

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.3.49>

## INFLACJA PRAWA W KRAJACH DEMOKRACJI PRZEJŚCIOWEJ I SPOSOBY JEJ PRZEZWYCIEŻENIA: BADANIE KONSTITUCYJNE

**Bohdan Drapiaty**

*aspirant Wydziału Prawa Konstytucyjnego i Samorządu Terytorialnego Instytutu Państwa i Prawa imienia V.M. Koreckiego (Kijów, Ukraina)*  
 ORCID ID: 0000-0002-8360-498X  
 bohdandrapiatyi@ukr.net

**Adnotacja.** Artykuł poświęcono badaniu problemów inflacji prawa jako normatywnej nadprodukcji ustaw, które przestają być efektywne w praktycznej realizacji w państwach w okresie transformacji i nakreśla sposoby jej przezwyciężenia. Celem artykułu jest ukazanie przyczyn i uwarunkowań inflacji prawa w sensie konstytucyjnym oraz sformułowanie autorskich wniosków dotyczących sposobów przezwyciężenia takiej inflacji w państwach w okresie transformacji. Metody naukowe: aksjologiczna; dialektyczna; ontologiczna; systemowa wraz z historyczną; funkcjonalna (formalnoprawna, metody abstrakcji, analizy, syntezy, indukcji, dedukcji, dekompozycji, modelowania itp.) Główne wyniki badań. Stwierdza się, że stan przejściowy państw jest zdeterminowany przez szeroki zakres procesów z konieczności niestabilnych. W okresie przejściowym państwa społeczeństwo staje w obliczu kryzysu regulacji prawnej, kiedy to prawo z określonych przyczyn częściowo traci status najbardziej skutecznego i uniwersalnego regulatora stosunków społecznych. Ten kryzys prawa przejawia się m.in. w inflacji prawa.

**Słowa kluczowe:** aksjologia tworzenia prawa, proces tworzenia prawa, procedura konstytucyjna, inflacja prawa, nadużywanie propozycji legislacyjnych, spam nowelizacyjny, ustawodawstwo.

## LEGISLATION INFLATION IN TRANSITION COUNTRIES DEMOCRACY AND WAYS TO OVERCOME IT: CONSTITUTIONAL STUDY

**Bohdan Drapiaty**

*Postgraduate Student of the Department of Constitutional Law and Local Self-Government  
 Institute of State and Law named after V. M. Koretskyi (Kyiv, Ukraine)*  
 ORCID ID: 0000-0002-8360-498X  
 bohdandrapiatyi@ukr.net

**Abstract.** The article is devoted to researching the problems of inflation of legislation as a normative reproduction of laws that cease to be effective during practical implementation in countries of the transition period and to outline ways to overcome it. The purpose of the article is to reveal the causes and conditions of the inflation of legislation in the constitutional sense and the formation of the author's conclusions on overcoming such inflation in the countries of the transition period. Scientific methods: axiological; dialectical; ontological; systemic combined with historical; functional methods (formal and legal, methods of abstraction, analysis, synthesis, induction, deduction, decomposition, modeling, etc.). The main results of the study. It was established that the transitional state of states determines a wide complex of necessarily unstable processes. During the transition period of the state, the society faces a crisis of legal regulation, when due to certain reasons, the law partially loses its own status as the most effective and universal regulator of social relations. There is a crisis of law, which is manifested, among other things, in legislative inflation.

**Key words:** axiology of lawmaking, lawmaking process, constitutional procedure, legislative inflation, abuse of legislative proposals, amendment spam, legislation.

## ІНФЛЯЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА В КРАЇНАХ ПЕРЕХІДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ПОДОЛАННЯ: КОНСТИТУЦІЙНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

**Богдан Дран'ятій**

*аспірант відділу конституційного права та місцевого самоврядування  
 Інституту держави і права імені В. М. Корецького (Київ, Україна)*  
 ORCID ID: 0000-0002-8360-498X  
 bohdandrapiatyi@ukr.net

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню проблем інфляції законодавства як нормативного перевиробництва законів, які перестають бути ефективними під час практичної реалізації у країнах перехідного періоду та окресленню шляхів її подолання. Мета статті – розкрити причини, умови інфляції законодавства у конституційному розумінні та формуванню авторських висновків подолання такої інфляції у країнах перехідного періоду. Наукові методи: аксіологічний; діалектичний; онтологічний; системний сукупно з історичним; функціональні методи (формально-юридичний, методи абстрагування, аналізу, синтезу, індукції, дедукції, декомпозиції, моделювання тощо). Основні результати дослідження. Констатовано, що перехідний стан держав визначає широкий

комплекс неодмінно нестійких процесів. Під час перехідного періоду держави суспільство стикається із кризою правового регулювання, коли право через певні причини частково втрачає власний статус найбільш ефективно-го та універсального регулятора суспільних відносин. Відбувається криза права, що проявляється серед іншого у законодавчій інфляції.

**Ключові слова:** аксіологія законотворчості, законотворчий процес, конституційна процедура, інфляція законодавства, зловживання законодавчими пропозиціями, поправочний спам, законодавство.

**Вступ.** Багато європейських держав перехідного періоду прагнуть стати країнами сталої демократії. Відмінними рисами останніх з позиції правового аналізу можна назвати: наявність конституційного контролю, ефективний захист прав людини та впровадження верховенства права в усіх сферах суспільного життя. Звичайно, що в кожній державі принцип верховенства права тлумачиться по-своєму, проте він завжди залишається наріжним каменем будь-якої сучасної правової системи (Berestova, Khotynska-Nor, Biryukova, Prytyuka, & Lytvyn, 2020). Тож цілком очевидно, що для молодих конституційних демократій гостро стоїть питання перехідної юстиції, яка має подолати посттоталітарну юридичну практику, що пронизана догматизмом, формалізмом і зневажливим ставленням до прав людини (Савчин, 2019).

