населення з метою громадських консультацій при підготовці проектів нормативних актів та детальна державна регламентація і нормативізація такої діяльності; г) створення відповідної системи навчання юридичній техніці, в тому числі й нормопроектванню для студентів в юридичних вищих навчальних закладах Канади, а також для легістів в системі Міністерства юстиції Канади.

¹ Кабышев, С.В. Демократизация правотворчества в Канаде.

<<http://cyberleninka.ru/article/n/demokratizatsiya-pravotvorchestva-v-kanade#ixzz3nZekIvEZ>>.

² Див.: *Athabasca University*. <<http://www.athabascau.ca/>>.

References

- Berzheron, R. K. (1998). Pravila normo proektuvannja. *Regles de redaction legislative*, 2.
- Kabyshev, S. V. Demokratizacija pravotvorchestva v Kanade. <<http://cyberleninka.ru/article/n/demokratizatsiya-pravotvorchestva-v-kanade#ixzz3nZekIvEZ>>.
- Kvas'nevskij: Pol'skaja model' decentralizacii mozhet ne srabotat' v Ukraine. <http://www.ukrinform.ua/rus/news/kvasnevskiy_polskaya_model_detsentralizatsii_moget_ne_srabotat_v_ukraine_1786641>.
- Konstitucija Ukraini 1996* (Verkhona Rada Ukraini). *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini*, 30, 141.
- Mel'nik, Z. P. (2009). *Recepcija prava jak zasib vdoskonalennja pravovoi sistemi (teoretiko-pravovij aspekt)*: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.01. Kiiv
- «My pozaimstvovali bol'she iz francuzskogo opyta, chem iz pol'skogo». <<http://lastnews.com.ua/novosti-ukraini/121064-my-pozaimstvovali-bolshe-iz-francuzskogo-opyta-chem-iz-polskogo.html>>.
- Kharitonov, Je. O., Kharitonova, O. (2007). Pravova sistema Ukraini: mizh zakhidnoju ta skhidnoju tradicijami prava. *Porivnjal'no-pravovi doslidzhennja*, 1-2, 161–168. <http://comparativelaw.org.ua/dopovidi/2_4.doc>.
- Chernookov, A. EH. (2004). *Vvedenie v sravnitel'noe pravovedenie*. Sankt-Peterburg: IVEHSEHP, Znanie. *Athabasca University*. <<http://www.athabascau.ca/>>.
- Driedger, E. A. (1982). A Manual of instructions for legislative and legal Writing. *Book Two. Department of Justice Canada*.
- Government of Canada Regulatory Policy, November 1999. <www.canlii.org> (2015, zhovten', 05).
- Guidelines for Effective Regulatory Consultations. <www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/index-eng.asp> (2015, zhovten', 05).
- Hallee, Ph. (2010). Evolving Legislative Design. The Loophole. *Journal of Commonwealth Association of Legislative Counsel*, 2, 11.
- Marleau, R., Monttpetit, C. (ed.) (2000). *House of Commons Procedure and Practice*. Ottawa, 17. *On social alliance*. <www.unionsociale.gc.ca> (2015, zhovten', 05).
- The Health Canada Policy Toolkit for Public Involvement in Decision Making 2000. <www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/_public-consult/2000decision/index-eng.php> (2015, zhovten', 05).