



## АВТЕНТИЧНЕ ТЛУМАЧЕННЯ НОРМ ПРАВА ТА ЙОГО СПІВВІДНОШЕННЯ ІЗ ПРАВОТВОРЧІСТЮ

**ШУТАК Ілля Дмитрович - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права ЗВО «Університет Короля Данила», член-кореспондент НАПрНУ, Заслужений діяч науки і техніки України**

**УДК 340.132(477)**

**ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2539-5526>**

**DOI 10.32782/LAW.UA.2021.3.1**

*Целью научной статьи является осуществление общую характеристику аутентичного толкования норм права и его соотношение с правотворчеством. В результате исследования аргументировано, что в условиях разделения властей недопустимо сосредоточивать два полномочия в компетенции одного органа. Нормотворческая функция сама по себе не предусматривает права толкования органами принятых ими нормативных актов. Кроме того, осуществление аутентичного толкования создает возможность обхода закона и бесконтрольного произвола органа, осуществляющего толкование.*

*Ключевые слова: аутентичное толкование норм права, правотворчество, нормативно-правовой акт, правовая экспертиза.*

### **Постановка проблеми**

Питання впливу автентичного тлумачення норм права на правотворчість є досить актуальним з огляду на те, що автентичне тлумачення здійснюється органом, який прийняв норму права, яка тлумачиться. При цьому можуть виникати несприятливі наслідки внаслідок внесення за допомогою тлумачення змін у роз'яснення норми права. А це суперечить тлумаченню, оскільки його основна мета – розкрити сенс, який вклав законодавець у чинний нормативно-правовий акт.

Трапляються випадки виходу за межі тлумачення і створення нових норм права в результаті тлумачення нормотворчим органом виданого ним же нормативно-пра-

вового акта. В умовах відсутності правової регламентації автентичного тлумачення на державному рівні це питання набуває все більшої актуальності.

Триває процес удосконалення юридичної техніки, зокрема інтерпретаційних технологій, підвищення правової культури тлумачів, множаться шляхи та напрямки поліпшення якості й ефективності автентичного тлумачення норм права.

### **Аналіз останніх досліджень та публікацій**

Слід зазначити, що розробкою питань підзаконної правотворчості займаються як вітчизняні, так і закордонні дослідники, зокрема: Е. Вікторова [1]; Ю. Тодика [2]; В. Ротань [3]; І. Самсін [3]; А. Ярема [3]; О. Ремізова [4]; А. Єзеров [5]; Я. Колоколов [6]; Ю. Гаврилова [7]; О. Костюк [8]; В. Нерсесянц [9]; В. Лазарева [10]; О. Майстренко [11]; Г. Василевич [12]; І. Онищук [13], Н. Матузов [14] та інші.

Питання про сутність автентичного тлумачення норм права та його співвідношення з правотворчістю потребує більш детальної розробки, адже створює основу для змін у сфері формування нормативно-правової бази. Науковий інтерес до автентичного тлумачення продиктований потребою виявлення в повній мірі його можливості.

### **Постановка завдання**

Мета дослідження – здійснити загальну характеристику автентичного тлумачення

норм права та його співвідношення із правотворчістю.

**Наукова новизна** полягає в теоретичному осмисленні автентичного тлумачення норм права та його загальній характеристиці; обґрунтуванні доцільності застосування принципово нових видів, форм, способів, прийомів та методів тлумачення, у тому числі й автентичного у зв'язку з постійними змінами у правотворчості.

#### **Методологія дослідження**

Використані, перш за все, принципи і прийоми формально-логічної методології. Широке застосування отримали елементи структурно-функціонального підходу. Так, виявлення міжгалузевих зв'язків у правотворчості за допомогою автентичного тлумачення побудоване на функціональній природі права в цілому і регулятивних засобах нормативно-правових актів зокрема. Крім того, у праці отримали застосування діалектичний, системно-структурний і функціональний методи, метод інтерпретації (у застосуванні до норм права).

#### **Виклад основних положень**

Тлумачення норм права як дослідницький процес постає складовою частиною юридичної науки та утворює певний історичний формат її концептуального і практичного існування.