Звернувшись до вивчення українського досвіду, слід констатувати, що останні двадцять років розвитку України характеризуються існуванням сукупності двох факторів, що не дозволили їй стати країною сталої демократії. Йдеться про періодичні але досить часті зміни векторів і напрямів розвитку держави (як правило після чергових виборів Президента, до Парламенту тощо) і революційні події, що, як особливий вид установчої влади народу, були спрямовані на повернення до європейського вектору розвитку України, зокрема Революція Гідності 2014 року. Цей чинник є найбільш небезпечним у період транзиту влади (Koshova, Rabovska, Salenko, & Potapenko, 2022, p. 117). Також окремим негативним чинником, що вплинув на всю законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, виділяємо повномасштабне воєнне вторгнення Російської Федерації 24 лютого 2022 року та загальні військові дії з 2014 року на Сході України по відсічі збройної агресії. Проводячи «гібридну війну» з 2014 року, Російська Федерація безуспішно намагалася маскувати свої дії під внутрішню громадянську війну в Україні, що вимагало швидкої реалізації конституційних функцій з боку Верховної Ради України у виді політичних заяв, постанов, прийняття надзвичайних законів.

Безумовно все це загалом істотно послаблювало економіку України, максимально розхитувало сталість українського політикуму, політичну стабільність, руйнувалися різні інституційні механізми тощо. В умовах забезпечення стабільності правопорядку і спроби формування стратегічних напрямів все ж таки його розвитку і демократизації (навіть перебуваючи в умовах руйнівних процесів та прийняття миттєвих рішень, незважаючи на вплив біфуркації), на перший план виходить діяльність Парламенту, оскільки саме він має давати оперативну реакцію на зміни суспільних відносин у кризових, надзвичайних умовах у виді законів, постанов, заяв та інших актів його компетенції. Діючи правильно, в межах конституційної процедури, навіть в найгірших умовах, Парламент здійснює діяльність по розвитку права.

Однак, мусимо констатувати, що країні перехідної демократії, в тому числі Україна (яка знов повернулася до цього шляху), як раз характеризуються не правильністю, а суперечливістю дій у сфері законодавчої діяльності, адже політична кон'юнктура транзитних суспільств характеризується великою кількістю конкуруючих між собою політичних утворень (партій) (Khotynska-Nor, Moskvych, Mamychev, & Vasilyev, 2020). Все це може створити кризу права, яка обумовлюється законодавчою інфляцією. Законодавча інфляція, або як її ще називають, нормативний надлишок є неприродним множенням норм права із негативними наслідками як для розробки нормативного правового акта, так і в деяких випадках значного зниження його якості, реалізації закону, особливо в частині виконання норм права компетентними органами державного управління тощо.

Інфляція законодавчих норм – це явище, яке серйозно розглядається як на національному рівні держав, так і на рівні Європейського Союзу. Законодавець повинен уміти видавати закони, які «досить абстрактні, щоб згрупувати кілька фактів (що, звичайно, неможливо зробити у кримінальному праві, де переважають спеціальні закони), але й досить конкретні, щоб бюрократ та юрист могли досить чітко їх застосовувати» (Arpe, 2008). Боротьба із «законодавчою машиною», яка за своєю суттю означає тенденцію до безконтрольності, стала яскравою платформою дій і на європейському рівні. Наприклад, Європейська комісія, інші інститути ЄС, а також держави-члени запровадили «Стратегію кращого регулювання», спрямовану на вирішення сучасних проблем «інфляції законодавства». Спрощення, кодифікація, оцінка впливу, консультації, оцінка та переробка – ось лише деякі з методів аналізу та перевірки того, що законодавчі зусилля досягли поставленої мети (European Commission, 2011; Dace, Šulmane, 2011).

**Методи.** Провідним методом у статті виділяємо аксіологічний, який є важливим при дослідженні конституційної процедури законотворчості, важливості чи штучного надлишку (перевиробництва) законопроектів при дослідженні ціннісного аспекту законотворчого процесу та цінності нормативної системи у конституційному розумінні.

Інший використаний методологічний інструментарій ми поділяємо на дві групи: загально-правові методи, що застосовуються при створенні законодавства як зовнішньої форми права (методологія правотворчості) та функціональні методи законодавчої техніки. Оскільки у законопроектному процесі використовуються надбання не тільки юридичної науки, а всіх наук, то категорії діалектики мають винятковий пізнавальний потенціал, і це є універсальними логічними формами мислення, в яких відображені ті загальні властивості, відношення і зв'язки, які існують в об'єктивній реальності. Без понять і категорій пізнання дійсності було

б неможливим (Костицький, 2012). Тож, сутність діалектичного методу зводиться до висунення на перший план тез про постійну зміну і перетворення чинних правових норм і приписів законопроектів в частині їх взаємодії. Онтологічний метод розкривається через глибинний правовий зміст, який важко розгледіти як звичайній людині, так і законотворцю на початку розробки позитивного закону, оскільки для опанування онтологічної юриспруденції слід постійно трансгресувати в глибинність буття, в якому і перебуває «*jus naturale*» (Бернюков, 2017).

Функціональні методи (формально-юридичний, методи абстрагування, аналізу, синтезу, індукції, дедукції, декомпозиції, моделювання тощо) – це сукупність відповідних прийомів, які допомогли: 1) визначити основи для розробки правил законодавчої техніки шляхом вивчення, систематизації та узагальнити недоліки законодавства, виявлені при його застосуванні; 2) вивчити досягнення практики законодавства; 3) визначити тенденції розвитку законодавчої техніки; 4) застосувати досягнення правової науки в галузі законодавчої техніки.

У статті також використано системний підхід сукупно з історичним, які дозволили сприймати законодавство як: 1) цілісне утворення; 2) утворення, що має певну сукупність елементів різного рівня (субординації та координації), які повинні перебувати у певному зв'язку та несуперечливості між собою; 3) динамічне цілісне утворення, якому притаманна певна темпоральність та мінливість. Об'єктивна неможливість законодавця створювати потрібну норму, якої не вистачає «тут-і-зараз», під кожний конкретний життєвий випадок, зобов'язує право як один з регуляторів соціальних відносин, відповідати на таку ситуацію адекватно (Dryshliuk, Orzikh, Orzikh, 2022). Законотворчий процес є надто повільним та складним, що інколи призводить до надто швидкої втрати актуальності певного законодавства і перевиробництва іншого, тобто виникнення інфляції законодавства.

