

*Оксана Володимирівна Кукуруз,  
завідувач сектору  
правових проблем політології  
відділу міждисциплінарних та порівняльних правових досліджень  
Інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України,  
доктор політичних наук  
ORCID: 0000-0003-1863-3028*

## РОЛЬ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРОЦЕСІ ПРАВОТВОРЕННЯ: СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ

**Постановка проблеми.** Значний вплив на зміст нормативно-правового акта часто справляють практики зі сфери, якої він стосується. Керуються ці суб'єкти власними інтересами або інтересами своїх корпорацій. На напрями розвитку цієї сфери, визначені у державній стратегії, вони менше звертають увагу. Власне це відбувається тоді, коли немає належного взаємозв'язку між документами публічної політики та нормативно-правовими актами. Загалом взаємозв'язок, взаємовплив та взаємодія між політикою і правом належить до тем, які поки що здебільшого сприймаються як практики, так і теоретиками, поверхово. Практики не так часто вивчають теорії публічної політики та її зв'язок із законодавством. Вони знають усталені способи комунікації з тими суб'єктами, які ухвалюють політичні рішення, та тими, які ініціюють і готують законопроекти. Теоретики зазвичай розглядають ці об'єкти окремо в межах різних дисциплін. Прийнятий 24 серпня 2023 року Закон України «Про правотворчу діяльність», нарешті, на законодавчому рівні вказує, що між публічною політикою і правом повинен існувати тісний взаємозв'язок. Зважаючи на все наведене, міждисциплінарні дослідження різних аспектів публічної політики і права вкрай необхідні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні окремих монографічних досліджень щодо взаємозумовленості цих феноменів поки що немає. Чималий внесок у розвиток цієї тематики зробили польські вчені. Е. Кустра в праці «Політичні проблеми правотворення» (1994) [1] описує дві концепції взаємозв'язку між політикою і правом – раціональну і розвиваючу, в яких особливу увагу приділяє правотворенню. Л. Лещинський у публікації «Прийняття правових рішень: створення та застосування права» (2003) [2] акцентує увагу на основних правилах, яких необхідно дотримуватися в процесі правотворення, аби політичні й правові рішення були узгоджені та сприяли досягненню важливих суспільних цілей. С. Вронковська у публікації «Законодавчий процес двох десятиліть – успіхи та невдачі» (2009) [3] описує три моделі правотворення – патерналістичну, легалістичну і суспільну. Критерієм для їх виокремлення є кількість центрів прийняття політичних рішень. Т. Бернат у праці «Політика права та модель правової освіти» (2007) [4] та в публікації «Про політику правотворення, дискрецію та важливість стандартів верховенства права» (2020) [5] законодавчий процес розглядає в контексті його дуалістичної природи, подвійного коріння – політико-правової реальності.

Варто звернути увагу, що більшість сучасних польських дослідників, які вивчають процес правотворення, звертаються до концепції «політики права» Л. Петражицького [6]. Хоча сам вчений у цій концепції не приділяє багато уваги поняттю «політика», однак усе, що він описує в її межах, цілком відповідає сутності цього явища. Аналіз підходів польських вчених до розуміння політики правотворення як одного з видів політики права, здійснено авторкою в публікації «Політика правотворення в працях польських юристів: політологічні аспекти» (2016) [7]. Про тісний взаємозв'язок політики, і особливо публічної політики, з правом, йдеться в моїй монографії – О. В. Кукуруз «Взаємодія політики і права у процесі суспільної трансформації в Україні та Республіці Польща»

(2020) [8]. Загалом в Україні науково-практична проблема взаємозв'язку публічної політики і правотворення є недостатньо дослідженою.

**Метою статті** є з'ясування сучасного розуміння ролі публічної політики в процесі правотворення. Завдання включають: виокремити взаємозв'язок політики і правотворення в працях вчених; проаналізувати положення політичних документів і правових актів України та Європейського Союзу, в яких йдеться про взаємозумовленість публічної політики і правотворення; визначити роль публічної політики в процесі правотворення.

