

**ДО ПИТАННЯ ПРО СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ:
«ЗАКОНОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС» ТА «ЗАКОНОДАВЧИЙ
ПРОЦЕС»**

*Пицик І.О.,
студентка V курсу
юридичного факультету ЛНУ ім. І. Франка*

Як видається, в сучасній вітчизняній юридичній літературі на сьогодні розмежуванню понять «законотворчий процес» та «законодавчий процес» не приділяється достатньо уваги. Крім того, деякі вчені ототожнюють поняття законодавчого та законотворчого процесу.

На думку А. Тихомирова, законодавчим процесом є процес діяльності вищих органів державної влади щодо видання законодавчих актів, що складається з ряду стадій:

- 1) прогнозування і планування законодавства;
- 2) внесення пропозицій про зміну закону;
- 3) розробка концепції закону і підготовка законопроекту;
- 4) спеціальне та громадське обговорення проекту закону;
- 5) розгляд і прийняття закону;
- 6) опублікування закону і набрання ним чинності [7, 181].

Автор характеризує законодавчий процес ознаками, які виходять за межі парламентської процедури та доповнює їх дозаконодавчим етапом (прогнозування і планування законодавства, внесення пропозицій про зміну закону, розробка концепції закону і підготовка законопроекту).

На мою думку, вищеперелічені ознаки є характерними для законотворчого процесу, оскільки саме поняття «законодавчий процес» пов'язане із діяльністю суб'єктів законодавчої ініціативи (Президента, Кабінету Міністрів, народних депутатів та Національного Банку України), а отже і сам законодавчий процес починається з моменту розроблення та подання суб'єктами законодавчої ініціативи законопроекту до законодавчого органу. Сам процес творення припису закону охоплює процедуру підготовки, яка включає проведення правової експертизи, моніторингу, формування концепції законопроекту, і лише після здійснення всіх необхідних підготовчих дій – внесення законопроекту суб'єктом законодавчої ініціативи.

О. Скакун [6, 318], О. Ющик [10, 83] вважають, що поняття «законотворчий процес» і «законодавчий процес» співвідносяться між собою як ціле та частина. Під законотворчим процесом розуміють регламентована Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами процедура внесення на розгляд законодавчого органу, прийняття, опублікування та введення в дію законів. В. Журавський розглядає законодавчий процес як законодавчу діяльність, тобто врегульовану Конституцією, Регламентом Верховної Ради та іншими законами діяльність парламенту з підготовки, розгляду та прийняття законів і їхнього оприлюднення [4, 339].

Таким чином, виходячи із запропонованого визначення, законодавчий процес починається з моменту підготовки законопроекту, передбачає внесення його на розгляд до органу законодавчої влади, охоплює розгляд законопроекту протягом трьох читань та завершується офіційним оприлюдненням закону України.

На відміну від законодавчого, законотворчий процес, на мій погляд, охоплює, окрім парламентської процедури проходження законопроекту, ще і так звані дозаконотворчий етап: виявлення потреби правового регулювання, зокрема, шляхом аналізу громадської

думки, програм політичних партій, громадських організацій; встановлення соціальних факторів, що впливають на розвиток суспільних відносин; проведення правового моніторингу чинних нормативно-правових актів з метою виявлення прогалин і недоліків у системі законодавства України тощо.

Такий погляд на природу законотворчого процесу знаходить відображення у науковій літературі. Так, З. Погорелова стверджує, що «законотворчий процес порівняно із законодавчим значно розширений процесом пізнання, аналізу, оцінок правостворюючих факторів, діяльністю органів державної влади зі створення проектів законів, прогнозування, планування законодавства й багатьма іншими аспектами, що закінчуються процесом пізнання та підписання закону» [5, 11].

На думку В. Теліпка, законотворчий процес (або, як зазначає цей автор, законотворчість у процесуальному аспекті) характеризується органічною єдністю трьох основних етапів: пізнання, діяльності і результату [6, 56].

Сутність першого етапу – пізнання – полягає у виявленні відповідних соціальних факторів (історичних, політичних, культурних тощо), що впливають на розвиток суспільних відносин. Вони зазвичай виявляються на етапі планування законотворчої діяльності, внесення законотворчої пропозиції та підготовки законопроекту, а також проведення правового моніторингу й експертизи проекту закону. Другий етап є діяльним, оскільки передбачає внесення проекту закону на розгляд законодавчого органу, його розгляд, прийняття й оприлюднення. Третій – виражає результат всього законотворчого процесу та охоплює набрання чинності законом. На цьому етапі спостерігається тісний взаємозв'язок дії закону з соціальними факторами, які визначають особливості правового регулювання відповідних суспільних відносин (здійснюється правовий моніторинг для встановлення коректності їх врегулювання, проводиться узагальнення практики застосування закону для створення законодавчих приписів у майбутньому.

На думку О. Юценка, законотворчий процес відрізняється від законодавчого за колом суб'єктів, оскільки учасниками законотворчого процесу, окрім суб'єктів законодавчої ініціативи, можуть виступати також і громадські організації [8]. Так, у п. 4 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» вказано, що громадські об'єднання мають право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються державними органами або органами місцевого самоврядування [2, 3].