#### **Результати й обговорення.** *Нормативна система в ціннісному вимірі: конституційний аспект.*

Нормативність є однією із ознак права, що характеризує його як систему. У конституційному аспекті нормативність як ознаку системи не можна зводити виключно до формально значущих та обов'язкових писаних правил поведінки (юридичних норм). Важливими є аксіологічні засади системи, що вимагає нормативності. Ціннісно-нормативне праворозуміння є універсальною концепцією, оскільки передбачає сприйняття ціннісних та нормативних складових права у межах будь-якої правової системи національного типу. При цьому йому притаманні всі ознаки універсальної концепції, горизонтальні межі якої визначаються насамперед співвідношенням з інтегративним праворозумінням, яке також можна визнати універсальним. Ціннісно-нормативне праворозуміння вибудовується на індуктивному принципі: всі концепції праворозуміння через принцип плюралізму апріорно розглядаються як рівноцінні, і шляхом аналізу в їх змісті виділяються, за В. Віндельбандом, «корінні факти буття» – цінності. Ціннісно-нормативне праворозуміння виводить на визнання правового плюралізму, одночасно не відкидаючи значущості нормативної складової права, що часто відбувається у природничо-правових вченнях (Горобець, 2013).

Цінності й норми початково являють собою стійке ідеальне утворення суспільства, виступають частиною духовного змісту життя і не можуть існувати інакше ніж ідеальна форма суспільної свідомості. Отже, право не може існувати поза суспільною свідомістю, виключно як збірка продуктів духовної сфери, речових форм матеріальної культури, книжкових текстів тощо. Ні, право – це самодостатній регулятор і у зовнішній формі такий регулятор проявляється у вигляді законів і правових норм. У свою чергу ефективність законодавства залежить від перш за все його стабільності, чіткості й конституційності. Загалом питання щодо ефективності законодавства (розуміння права як засобу забезпечення динамізму суспільного життя) вже давно поставлене представниками соціологічного підходу праворозуміння, зокрема Е. Ерліхом (австрійський юрист), Е. Ламбертом (французький компаративіст), Р. Паундом (американський науковець) та ін. Всі вони відстоювали позицію, згідно з якою стверджувалось те, що для прийняття корисного та ефективного закону, необхідно вивчати законодавство в дії. Соціально реалізована дія писаних норм – це джерело їх постійного вдосконалення. Життя права визначалось як джерело виявлення прогалин у законодавчому регулюванні суспільних відносин. Вважалося, що саме суспільні відносини виступають як джерела права, форми його реалізації (життя), а також є критерієм справедливості, цінності, ефективності правових норм (Бошицький, 2010). Для виокремлення моделей нормотворення чи правотворення необхідно чітко визначити засади, на основі яких вони вибудовуються. Можна погодитися з сталими думками про позитивне та негативне право, провести певні класифікації діяльності тих чи інших органів по створенню правових чи законодавчих норм, але набагато важливіше – це засади, основи, умови, за допомогою яких ця діяльність буде благонадійною для людини в результаті застосування створених норм (Поличко, Бисага, Берч та ін., 2021).

Аксіологічний підхід до пізнання конституційних засад законотворчості розпочинається із розуміння того, що розвиток суспільства, окрім практичного освоєння різноманітних благ (звісно шляхом нормативного регулювання відносин з такого освоєння), здійснюється і через духовну складову, різноманітні форми культури, що містять у собі створені історією людства ідеальні образи, за допомогою яких пізнається світ. Найважливіші цінності отримують нормативне закріплення найвищого конституційного рівня як права і свободи людини і громадянина (першого і другого покоління), основ конституційного ладу тощо.

Водночас, коли держава проживає перехідний період, суспільство стикається із кризою правового регулювання, коли право через певні причини частково втрачає власний статус найбільш ефективного та універсального регулятора суспільних відносин. Конкретні життєві ситуації вимагають конкретної реакції законодавця, тобто внесення конкретики у правову невизначеність, що виникла. Нерідко законодавець реагує збільшенням законодавчого масиву, який виявляється нездатним ефективно врегулювати суспільні

відносини – достатньо абстрактно, щоб не зацементувати правовідносини і одночасно достатньо конкретно, щоб не допустити множинного тлумачення норми під час її реалізації уповноваженими суб'єктами чи правозастосовним органом у разі виникнення судових спорів. У перехідних суспільствах у крайніх випадках поняття «право» може починати асоціюватися із бездіяльністю і безвихіддю, наслідком чого може стати сплеск правового нігілізму (одного із проявів феномену деформації правосвідомості).

Правотворча діяльність стає нездатною запобігати появі прогалин, колізій і неточностей законодавства, навіть за умови його перевиробництва, врахування у законодавчих формулах безлічі можливих казусів (хоча і повинна до цього прагнути). Практичним наслідком таких процесів, окрім законодавчої інфляції, вбачається також і сплеск кількості конституційних скарг, внесених суб'єктами права, які обґрунтовують суперечність окремих законодавчих норм нормам Основного Закону – тобто суб'єкти наголошують на неволодінні законодавчими нормами такою ознакою як конституційність норми. Небезпечним результатом для системи законодавства у таких випадках вбачається її розбалансованість, хиткість та відсутність конституціоналізації в цілому як законодавства, так і законотворчого процесу.

Розмірковуючи над причинами такого становища, можна виділити їх декілька: функціональна причина – недосконалість юридичної техніки законотворчого процесу, що може бути наслідком поспішності законодавця, який діє в особливих політико-правових умовах специфічного періоду існування держави (об'єктивна причина). Але якщо вивчати обставини конкретної держави, можливо також, що наведені причини є самостійними і не залежать одна від одної, а пов'язані тільки різними рівнями правосвідомості і правової культури населення. Спробуємо дати відповідь нижче на ці питання.