**Основні результати дослідження.** В українському науковому дискурсі поширеним є твердження, що в процесі правотворення не має бути політики. Аргументом на його користь вважають версію, в якій єдино правильною моделлю взаємозв'язку між цими явищами є домінування права над політикою, оскільки право більш стабільне і справедливе, а політика – це швидкозмінювана боротьба за владу. Загалом при описі моделей взаємозв'язку між політикою і правом, зокрема у вищенаведеному, має місце порушення деяких методологічних принципів. Наприклад, науковці, висуваючи певні версії взаємозв'язку між політикою і правом, не вказують, як розуміють ці явища. Щодо політики, то під цим єдиним в українській мові терміном можуть розумітися дещо відмінні явища, які в англійській мові передаються аж трьома термінами – «politics» (процес), «policy» (зміст), «polity» (форма). Загальновідомо, що право також може тлумачитися по-різному, залежно від підходу, який взято за основу (природно-правовий, позитивістський, соціологічний). Крім того, дослідники, вивчаючи одночасно політику і право, інколи застосовують різні підходи до їх розуміння. Наприклад, до права застосовується аксіологічний підхід, тобто право описується крізь призму, яким воно має бути – стабільним, справедливим, а до політики – соціологічний підхід, тобто якою вона є на практиці, крім того, ототожнюючи її лише з боротьбою за владу. Однак якщо ми до права також застосуємо соціологічний підхід, то не завжди зможемо охарактеризувати його як стабільне й справедливе. Водночас якщо до розуміння політики використаємо аксіологічний підхід, то політику, можемо розуміти дуже позитивно: як мистецтво управління суспільними справами (Аристотель); як мистецтво будівництва та зберігання держав; як мистецтво способів державної організації громадського життя (В. Липинський).

Загалом щодо розуміння політики і права існують десятки наукових підходів, які акцентують увагу на різних сторонах цих багатоаспектних явищ. Теоретико-методологічна помилка виникає тоді, коли дослідник не вказує, як саме розуміє ці явища та який вид політики і права він має на увазі. В українській науковій літературі про місце політики в процесах правотворення зазвичай не йдеться, оскільки вона здебільшого ототожнюється з поточними справами, боротьбою за владу (politics), а відтак це характеризується як політизація правотворення. Проте зарубіжні вчені визнають і обґрунтовують необхідність присутності політики під час розроблення правових актів. Наприклад, польські вчені приділяють цим питанням чимало уваги. Вагомий внесок у дослідження і розвиток цієї проблематики зробила Е. Кустра. Вчена порушує архіважливі питання: про значення політичних рішень у процесі правотворення; про тісний взаємозв'язок права і політичної системи; про наслідки недотримання принципу законності під час правотворення – як для правової, так і для політичної систем. В одній з її концепцій – розвиваючій – у зв'язку політики і правотворення активну роль відведено громадянському суспільству, що відповідає правилам демократичної, правової держави [1]. С. Вронковська модель правотворення, в якій участь беруть громадяни, називає суспільною [3]. Л. Лещинський наголошує, що першим етапом процесу правотворення є ухвалення політичного рішення, а вже наступним іде опрацювання проекту нормативно-правового акта [2, с. 17–18]. Т. Бернат, досліджуючи політику правотворення (вид політики права), прямо стверджує, що право має політичну основу, завжди має політичний контекст, і відповідно до поділу влади, належить до сфери політики [4, с. 110–120]. Особливим видом процесу прийняття рішень вчений вважає правотворчість, яка, на його думку, має дві фази: передзаконодавчу (охоплює види діяльності, які передбачають ухвалення політичних рішень, що ініціюють створення закону, а також дії, що ведуть до розробки проекту правового акта) та законодавчу (охоплює діяльність, спрямовану на введення в дію нормативного акта) [5, с. 73–74].

У контексті досліджуваної проблематики важливими є такі паритетні види політики і права, як позитивне право і публічна (державна) політика. Варто звернути увагу, що цей аспект політики з трьох англомовних термінів відображається лише за допомогою «policy», тобто «public policy».