Річ у тому, що різноманіття теорій і правил тлумачення є безсумнівним плюсом з точки зору підтримки та реалізації демократичних засад законодавчої влади. Таке різноманіття надає, з одного боку, широкі можливості по вибору належного підходу до кожної конкретної ситуації неясного, неточного, двозначного або навіть непрописаного тексту закону. З іншого боку, відсутність чітких методологічних установок і алгоритму дій зі встановлення змісту понять закону як базису для опори призводить до хаотичного прийняття різнорідних рішень, які однаково аргументовано підтримують абсолютно протилежні підходи до тлумачення іноді абсолютно ідентичних ситуацій [1, с. 191].

У процесі тлумачення зміст норм права розкривається через знання мови, якою

вони сформульовані, знання про системні зв'язки цих норм, їх походження і функціонування. Тлумачення, як будь-який процес мислення, підкоряється законам і правилам логіки, тобто кожне положення, що інтерпретується, повинно бути обґрунтованим, доведеним [2, с. 52].

Ю. Тодика встановив, що питання про можливість, правомірність і необхідність автентичного тлумачення закону було вирішене ще давньоримськими юристами, які виходили із аксіоматичності того, що «*efus est interpretatio legem chins est condera*» – «той має право тлумачити закон, хто має право його встановлювати». Правомірність автентичного тлумачення визнавалась завжди незалежно від того, чи отримав орган право на відповідне тлумачення за законом, чи ні. Дослідник дійшов висновку, що офіційне тлумачення має право давати будь-який орган, що видав відповідний нормативно-правовий акт, оскільки ніхто краще цього органу не знає, що він мав на увазі, приймаючи дані норми. Тому Верховна Рада має право на офіційне тлумачення (автентичне) [3].

У герменевтиці склалися дві точки зору щодо сутності інтерпретаційного процесу. Згідно з першою, тлумачення (інтерпретація) є реконструкцією авторських смислів, їх виявлення в досліджуваному об'єкті. Тому завдання того, хто працює з текстом фахівця, полягає в тому, щоб за допомогою доступних прийомів і методів інтерпретації тексту встановити, зафіксувати і пояснити внутрішні психологічні процеси автора тексту, виявити авторський сенс у найбільш чистому вигляді, не допускаючи будь-яких спотворень, доповнень і змін [4, с. 353].

Тлумачення права, на думку А. Єзерова, виступає свого роду емпіричним (практичним) рівнем інтерпретації права. Інтерпретація здебільшого полягає в обґрунтуванні підсумкової правової позиції, її доведенні. Розкриття смислу правоположень може відбуватися через аналіз правил мови, якою вони сформульовані, через аналіз системних зв'язків, що пов'язують норми між собою, через дослідження закономірностей їх функціонування та їх історичного походження. Наведені форми розкриття смислу норм відповідають певним способам тлумачення:

мовному, системному, телеологічному, історичному та іншим. Їх розрізнення має лише теоретичне значення, оскільки на практиці вони застосовуються нерозривно [5, с. 42].

Характеризуючи вплив автентичного тлумачення норм права на правотворчість, не можна не звернути увагу на спірне, часом діаметрально протилежне трактування автентичного тлумачення норм права у науці.

До прикладу, Я. Колоколов дійшов висновку, що автентичне тлумачення норм права виступає необхідною передумовою забезпечення демократії, зміцнення правопорядку, правильної реалізації права. Цей вид інтерпретаційної практики покликаний підтримувати стійкість правової системи, сприяти розвитку здорового консерватизму принципів законодавства, посилення захисту інтересів особистості, форм власності. Новаторський досвід кваліфікованого і науково обґрунтованого автентичного офіційного тлумачення норм права за певних умов може виступати предтечею, прообразом інноваційної правотворчої діяльності [6, с. 1].

Твердження Я. Колоколова про те, що автентичне тлумачення – це специфічна форма правотворчості піддається сумніву. Основний аргумент, що приводиться автором, зводиться до того, що в такому випадку один і той же суб'єкт (нормодавець) здійснює різні види діяльності, але переслідуючи єдину мету – точність і економічність правової регламентації, ефективність реалізації прийнятої їм юридичної норми.

На думку Ю. Гаврилової, автентичне тлумачення і нормотворчість – це досить різні методи правотворчої політики, і, перш за все, два ступені єдиного механізму вдосконалення законодавства – логіко-мовного (за формою) і нормативно-ціннісного (за змістом). Проте, віднесення автентичного тлумачення до правотворчої діяльності не можна зробити за критерієм «одного» суб'єкта (це скоріше правотворче тлумачення або конституційне тлумачення) [7, с. 107].