#### *Особливості законотворчого процесу у країнах перехідної демократії (транзитивних суспільствах)*

Перехідний стан держав визначає широкий комплекс неодмінно нестійких процесів, однак внутрішній, базовий ґрунт цих процесів все ж таки піддається встановленню. Так, особливостями перехідних суспільств є те, що вони перейняли лише деякі зовнішні атрибути демократії (вибори, формально демократичну конституцію та багатопартійну систему), уникаючи реалізації на практиці таких її принципів як верховенство права, поділ влади тощо. Ці відхилення від очікувань класифікувалися як «неліберальні демократії» (illiberal) (Schedler, 2006) або як «демократії зі зламаним хребтом» (broken back democracy) (Rose, 1998), а їх вивчення започаткувало у політологічній літературі новий напрям, пов'язаний із «якістю демократії» (O'Donnell, 2004) та державного управління нових держав. Традиційно демократії приписується створення більш сприятливого середовища для економічного розвитку та більш справедливий розподіл суспільних благ (Reuveny, Li, 2003), а також багато нових демократій демонструють наявність серйозних дефектів, особливо в частині захисту прав людини, поваги до принципу верховенства права, підзвітності та прозорості. «Ефективні демократії», тобто ті, в яких діє верховенство права і захищені права громадян, все ще становлять меншість серед країн світу, складаючи приблизно половину від усіх демократичних держав і чверть усіх країн світу загалом. По-друге, навіть незважаючи на майже загальну підтримку демократії населенням, підтримка з боку багатьох громадян є поверхневою, без справжньої дієвої демократичної мотивації (Inglehart, 2003). Це особливо характерно для нових демократій, в яких громадяни можуть невірно тлумачити її значення, асоціюючи з добробутом (як у розвинених країнах із сталою демократією) і не вкладаючи первинний зміст у це самодостатнє явище, тому підтримують новий режим на словах (Стойко, 2016).

Усі наведені ознаки й фактори, на жаль, притаманні Україні тією чи іншою мірою, зважаючи на постійні реформаційні процеси перманентного характеру всіх інституцій з моменту набуття нею незалежності. Наприклад, Україна декларує, наголошує на верховенстві права в усіх сферах суспільного буття не просто як принцип законодавства і правозастосовної практики, а як відповідний принцип демократичної держави, як координований контроль над владою, і показує, що за такого розуміння верховенство права створює і підтримує в суспільстві соціальну рівність (Gowder, 2016). Утім, практична реалізація законів і застосування законів уповноваженими органами, в тому числі судами, свідчать про те, що людина і громадянин зазвичай виборює застосування верховенства права у її справі саме на користь людини, а не на користь державного органу чи іншого публічного утворення, адже норми законів, що мають застосовуватися, як правило, характеризуються нечіткістю, колізійністю чи суперечністю законів Конституції. Такий стан пояснюється об'єктивними і суб'єктивними причинами.

Зокрема, об'єктивне збільшення кількості нормативних актів обумовлюється еволюцією суспільства, ускладненням соціальної реальності, а отже і у потребі і у правових нормах. Соціальна динаміка, виникнення нових міжсоціальних відносин, що претендують на захист правом та вимагають для їх розвитку й захисту ціннісного існування норми права, переконують у необхідності в цьому напрямі розвитку права в його еволюції, в тому числі й кількісному (Šulmane, 2011). Також окремою об'єктивною проблемою інфляції законодавства є наявність глибокої причини дисфункції систем права: патологічна апеляція до зміни законодавства у будь-який час, коли соціальна система стикається із фундаментальною проблемою (Claudiu Dănișor, 2013). Ігнорування принципів законотворчості, нездатність верховенства права забезпечити передбачуваність і доступність закону, обмеження національного законодавства законодавством Європейського Союзу, надмірна участь держави у політичному використанні права та його обробці ЗМІ, надмірний правовий формалізм (правовий пуризм) – все це аспекти кризи, в якій перебуває право (Bădescu, 2018).

Однак причини можуть бути і суто суб'єктивними, що пов'язується із конкретним суб'єктом законодавчої ініціативи. Сьогодні закон і парламент, як єдиний представницький орган, переживають істотне зниження власної символічної та політичної ролі аж до поступової втрати престижу. Це обумовлюється тим,

що колись законодавча діяльність, як дійсно творчий і всеохоплюючий процес творення зовнішньої форми права (правогенезу), останніми роками все частіше зводилася виключно до процедури (не завжди із дотриманням її конституційності), а важливим її аспектом був тільки результат. Досягнення такого результату може відбуватися багатьма шляхами: від слідування чітко визначеною Регламентом Верховної Ради України конституційною процедурою внесення законопроекту і його прийняття до відвертого фактичного лоббі ухвалення бажаного законопроекту; багаторазового проведення «сигнального голосування» як формування прогнозів у реальному часі ймовірності, можливості чи реальності прийняття закону; реєстрації чималої кількості альтернативних законопроектів спорідненого предмету регулювання; внесення гіперкількості правок до основного зареєстрованого законопроекту (поправочний спам) тощо. Тобто, останнім часом при прийнятті законів на жаль переважає швидкість їх прийняття, а тому прийняті закони, як правило, спрямовані на забезпечення лише тимчасових рішень (незважаючи на преамбули чи спеціальне призначення закону), а власне закон починає втрачати свої традиційні риси (риса загальних, абстрактних та постійних законів).

Множення реформ у важливих сферах суспільного життя (правосуддя, охорона здоров'я, освіта, управління процесами тощо) є новою причиною законодавчої інфляції. Наприклад, в Україні майже кожні п'ять років відбувається проголошення початку нових законодавчих реформ інституційного спрямування, фактично забуваючи про весь законодавчий масив, напрацьований попередніми скликаннями Верховної Ради України. Тобто кожний склад Парламенту прагнув змінити законодавчий ландшафт саме з метою забезпечення верховенства права. Однак аналіз реальної картини системи законодавства та процесу його підготовки у Парламенті, переходу політичної влади від однієї групи політиків до іншої з іншим баченням, намірами та інтересами, переконує у постійному переписуванні законів глобальних сфер регулювання (судова, адміністративна реформа, освіта, земельна сфера тощо). Тобто інколи законотворчість може перетворюватися на електоральний бізнес політиків, а не на прагнення якісно і стратегічно врегулювати окремі сфери суспільних відносин (створення правової реальності).