Проаналізувавши чимало визначень українських і зарубіжних дослідників, публічну політику можна охарактеризувати як сукупність стратегічної програми розвитку країни загалом і суспільних сфер зокрема та рішень і діяльності задля реалізації цієї програми. Українські вчені приділяють увагу цьому поняттю, що відображено в численних публікаціях, проте на практиці часто досі послуговуються терміном «державна політика». Ці терміни є близькими за значенням, проте мають певні особливості. Основна відмінність полягає в тому, кого визначають суб'єктом вироблення політики. Коли вживається термін «державна політика», то таким суб'єктом визнають лише державу, що притаманно для країн з тоталітарним і авторитарним режимом. Натомість термін «публічна політика» означає, що суб'єктами ініціювання, розробки та впровадження політики є не лише держава, а й громадянське суспільство. У процесі правотворення (виникнення, упорядкування, розвиток права) в демократичній державі громадяни також беруть участь. Загалом політичний режим є тим чинником, що впливає на всі явища і процеси в країні та їх розуміння. Не є винятком і взаємозв'язок між політикою і правом, що має пряме відношення до визначення ролі публічної політики в правотворенні.

Об'єктивний дослідник, описуючи модель взаємозв'язку між політикою і правом, має пам'ятати про політичний режим, в умовах якого ці явища функціонують. Дещо складніша ситуація в країнах, які тривалий період перебувають в умовах переходу від одного режиму до іншого: коли попередні звички, дії і сприйняття ще з минулого режиму, а писані правила – з майбутнього. У такій ситуації перебуває наша держава від початку відновлення незалежності України й донині. Останнім потужним каталізатором, що пришвидшив наближення України до Європейського Союзу, стало широкомасштабне вторгнення росії в Україну. До численних способів і методів підтримки України в боротьбі проти гібридної війни сусідньої держави-агресора, належать і швидкі рішення щодо надання нашій державі статусу кандидата на членство в Європейському Союзі. Крім наближення законодавства України до права Європейського Союзу, необхідно вивчати і застосовувати принципи та правила розроблення політики і права.

За планування, підготовку та презентацію проєктів нових правил і політичних стратегій відповідає Європейська Комісія. Як мінімум від 2002 року триває робота над удосконаленням права ЄС. Відтоді було ухвалено чимало різноманітних документів. У 2015 році Європейська Комісія представила рекомендації щодо кращої правотворчості в Європейському Союзі. У Робочому документі Європейської Комісії від 19 травня 2015 року краще регулювання визначалося як «розробка політики та права ЄС таким чином, щоб вони досягали своїх цілей за мінімальних витрат» [9].

13 квітня 2016 року було укладено Міжінституційну угоду між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про покращення правотворчості. До інструментів, що мають покращити правотворчість, віднесено: оцінювання впливу; консультації і відгуки громадськості та зацікавлених сторін; фактичну оцінку права ЄС [10]. Відповідно до Робочого документа Європейської Комісії від 3 листопада 2021 року краще регулювання охоплює всі етапи політичного циклу: розробку, ухвалення, впровадження, застосування, оцінювання та перегляд політики. Краще регулювання включає низку концепцій, принципів і підходів, більшість з яких розкривається у зв'язку з політикою: комплексний підхід (міркування щодо кращого регулювання має враховувати всі можливі впливи (економічні, соціальні, екологічні), усі зацікавлені сторони, кожен етап політичного циклу, зовнішні наслідки внутрішньої політики та їх вплив на треті країни; акти ЄС повинні бути узгоджені з довгостроковими політичними цілями); пропорційний підхід (регулювання має бути пропорційним до очікуваних впливів, а аналіз – зосереджений на сферах, де це найбільш важливо); партисипативний підхід (кожен повинен мати можливість робити внесок у формування політики, висловлюючи свої погляди та надаючи відповідні дані); підхід, що ґрунтується на фактичних даних (політичні рішення повинні ґрунтуватися на найкращих наявних доказах, включаючи наукові докази); прозорість (підготовка документів і актів у прозорий спосіб, тобто відкрите документування процесу, обмін доказами, що підкріплюють політичні рішення та пояснення основного обґрунтування); навчання на досвіді – акти завжди можна покращити лише частково, по-перше, тому що світ постійно змінюється; по-друге, через притаманну ЄС різноманітність, яку політика ЄС повинна враховувати та адаптуватися до неї) [11].

Хоча у вищезгаданих документах йдеться про наднаціональний рівень політики і права, який має свою специфіку, проте наведені підходи і принципи варто застосовувати й на національному

рівні. Особливо, зважаючи на те, що Україна має намір стати державою – членом Європейського Союзу.