У процесі дослідження теоретико-правових засад нормативного тлумачення О. Костюк зауважив, що з'ясування не завжди є елементом нормативного тлумачення. Автор аргументує свою думку так: якщо суб'єкт легального тлумачення має з'ясувати зміст

норми права для того, щоб роз'яснити її іншим, то суб'єкту автентичного тлумачення – органу, який установив відповідну норму, немає потреби з'ясувати її зміст, оскільки йому, як «автору», він відомий [8, с. 50].

Як зауважив В. Нерсисянц, використання безмежних можливостей автентичного тлумачення відкриває (особливо для різних міністерств та інших структур виконавчої влади) широкий простір для обходу закону і для безконтрольного свавілля у сфері правотворчої та правозастосовної діяльності. Автентичне тлумачення веде до заперечення правопорядку і законності в країні, до руйнування ієрархії джерел права, до девальвації ролі закону і бюрократизації нормативної системи, до відвертої і повсюдної підміни загальних вимог закону всілякими відомчими псевдотлумаченнями і кон'юнктурними роз'ясненнями про те, що в країні насправді є правом з точки зору відповідного органу або чиновника, його інструктивних і директивних наказів і листів [9, с. 503].

Переважаючі дослідники фактично отождоковують акти автентичного тлумачення з нормативно-правовими актами, тобто зводять це тлумачення до правотворчості, не визнаючи його, по суті, тлумаченням як таким. Автентичне тлумачення – є по суті, пояснення сенсу колишнього закону новим законом. Тому автентичне тлумачення не збігається з розумовим процесом з'ясування думки, який називається тлумаченням і який залежить від переконання, а не від зовнішнього обов'язку [10, с. 74].

Відзначимо, що метою правотворчості є встановлення норм права. Мета ж тлумачення норм права полягає в з'ясуванні їх змісту. У ході тлумачення права не можна створювати нові норми права або вносити в чинні правові приписи будь-які зміни і доповнення. Однак дотримати цю вимогу на практиці досить непросто. Над інтерпретатором завжди висить загроза неправильного тлумачення норм права, у результаті чого він може спотворити зміст тих чи інших правових приписів. Коли ж нормативно-правовий акт встановлюється тим органом, який його прийняв, то небезпека неправильності його інтерпретації ще більше посилюється. Причому якщо в першому випадку це від-

бувається несвідомо, то в другому, що нерідко діється при тлумаченні права, здійснюється свідомо, коли правотворчий орган з найрізноманітніших причин змінює зміст нормативно-правового акта. Причому таке прагнення є для правотворчого органу цілком природним. Володіючи правотворчими повноваженнями, він просто не бачить нічого поганого у фактичній зміні змісту акта шляхом його тлумачення [10, с. 76-77].

Автентичне тлумачення проводиться тим органом, який створив цю норму права. Суб'єктом такого тлумачення може бути, наприклад, Верховна Рада України. Проте, норми, згідно з якими Верховна Рада має право тлумачити закони, не увійшли до нового Регламенту Верховної Ради України, що затверджений Постановою Верховної Ради України від 16 березня 2006 року №3547-IV. При цьому, згідно з попередньою редакцією Регламенту, Верховна Рада мала право здійснювати тлумачення чинних законів, їх окремих положень, що мали нормативний характер. Про тлумачення закону чи його окремих положень Верховна Рада приймала постанову. На сьогодні, згідно з частиною третьою статті 21 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети з питань, віднесених до предметів їх відання, мають право надавати роз'яснення щодо застосування положень законів України. Такі роз'яснення не мають статусу офіційного тлумачення [11].

Дещо інший підхід передбачений у статті 69 Закону Республіки Білорусь від 17.07.2018 № 130-З «Про нормативно-правові акти». У разі виявлення неясностей і відмінностей у змісті та розумінні нормативно-правового акта, а також суперечностей у практиці його застосування, якщо не потрібне внесення до нормативно-правового акта (його структурні елементи) відповідних змін, нормотворчий орган (посадова особа), який прийняв (видав) цей акт, або, якщо інше не встановлено Конституцією Республіки Білорусь, уповноважений ним орган може здійснити офіційне тлумачення його нормативно-правових приписів шляхом прийняття (видання) відповідного нормативно-правового акта [12, с. 4].