Тому законодавча інфляція також породжується політичним видовищем, яке створюється ЗМІ. Для деяких народних депутатів їх власний імідж чи партія важливіші, ніж турбота про управління державою: «Закон більше не використовується для того, щоб регулювати реальність, а для покращення політичного іміджу. Часто закон приймається для того, щоб позувати, а не для того, щоб керувати, що створює нове правило закону: будь-який політик має здійснювати саморегулювання, щоб довести ефективність закону; при цьому важливими є не вимоги реальності, а вимоги реклами» (Dănişor, 2007).

Отже, надмірність законів, їх множення дезорієнтує суспільство, а особливо коли причинами такої інфляції є суто суб'єктивні: порушення засад і процедур законотворчої техніки, неврахування факту, що часті зміни законів порушують соціальну рівновагу та еволюцію розвитку суспільних відносин; спокуса політиків пов'язати своє ім'я із прийнятим законом та інші.

### ***Шляхи подолання інфляції законодавства в межах конституційної процедури***

Неузгодженість правового регулювання спричиняє колізійність, тобто внутрішню конфліктність між кількома нормами, що належать одній або різним галузям, що можуть регулювати одні й ті самі відносини. Прогальність, колізійність законодавчих норм як правило **долається** (виділено нами – Б. Д.) у постановках найвищого суду (в Україні це Верховний Суд) у вигляді пошуку балансу між публічними і приватними інтересами, вирішення ієрархічних, хронологічних чи колізій, що можуть виникати при судовому правозастосуванні. А якщо постало питання про суперечність норм законів Конституції – конституційний зміст норми закону та її відповідність Основному Закону України визначається у рішеннях Конституційного Суду України у вигляді пошуку балансу між конституційними цінностями. Застосування норм Конституції України як норм прямої дії, застосування аналогії закону застосування безпосередньо норм міжнародно-правових актів є найбільш поширеними напрямками подолання колізій і прогальності законодавства.

Однак **заповнення** (виділено нами – Б. Д.) прогалін, а не їх долання під час практичного застосування, покладається саме на законодавця, який має як усувати вади законодавства, так і попереджати їх настання прийняттям системного і ефективного законодавства та недопущення інфляції останнього. Саме законодавець має не допускати логічної непослідовності структури законодавчих актів, взаємної суперечливості нормативних конструкцій, що ускладнює системне тлумачення норм законів.

Одним із напрямів оптимізації законотворчого процесу в Україні, який спрямований на подолання інфляції законодавства, є законопроект «Про правотворчу діяльність» № 5705 від 25.06.2021, прийнятий у першому читанні (Проект Закону України «Про правотворчу діяльність», 2021).

Цей законопроект спрямований на визначення засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні, зокрема принципів правотворчої діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням) та реалізацією нормативно-правових актів. Положеннями законопроекту визначаються ряд понять у сфері законотворчості, зокрема правотворча діяльність – діяльність з планування, розробки проекту нормативно-правового акта (його концепції) та прийняття (видання) нормативно-правового акта, метою якої є правове врегулювання та/або охорона суспільних відносин (ст. 2 законопроекту та її засади). Окремо врегульовуються принципи правотворчої діяльності: 1) принцип верховенства Конституції України; 2) принцип дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини; 3) принцип демократичності; 4) принцип відкритості та гласності; 5) принцип правової визначеності; 6) принцип пропорційності; 7) принцип доцільності та обґрунтованості; 8) принцип системності та комплексності; 9) принцип наукового забезпечення; 10) принцип ресурсної забезпеченості (ст. 3 законопроекту). Також в межах

цього законопроекту визначаються учасники правотворчої діяльності, їх правотворчі повноваження та можливість делегування. Окремою нормою визначається правонаступництво у правотворчій діяльності, яке стосується суб'єкта правотворчої діяльності, а не власне долі законодавчої ініціативи як майбутнього закону (наступність законодавства, якої чекає будь-яке перехідне суспільство). Окремим розділом визначається система нормативно-правових актів, із наданням легальних визначень норми права, нормативно-правовому акті, законодавству України у цілому, ієрархія нормативно-правових актів та їх види (розділ II), планування правотворчої діяльності (розділ III), підготовка проекту нормативно-правового акта (розділ IV), розгляд та прийняття (видання) проекту нормативно-правового акта (розділ V), облік нормативно-правових актів (розділ VII), дія нормативно-правового акта (розділ VIII.), реалізація результатів правотворчої діяльності (розділ IX.) тощо (Проект Закону України «Про правотворчу діяльність», 2021).

Наведений варіант – нормативна спроба подолати інфляцію законодавства в Україні. Цей шлях надзвичайно затребуваний з моменту набуття Україною незалежності, оскільки нарешті врегулювати правила підготовки законопроектів, їх системного узгодження з вже наявними законами, однак він є тільки вузькою стежкою досягнення бажаної мети. Адже законотворчий процес здійснюється людьми і для людей (навіть за умови участі у врегульованих суспільних відносинах інших суб'єктів права), а тому скрізь завжди наявний людський фактор. Парламент не існує ізольовано, він, як відкрита система, взаємодіє з іншими відкритими системами: виконавчою владою, судовою, Конституційним Судом України тощо.

Тому головними факторами долання інфляції законодавства бачимо такі: 1) розбудова політично активного суспільства; 2) суттєве підвищення рівня політичної та правової свідомості громадян та їх політичної культури; 3) наявність політичної та ідеологічної багатоманітності в державі; 4) недопущення зловживань в сфері законотворчості, зокрема правом законодавчої ініціативи, правом на подання поправок та пропозицій до законопроектів, альтернативних законопроектів, зловживань в сфері регламентного забезпечення діяльності парламенту тощо; 5) посилення координації в роботі між всіма структурними підрозділами парламенту, що забезпечить злагоджену його роботу, не допустить зволікання або надмірної поспішності в сфері законотворення (Шапран, 2021).