Певні зрушення вже є – у третьому розділі Закону України «Про правотворчу діяльність» йдеться про важливість документів публічної політики, які «розробляються з метою визначення проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного розвитку правового регулювання суспільних відносин» [12]. У нормативно-правовому акті визначено три групи важливих документів публічної політики – аналітичні, прогнозні та програмні. Однак необхідно звернути увагу, що термін «публічна політика» згадується, проте в рубриці «термінологія законодавства», яка розміщена на офіційному вебпорталі Верховної Ради України, його визначення не міститься.

**Висновки.** Роль публічної політики в процесі правотворення можна визначити так: публічна (державна) політика (public policy), формуючись у межах чинного законодавства (позитивного права), визначає стратегічні програми розвитку країни загалом і певних сфер суспільства зокрема, на основі яких розробляються нові правові акти або вносяться зміни до чинних. Політика в значенні боротьби за владу (politics) в реальності також може мати вплив на правотворення, але такого впливу необхідно уникати, оскільки він може базуватися на індивідуальних чи корпоративних інтересах суб'єктів, а у зміст нормативно-правових актів повинні бути закладені суспільні інтереси, відтак визначальною в процесі правотворення має бути публічна політика.

Документи Європейського Союзу свідчать, що публічна політика виконує головну роль у процесі правотворення, Закон України «Про правотворчість» підтверджує розуміння законодавцем значення публічної політики для правотворчості, залишається теорію наблизити до практики.

Отже, на практичному рівні маємо знати й імплементувати принципи і рекомендації Європейського Союзу щодо кращої правотворчості, на теоретичному – за допомогою міждисциплінарного підходу сформуванню нової парадигми дослідження взаємозв'язку і взаємовпливу публічної політики та правотворення.

#### Список використаних джерел

1. Kustra E. *Polityczne problemy tworzenia prawa*. Toruń: wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 1994. 164 s.
2. Leszczyński L. *Podjęmowanie decyzji prawnych: tworzenie i stosowanie prawa*. Zamość: Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, 2003. 149 s.
3. Wronkowska S. Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*. 2009. Zeszyt 2. S. 111–129.
4. Biernat T. *Polityka prawa a model edukacji prawniczej* / Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, 2007. 159 s.
5. Biernat T. On the Lawmaking Policy, Discretion and Importance of the Rule of Law Standards. *Studia Iuridica Lublinensia*. 2020. Vol. XXIX, 3. P. 67–85. DOI: 10.17951/sil.2020.29.3.67-85
6. Petrażycki L. *Wstęp do nauki polityki prawa* / oprac. W. Leśniewski. Warszawa: PWN, 1968. 451 s.
7. Kukuruz O. *Polityka tworzenia prawa w pracach polskich prawników: aspekty politologiczne*. *Studia Politologiczne*. 2015. Vol. 38. S. 219–236.
8. Кукуруз О. В. *Взаємодія політики і права у процесі суспільної трансформації в Україні та Республіці Польща: монографія* Київ: «ФОРМ-Подолін І. В.», 2020. 368 с.
9. Better Regulation Guidelines: Commission Staff Working Document COM(2015) 215 final SWD(2015) 110 final / European Commission. Strasbourg, 19.05.2015. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=MT> (дата звернення: 15.03.2024).
10. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-making: Interinstitutional Agreement of 13 April 2016. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01)) (дата звернення: 17.03.2024).
11. Better Regulation Guidelines: Commission Staff Working Document SWD(2021) 305 final / European Commission. Brussels. 3.11.2021 URL: [https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021\\_305\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf) (дата звернення: 21.03.2024).
12. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 30.03.2024).