Інколи виникають ситуації, коли роз'ясненнями законодавства встановлюються нові норми права, і, як наслідок, створюють нові правові суперечності. Такі роз'яснення законодавства є нечинними і підлягають відкликанню з місць застосування та скасуванню органом, який його видав. Крім того, у разі коли суд визнав роз'яснення недійсним, контролюючі та інші державні органи, які його видали, зобов'язані привести таке роз'яснення у відповідність до законодавства або скасувати відповідне роз'яснення [11].

Як обґрунтував І. Онищук, унаслідок проведення правової експертизи розбіжності та помилки усуваються, суб'єкт тлумачення уникає труднощів у роз'ясненні норм права, а правозастосовувач – не вдається до помилкових нормативних приписів. На відміну від тлумачення, метою якого є правильне, точне й однакове розуміння вже прийнятих нормативних положень, основним завданням правової експертизи є виявлення розбіжностей та помилок, допущених при конструюванні тексту проєкту нормативно-правового акта. Правова експертиза є складовою частиною нормотворчої діяльності та припускає дослідження проєктів нормативно-правових актів на предмет їх відповідності актам вищої юридичної сили та техніко-юридичним вимогам. Правова експертиза схожа до тлумачення права. Експерт повинен також розкрити сенс пропозованих норм права, зрозуміти нові юридичні приписи [13, с. 197].

Тлумачення визнається ефективним способом розв'язання проблем юридичних суперечностей, що дає можливість виявити суперечливі та колізійні норми в законодавстві, встановити зв'язок загальних і спеціальних норм, допомагає правильно зрозуміти сферу їх дії, коло осіб, на яких поширюється їх дія, зміст певного законодавчого терміна [14, с. 238].

Таким чином, прочитання закону і спроба його тлумачення в разі будь-яких двозначностей може бути абсолютно марною. Ця складна схема аналізу тексту нормативно-правового акта призводить до потреби звертатися до професійних юристів, які зможуть оцінити всі можливі варіанти резуль-

тату справи згідно з вибором теорії тлумачення. Такий непередбачуваний результат тлумачення не сприяє правовій стабільності і розвитку правової культури суспільства в цілому [1, с. 194].

Ми дотримуємося такого підходу, що в акті автентичного тлумачення не повинно бути нічого нового, чого немає в основній правовій нормі. Саме в іншому випадку (наявність цієї змістовної новизни) по суті виникає вже не автентичне тлумачення, а справжня правотворчість.

### **Висновок**

Автентичному тлумаченню регулятивні механізми дозволяють швидше створити адекватну нормативно окреслену модель поведінки, ніж прийняти нові норми права, внести в них зміни і доповнення. Втім, тлумачення норм права і правотворчість мають різну спрямованість.

В умовах поділу влади неприпустимо зосереджувати два повноваження в компетенції одного органу. Право тлумачення органами прийнятих ними нормативних актів не заперечується, але й не регламентується. Крім того, здійснення автентичного тлумачення створює можливість обходу закону і безконтрольного свавілля органу, який здійснює тлумачення. Правотворчий орган має можливість внести правки до прийнятого ним нормативно-правового акта у рамках передбаченої законодавством процедури. У цих умовах офіційне тлумачення норм права має здійснюватися тільки тими державними органами, які не видавали нормативно-правових актів, але наділені правом тлумачення за законом.

З метою попередження дефектів автентичного та інших видів тлумачення норм права на цьому етапі в Україні необхідно нормативно врегулювати діяльність, пов'язану з тлумаченням норм права. Видається за доцільне розробити концепцію тлумачення норм права, у тому числі й автентичного, з подальшим прийняттям на її основі закону, який визначить поняття тлумачення норм права, його цілі та види, завдання та функції, основні принципи і правила тлумачення, форму, структуру і зміст актів тлумачення тощо.