Тобто, настав час повернути законам атрибути стислості, якості, доступності й передбачуваності, покликані гарантувати правову визначеність людини. По суті, щоб усунути законодавчу інфляцію і досягти ідеалу комплексного закону, законодавство має регулювати допустимі межі дії, а не фіксувати детальний зміст дій, оскільки надмірне регулювання веде до неефективності закону при практичній реалізації. Законодавець має пам'ятати, що закони не є чистими актами влади. «Це акти мудрості, справедливості та розуму... Законодавець не повинен не брати до уваги той факт, що закони створюються для людей, а не для законів, що вони мають бути адаптовані до характеру, звичок, ситуації людей, для яких вони створюються» (Portalis, 2004).

**Висновки.** У цій статті ми розглянули умови й причини виникнення такого негативного явища як інфляція законодавства у країнах перехідного періоду.

Ми довели, що країни перехідної демократії характеризуються зазвичай не правильністю, а суперечливістю дій у сфері законодавчої діяльності, зважаючи на конкуруючі між собою політичні партії. Коли держава проживає перехідний період, суспільство стикається із кризою правового регулювання, коли право через певні причини частково втрачає власний статус найбільш ефективного та універсального регулятора суспільних відносин. Тобто відбувається криза права, що проявляється серед іншого у законодавчій інфляції. У перехідних суспільствах у крайніх випадках поняття «право» може починати асоціюватися із бездіяльністю і безвихіддю, наслідком чого може стати сплеск правового нігілізму.

Конкретні життєві ситуації вимагають із права конкретної реакції законодавця. Нерідко законодавець реагує збільшенням законодавчого масиву, який виявляється нездатним ефективно врегулювати суспільні відносини – достатньо абстрактно, щоб не зацементувати правовідносини і одночасно достатньо конкретно, щоб не допустити множинного тлумачення норми під час її реалізації уповноваженими суб'єктами чи правозастосовним органом у разі виникнення судових спорів. Правотворча діяльність стає нездатною запобігати появі прогалин, колізій і неточностей законодавства, навіть за умови його перевиробництва, врахування у законодавчих формулах безлічі можливих казусів (хоча і повинна до цього прагнути).

Практичним наслідком таких процесів, окрім законодавчої інфляції вбачається також і сплеск кількості конституційних скарг, внесених суб'єктами права, які обґрунтовують суперечність окремих законодавчих норм нормам Основного Закону – тобто суб'єкти наголошують на неволодінні законодавчими нормами такою ознакою як конституційність норми. Небезпечним результатом для системи законодавства у таких випадках вбачається її розбалансованість, хиткість та відсутність конституціоналізації в цілому як законодавства, так законотворчого процесу.

Функціональною причиною інфляції законодавства є недосконалість юридичної техніки законотворчого процесу, що може бути наслідком поспішності законодавця, який діє в особливих політико-правових умовах специфічного періоду існування держави.

Зроблено висновок, що надмірність законів, їх множення дезорієнтує суспільство, а особливо коли причинами такої інфляції є суто суб'єктивні: порушення засад і процедур законотворчої техніки, неврахування факту, що часті зміни законів порушують соціальну рівновагу та еволюцію розвитку суспільних відносин; спокуса політиків пов'язати своє ім'я із прийнятим законом та інші. Зокрема, сучасний український парламент як єдиний представницький орган і результат його діяльності – закон, наразі переживають істотне зниження власної символічної та політичної ролі до поступової втрати престижу. Колись законодавча діяльність як

дійсно творчий і всеохоплюючий процес творення зовнішньої форми права (правогенезу) останніми роками все частіше зводилася виключно до процедури (не завжди із дотриманням її конституційності), а важливим її аспектом був суто результат. Досягнення такого результату могло відбуватися багатьма шляхами: від слідування чітко визначеному Регламенту Верховної Ради України конституційною процедурою внесення законопроекту і його прийняття, до відвертого фактичного лоббі ухвалення бажаного законопроекту; багаторазового проведення «сигнального голосування» як формування прогнозів у реальному часі ймовірності, можливості чи реальності прийняття закону; реєстрації чималої кількості альтернативних законопроектів спорідненого предмету регулювання; внесення гіперкількості правок до основного зареєстрованого законопроекту (поправочний спам) тощо. Останнім часом при прийнятті законів на жаль переважає швидкість їх прийняття, а тому прийняті закони забезпечують виконання лише тимчасових рішень (незважаючи на преамбули чи спеціальне призначення закону), а власне закон починає втрачати власні традиційні риси (риса загальних, абстрактних та постійних законів).

Ми констатували, що множення реформ у важливих сферах суспільного життя (правосуддя, охорона здоров'я, освіта, управління процесами тощо) є новою причиною законодавчої інфляції. Кожний склад парламенту прагне змінити законодавчий ландшафт саме з метою забезпечення верховенства права. Натомість практичний аналіз законопроектів і законів переконує, що законотворчість може перетворитися на електоральний бізнес політиків ніж на прагнення якісно і стратегічно врегулювати окремі сфери суспільних відносин (створення правової реальності).

У підсумку ми наголосили, що заповнення прогалів, а не їх долання під час практичного застосування, покладатиметься саме на законодавця, який має як усувати вади законодавства, так і попереджати їх настання прийняттям системного і ефективного законодавства та недопущення інфляції останнього. Саме законодавець має не допускати логічної непослідовності структури законодавчих актів, взаємної суперечливості нормативних конструкцій, що ускладнює системне тлумачення норм законів. Таким напрямом оптимізації законотворчого процесу в Україні, нормативною спробою подолати інфляцію законодавства в Україні є законопроект «Про правотворчу діяльність» № 5705 від 25.06.2021, прийнятий у першому читанні і очікується його прийняття як закону.