## References

1. Kustra E. Polityczne problemy tworzenia prawa. Toruń: wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 1994. 164 s.
2. Leszczyński L. Podejmowanie decyzji prawnych: tworzenie i stosowanie prawa. Zamość: Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, 2003. 149 s.
3. Wronkowska S. Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*. 2009. Zeszyt 2. S. 111–129.
4. Biernat T. Polityka prawa a model edukacji prawniczej / Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, 2007. 159 s.
5. Biernat T. On the Lawmaking Policy, Discretion and Importance of the Rule of Law Standards. *Studia Iuridica Lublinsia*. 2020. Vol. XXIX, 3. P. 67–85. DOI: 10.17951/sil.2020.29.3.67-85
6. Petrażycki L. Wstęp do nauki polityki prawa / oprac. W. Leśniewski. Warszawa: PWN, 1968. 451 s.
7. Kukuruz O. Polityka tworzenia prawa w pracach polskich prawników: aspekty politologiczne. *Studia Politologiczne*. 2015. vol. 38. S. 219–236.
8. Kukuruz O. V. Vzaiemodiia polityky i prava u protsesi suspilnoi transformatsii v Ukraini ta Respublitsi Polshcha: monohrafiia Kyiv: «FOP-Podolin I.V.», 2020. 368 s.
9. Better Regulation Guidelines: Commission Staff Working Document COM(2015) 215 final SWD(2015) 110 final / European Commission. Strasbourg. 19.05.2015. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=MT> (data zvernennia: 15.03.2024).
10. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-making: Interinstitutional Agreement of 13 April 2016. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01)) (data zvernennia: 17.03.2024).
11. Better Regulation Guidelines: Commission Staff Working Document SWD(2021) 305 final / European Commission. Brussels. 3.11.2021 URL: [https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021\\_305\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf) (data zvernennia: 21.03.2024).
12. Pro pravotvorchu diialnist: Zakon Ukrainy vid 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (data zvernennia: 30.03.2024).

**Кукуруз О. В. Роль публічної політики в процесі правотворення: сучасне розуміння**

У статті наведено розуміння вченими взаємозв'язку між політикою і правотворенням. Зазначено, що вагомий внесок у розвиток цієї тематики зробили польські вчені, більшість з яких звертаються до концепції Л. Петражицького «політика права», і особливо одного з її видів – «політики правотворення». Проаналізовано документи Європейського Союзу, спрямовані на краще регулювання, виокремлено положення про взаємозумовленість публічної політики і правотворення. Роль публічної політики в процесі правотворення визначено як головну – публічна (державна) політика (public policy), формуючись у межах чинного законодавства (позитивного права), визначає стратегічні програми розвитку країни загалом і певних сфер суспільства зокрема, на основі яких розробляються нові правові акти або вносяться зміни до чинних. Акцентовано увагу, що на практичному рівні маємо знати та імплементувати принципи та рекомендації Європейського Союзу щодо кращої правотворчості, на теоретичному – за допомогою міждисциплінарного підходу сформувати нову парадигму дослідження взаємозв'язку і взаємовпливу публічної політики та правотворення.

*Ключові слова:* політика, право, публічна політика, правотворення, політичний режим, політичні рішення, Європейський Союз, краще регулювання.

**Kukuruz O. V. The role of public policy in the process of law-making: modern understanding**

The article provides the scientists' understanding of the relationship between politics and law-making. It is noted that a significant contribution to the development of this topic was made by Polish scientists, most of whom refer to L. Petrażycki's concept of «policy of law», and especially its type – «policy of law-making». Models of the relationship between politics and law-making are mentioned (E. Kustra, S. Wronkowska), the stages of law-making in close connection with political decisions (L. Leszczyński, T. Biernat).

Attention was drawn to the fact that the political regime is the factor that influences all phenomena and processes in the country and their understanding. An objective researcher, describing the model of the relationship between politics and law, including between public policy and law-making, must remember and indicate the political regime under which these phenomena function.

The European Union documents aimed at better regulation were analyzed – the Working Documents of the European Commission dated May 19, 2015 and November 3, 2021, the Interinstitutional Agreement between the

European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-making. The provision on the interdependence of public policy and law-making is singled out.

The role of public policy in the process of law-making is defined as the main one – public (state) policy, being formed within the framework of current legislation (positive law), determines strategic programs for the development of the country in general and certain spheres of society in particular, on the basis of which new legal acts are developed or changes are made to existing legal acts.

The Law of Ukraine «On Law-Making Activity» was analyzed, which recorded the importance of public policy documents for law-making. It was found that the term «public policy» is mentioned, but there is no definition of it in the «legislative terminology» section, which is posted on the official web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine.

It was emphasized that at the practical level we should know and implement the principles and recommendations of the European Union regarding better law-making, at the theoretical level – with the help of an interdisciplinary approach, we should form a new paradigm for the study of the relationship and mutual influence of public policy and law-making.

*Key words:* politics, law, public policy, law-making, political regime, political decisions, European Union, better regulation.

**DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-176-181**