### **Література**

1. Викторова Э. Ю. Толкование норм права в Англии и США: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Институт государства и права Российской академии наук, 2019. 273 с.
2. Тодика Ю. Способи тлумачення конституції і законів України Конституційним судом. Вісник академії правових наук України, 2001. № 2. с. 51-59.
3. Новітнє вчення про тлумачення правових актів: навч. посіб. з курсу тлумачення прав. актів для суддів, що проходять підвищ. кваліфікації, і канд. на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін.; за ред.: В. Г. Ротань. Х.: Право, 2013. 752 с. URL: [https://chtyvo.org.ua/authors/Samsin\\_Ihor/Novitnie\\_vchennia\\_pro\\_tlumachennia\\_pravovykh\\_aktiv/](https://chtyvo.org.ua/authors/Samsin_Ihor/Novitnie_vchennia_pro_tlumachennia_pravovykh_aktiv/)
4. Ремізова О. Сутність та способи інтерпретації права. Філософія права, 2020. №3. С. 350-355. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.3.59>
5. Єзеров А. Інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України. Юридичний вісник, 2014. № 6. С. 38-46.
6. Колоколов Я. Н. Аутентическое официальное толкование норм права: теория, практика, техника: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нижегород. акад. МВД России. Курск, 2011. 36 с.
7. Гаврилова Ю. А. Интерпретация и конкретизация права: проблемы смыслообразования: дис. ... докт. юрид. наук. Волгоград. 2016. 500 с.
8. Костюк О. М. Теоретико-правові засади нормативного тлумачення: дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2017. 221 с.
9. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. М.: Норма, 2000. 552 с.
10. Лазарева В. А. Проблемы соотношения аутентичного толкования и правотворчества. Юридическая наука и правоохранительная практика, 2008. №3 (6).- С. 74-81.
11. Майстренко О. В. Роль тлумачень та роз'яснень законодавства. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_8077](https://minjust.gov.ua/m/str_8077)

**АНОТАЦІЯ**

Метою наукової статті є здійснити загальну характеристику автентичного тлумачення норм права та його співвідношення із правотворчістю. У результаті дослідження аргументовано, що в умовах поділу влади неприпустимо зосереджувати два повноваження в компетенції одного органу. Нормотворча функція сама по собі не передбачає права тлумачення органами прийнятих ними нормативних актів. Крім того, здійснення автентичного тлумачення створює можливість обходу закону і безконтрольного свавілля органу, який здійснює тлумачення.

Ключові слова: автентичне тлумачення норм права, правотворчість, нормативно-правовий акт, правова експертиза.

12. Василевич Г. А. Толкование (разъяснение) актов как средство обеспечения единообразного их применения. Повышение качества законодательства как средство юридической безопасности: материалы междунар. круглого стола, Минск, Беларусь, 16 ноября 2018 г. / БГУ, Юридический фак., каф. конституционного права; [под ред. Г. А. Василевича, Т. С. Масловской]. Минск: БГУ, 2019. С. 3-15.

13. Онищук І. І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія. Івано-Франківськ – Дрогобич: Коло, 2017. 512 с.

14. Матузов Н. И. Коллизия в праве: причины, виды и способы разрешения. Правоведение, 2000. № 5. с. 225-244.

*Shutak I. D.*

**THE AUTHENTIC INTERPRETATION OF THE RULES OF LAW AND ITS RELATIONSHIP WITH LAW-MAKING**

**Purpose.** The purpose of the study is to make a general description of the authentic interpretation of the law and its relationship with lawmaking. **Methodology.** First, the principles and techniques of formal-logical methodology are used. Elements of the structural-functional approach have been widely used. Thus, the identification of intersectoral links in lawmaking through authentic interpretation

is based on the functional nature of law in general and regulatory means of regulations in particular. In addition, dialectical, system-structural and functional methods, the method of interpretation (applied to the rules of law) were used in the work.

**Originality.** Scientific novelty lies in the theoretical understanding of the concept of authentic interpretation of the law and the implementation of its general characteristics. The expediency of application of fundamentally new types, forms, ways, receptions and methods of interpretation, including authentic in connection with constant changes in the field of formation of norms of law, is substantiated.

**Results.** As a result of the research, it is argued that in the conditions of separation of powers it is inadmissible to concentrate two powers in the competence of one body. The rule-making function does not in itself provide for the right of interpretation of normative acts adopted by the bodies. In addition, the implementation of an authentic interpretation creates an opportunity to circumvent the law and the uncontrolled arbitrariness of the body that performs the interpretation. In order to prevent defects in the authentic and other types of interpretation of the law at this stage in Ukraine, it is necessary to regulate the activities related to the interpretation of the law.

The law-making body has the opportunity to make amendments to the normative legal act adopted by it within the framework of the procedure provided by the legislation. In these circumstances, the official interpretation of the law should be carried out only by those government agencies that have not issued regulations, but have the right to interpret by law.

**Practical importance.** The results of the study can be used in law-making activities in order to improve the quality and efficiency of rule-making, as well as for the formation and publication of a comprehensive legislative act aimed at clear regulation of the interpretation of law.

**Key words:** authentic interpretation of legal norms, law-making, normative-legal act, legal expertise.