#### Список використаних джерел:

1. Бернюков А.М. Правова реальність як онтогносеологічна форма буття права (Філософсько-методологічний аналіз). дис... д-ра юрид. наук: 12.00.12 – філософія права. Львів. 2017. 432 с.
2. Горобець К.В. Аксіосфера права як філософсько-правова категорія. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 67. С. 178-186.
3. Костицький М.В. Про діалектику як методологію юридичної науки. *Філософські та методологічні проблеми права*, 2012. №1. 3-17.
4. Поличко Т.В., Бисага Ю.М., Берч В.В., Дешко Л.М., Нечипорук Г.Ю., Петрецька Н.І. Верховенство конституційних норм у національній системі права: монографія. Ужгород. РІК-У. 2021. 220 с.
5. Правоутворення в Україні: теоретико-методологічні та прикладні аспекти: монографія / за заг.ред.проф. Бошицького Ю.Л.; Київський університет права НАН України. - К.: Вид-во Європейського ун-ту, 2010, 592 с.
6. Проект Закону України «Про правотворчу діяльність» № 5705 від 25.06.2021. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355)
7. Савчин М. Moral integrity (моральна цілісність, добросесність) суддів як складова правової держави. *Слово національної школи суддів України*. 2019. № 2(2). 6-22.
8. Стойко О. М. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; «Логос», 2016. 416 с.
9. Шапран Ю. В. Законотворчість і політичний плюралізм: теоретико-правові та практичні аспекти взаємодії : дис. ... д-ра філософії в галузі права. Київ, 2021. 248 с.
10. Arpe D., (2008). "Kazuistikas nozīme Latvijas tiesību teorijā un vēsturē" (The Meaning of Casuistics in Latvian Legal Theory and History). *Likums un Tiesības (Law and Justice)*, № 10, 6(106), 181 p.
11. Berestova, I., Khotynska-Nor, O., Biryukova, A., Prytyka, Yu., Lytvyn, I. (2020). Preliminary requests of the courts on the constitutionality of the law regulations as an element of interrelations between civil and constitutional processes. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 23. Retrieved from <https://www.abacademics.org/articles/preliminary-requests-of-the-courts-on-the-constitutionality-of-the-rule-of-law-as-an-element-of-relationship-between-civil-and-con-9334.html>.
12. Dace Šulmane. "Legislative inflation" – an analysis of the phenomenon in contemporary legal discourse. *Baltic journal of law & politics*. number 2 2011. volume 4. pp. 78–101.
13. Dace, Šulmane (2011). "Legislative inflation" - an analysis of the phenomenon in contemporary legal discourse. *Baltic journal of law & politics*, 2(4), pp. 78-101.
14. Dan Claudiu Dănișor, (2007). *Drept constituțional și instituții politice*, vol. 1, C.H. Beck Publishing House, Bucharest, 183 p.
15. Dan Claudiu Dănișor, *Democrația deconstituționalizată*, Universul Juridic Publishing House and Universitaria of Craiova Publishing House, Bucharest, 2013, p. 9.
16. Dryshliuk, A.I., Orzikh. Yu.H., Orzikh, V. (2022). Application of law in judicial and notarial practice: methodology, theory, practice. *ASTRA Salvensis*, year X, № 1, pp. 347-365.
17. European Commission, Better regulation strategy. Retrieved from [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm).

18. Gowder, P. (2016). *The Rule of Law in the Real World*. Cambridge University Press. 285 p.
19. Inglehart, R. (2003). How solid is mass support for democracy – and how do we measure it? *Political Science and Politics*. Vol. 36. pp. 51–57.
20. J-E-M-Portalis (2004). *Discours préliminaire du premier projet de Code civil* (1801), Bordeaux, P. 14.
21. Khotynska-Nor, O., Moskvych, L., Mamychev, A.Yu., & Vasilyev, Yu.V. (2020). Role of Confidence and Supply Chain Strategy during Legitimization of Justice in Countries of Transitional Period. *Journal of Supply Chain Management*. Retrieved from <https://ojs.excelingtech.co.uk/index.php/IJSCM/article/view/4104/2066>.
22. Koshova, O.V., Rabovska, S.Ya., Salenko, O.V., Potapenko, A.V. (2022). Independence of the judiciary vs. ensuring the right to a fair trial in countries in transition. *ASTRA Salvensis*, year X, 1, pp. 115-131.
23. Mihai Bădescu (2018). Legislative inflation – an important cause of the dysfunctions existing in contemporary public administration Juridical Tribune. Volume 7, Issue 2. pp. 357–369.
24. O'Donnell, G. (2004). Why rule of law matters. *Journal of Democracy*. Vol. 15. № 1. pp. 5–19.
25. Paul Gowder. *The rule of law in the real world*. Cambridge University Press, 2016. 392 p.
26. Reuveny R., Li Q. (2003). Economic openness, democracy, and income distribution. *Comparative Political Studies*. Vol. 36. pp. 575–601.
27. Rose, R., Mishler, W., Haerpfer, C.W. (1998). *Democracy and its alternatives. Understanding post-communist societies*. Baltimore (MD): Johns Hopkins University Press.
28. Schedler, A. (2006). *Electoral authoritarianism. The dynamics of unfree competition*. Boulder (CO): Lynne Rienner.

#### References:

1. Berniukov, A.M. (2017). Yurydychna realnist yak ontognoseologichna forma isnuvannia prava (filosofsko-metodolohichniy analiz. [Legal Reality as an Ontognoseological Form of Existence of Law (Philosophical and Methodological Analysis)]. dys...dokt.iuryd.nauk.: 12.00.07. Lviv, 432 p. [In Ukrainian].
2. Horobets, K.V. (2013). *Aksyosfera prava: fylosofskiy y yurydycheskyi dyskurs* [The Axiosphere of Law: Philosophical and Legal Discourse]. Odessa: Feniks. [In Ukrainian].
3. Kostytskiy, M.V. (2012). Pro dialektyku yak metodolohiiu yurydychnoi nauky [On dialectics as a methodology of legal science]. *Filosofski ta metodolohichni problemy prava*, № 1, pp. 3-17. [In Ukrainian].
4. Polychko, T.V., Bysaha, Yu.M., Berch, V.V., Deshko, L.M., Nechyporuk, H.Iu., Petretska, N.I. (2021). Verkhovenstvo konstytutsiinykh norm u natsionalniy systemi prava [The supremacy of constitutional norms in the national system of law. Uzhhorod: RIK-U. [In Ukrainian].
5. Boshytskiy, Yu.L. (Eds.). (2010). *Pravoutvorennia v Ukraini: teoretyko-metodolohichni ta prykladni aspekty* [Law Formation in Ukraine: Theoretical, Methodological and Applied Aspects]: monohrafiia. K. Vyd-vo Yevropeiskoho un-tu, 592 p. [In Ukrainian].
6. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro pravotvorchu diialnist» № 5705 vid 25.06.2021 [Draft Law of Ukraine "On Law-Making Activity" No. 5705 dated 06/25/2021]. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355)
7. Savchyn, M. (2019). Moral integrity (moralna tsililnist, dobrochesnist) suddiv yak skladova pravovoi derzhavy [Moral Integrity of Judges as a Component of the Rule of Law]. *Slovo Natsionalnoi shkoly suddiv Ukrainy*, 2(2), pp. 6-24. [In Ukrainian].
8. Shapran, Yu.V. (2021). Zakonotvorchist i politychnyi pliuralizm: teoretyko-pravovi ta praktychni aspekty vzaiemodii [Legislation and political pluralism: theoretical-legal and practical aspects of interaction]: dys...dokt.filos u haluzi prava «081 «Pravo». K. 248 p. [In Ukrainian].
9. Stoiko, O.M. (2016). Transformatsiia politychnykh instytutiv u suchasnykh perekhidnykh suspilstvakh [Transformation of political institutions in modern transitional societies]: monohrafiia. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy; «Lohos». 416 p. [In Ukrainian].
10. Apse, D. (2008). "Kazuistikas nozīme Latvijas tiesību teorijā un vēsturē" (The Meaning of Casuistics in Latvian Legal Theory and History). *Likums un Tiesības (Law and Justice)*, № 10, 6(106), 181 p. [in Romanian].
11. Berestova, I., Khotynska-Nor, O., Biryukova, A., Prytyka, Yu., Lytvyn, I. (2020). Preliminary requests of the courts on the constitutionality of the law regulations as an element of interrelations between civil and constitutional processes. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 23. Retrieved from <https://www.abacademies.org/articles/preliminary-requests-of-the-courts-on-the-constitutionality-of-the-rule-of-law-as-an-element-of-relationship-between-civil-and-con-9334.html>. [In English].
12. Dace Šulmane. "Legislative inflation" – an analysis of the phenomenon in contemporary legal discourse. *Baltic journal of law & politics*. number 2 2011. volume 4. pp. 78–101. [In English].
13. Dace, Šulmane (2011). "Legislative inflation" - an analysis of the phenomenon in contemporary legal discourse. *Baltic journal of law & politics*, 2(4), pp. 78-101. [In English].
14. Dan Claudiu Dănișor, *Democrația deconstituționalizată*, Universul Juridic Publishing House and Universitaria of Craiova Publishing House, Bucharest, 2013, p. 9. [In English].
15. Dan Claudiu Dănișor, (2007). *Drept constituțional și instituții politice*, vol. 1, C.H. Beck Publishing House, Bucharest, 183 p. [In English].
16. Dryshliuk, A.I., Orzikh, Yu.H., Orzikh, V. (2022). Application of law in judicial and notarial practice: methodology, theory, practice. *ASTRA Salvensis*, year X, № 1, pp. 347-365. [In English].
17. European Commission, Better regulation strategy. Retrieved from [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm). [In English].
18. Gowder, P. (2016). *The Rule of Law in the Real World*. Cambridge University Press. 285 p. [in English].



19. Inglehart, R. (2003). How solid is mass support for democracy – and how do we measure it? *Political Science and Politics*. Vol. 36. pp. 51–57. [in English].
20. J-E-M-Portalis (2004). *Discours préliminair du premier projet de Code civil* (1801), Bordeaux, P. 14. [in English].
21. Khotynska-Nor, O., Moskvych, L., Mamychev, A.Yu., & Vasilyev, Yu.V. (2020). Role of Confidence and Supply Chain Strategy during Legitimization of Justice in Countries of Transitional Period. *Journal of Supply Chain Management*. Retrieved from <https://ojs.excelingtech.co.uk/index.php/IJSCM/article/view/4104/2066>. [in English].
22. Koshova, O.V., Rabovska, S.Ya., Salenko, O.V., Potapenko, A.V. (2022). Independence of the judiciary vs. ensuring the right to a fair trial in countries in transition. *ASTRA Salvensis*, year X, 1, pp. 115-131. [in English].
23. Mihaï Bădescu (2018). Legislative inflation – an important cause of the dysfunctions existing in contemporary public administration *Juridical Tribune*. Volume 7, Issue 2. pp. 357–369. [in English].
24. O'Donnell, G. (2004). Why rule of law matters. *Journal of Democracy*. Vol. 15. № 1. pp. 5–19. [in English].
25. Paul Gowder. Verkhovenstvo prava v realnomu sviti [The rule of law in the real world]. Per z anhl.: D. Vovk, V. Honcharov ta in. ; ker. proektu D. Luchenko ; nauk. red. D. Vovk. Kharkiv: Pravo, 2018. 392 p. [in English].
26. Reuveny R., Li Q. (2003). Economic openness, democracy, and income distribution. *Comparative Political Studies*. Vol. 36. pp. 575–601. [in English].
27. Rose, R., Mishler, W., Haerpfer, C.W. (1998). *Democracy and its alternatives. Understanding post-communist societies*. Baltimore (MD): Johns Hopkins University Press. [in English].
28. Schedler, A. (2006). *Electoral authoritarianism. The dynamics of unfree competition*. Boulder (CO): Lynne Rienner. [in English].