Коло суб'єктів законотворчого процесу є досить широким. Детальний аналіз таких суб'єктів буде проведений у наступних

підпунктах. Не зупиняючись детально на цій проблематиці, варто зазначити, що Конституція України наділяє законотворчими повноваженнями двох основних суб'єктів: Верховну Раду України та народ України [1, 2; 5].

Окрім цього, Конституція передбачає ускладнену процедуру внесення змін до розділу I, III та XIII, для чого необхідною є наявність не менше як двох третіх голосів від конституційного складу Верховної Ради України та затвердження змін на всеукраїнському референдумі.

Отже, за колом суб'єктів законотворчого процесу, його можна поділити на:

- А) парламентський (основним суб'єктом є Верховна Рада);
- Б) народний (основним суб'єктом є народ);
- В) спільний (передбачає спільну участь двох основних суб'єктів законотворення: Верховної Ради та народу) [8].

Окрім цього, законотворчий процес відрізняється від законодавчого і за ступенем юридичної регламентації. Зокрема, якщо процедура подання законопроекту, його проходження, підписання, оприлюднення та набрання чинності більш-менш детально розписана у Регламенті Верховної Ради України, то дозаконодавчий етап поки достатньо не врегульований на нормативному рівні (деякі спроби такого регулювання у сфері планування нормотворчого процесу та проведення експертизи нормативно-правових актів знайшли своє вираження у проекті закону № 142 «Про нормативно-правові акти», розробником якого є народний депутат Ю. Мірошніченко). Таким чином, законотворчий процес, на відміну від законодавчого, допускає більшу свободу дій його суб'єктів.

О. Ющенко пропонує розглядати законодавчий процес як офіційну частину законотворчого, суб'єктний склад і стадії якого чітко визначені законодавством [8]. З такою позицією можна погодитись, оскільки кінцевою метою законотворчого процесу є врегулювання за допомогою нормативно-правового акта суспільних відносин, яка не може відбутися без розроблення та подання суб'єктами законодавчої ініціативи законопроекту на розгляд Верховної Ради, що і є початком законодавчого процесу.

Окрім терміну «законотворчий процес», який використаний в Україні у низці нормативно-правових актів: Постанова Верховної Ради України від 5 липня 2012 року N 5096-VI «Про затвердження програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012 – 2017 роки»; Постанова Президії Верховної Ради України від 31.10.1994 № 180/94-ПВ «Про впорядкування організації і здійснення законодавчого процесу Верховною Радою України»; Наказ Міністерства промислової політики України № 218 від 13.06.2006 «Про організацію законотворчої діяльності міністерства промислової політики України у 2006 році».

В науковій літературі використовується також термін «законодавча процедура». У Розділі IV Регламенту Верховної Ради України законодавча процедура розглядається як парламентська діяльність, яка полягає у розгляді проектів законів, їх опрацюванні та прийнятті. Моментом початку законодавчої процедури є внесення проекту закону суб'єктом законодавчої ініціативи (гл. 18), після цього відбувається процедура розгляду проекту протягом трьох читань (глави 19–21), наступним етапом є підготовка прийнятого закону до направлення на підпис Президенту України (гл. 22). А у разі повернення Президентом проекту закону Верховній Раді України можливим є повторний розгляд законодавчим органом ветованих законів (гл. 23). Завершальною стадією законодавчої процедури є опублікування підписаного Главою держави закону (гл. 23) [3]. Таким чином, поняття «законодавча процедура» є тотожним поняттю «законодавчий процес».

Предметом законотворчого процесу є закон, тобто нормативно-правовий акт, який приймається органом законодавчої влади або народом за ускладненою процедурою, має вищу юридичну силу у системі нормативно-правових актів та спрямований на врегулювання найважливіших суспільних відносин. Таким чином, виходячи із встановленого в науці поділу законів за юридичною силою, можна виділити такі види законотворчого процесу за предметом:

- А) конституційний;
- Б) органічний;
- В) звичайний;
- Г) надзвичайний.

Вважаю за доцільне виокремити зміст законотворчого процесу як елемент цього процесу, який охоплює права та обов'язки суб'єктів законотворення, що реалізуються в процесі підготовки, прийняття проекту закону та набрання ним чинності. Права та обов'язки суб'єктів законотворчого процесу регулюються Конституцією України, Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про всеукраїнський референдум», «Про статус народного депутата», «Про комітети Верховної Ради України», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про громадські об'єднання». Так, у ст. 69 Конституції України передбачено, що «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії». У статті 93 Конституції України зазначено, що «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України, Національному Банку України. У розділі 4 Конституції України встановлено повноваження Верховної Ради України, зокрема: внесення змін до Конституції України, призначення всеукраїнського референдуму, прийняття законів.

Таким чином, на основі вищенаведеного, вважаю, що поняття «законотворчий процес» та «законодавчий процес» співвідносяться між собою як частина і ціле. Це пояснюється тим, що до елементів законодавчого процесу відносяться: розробка та подання проекту закону на розгляд до органу законодавчої влади, обговорення законопроекту, його прийняття та офіційне оприлюднення, а також набрання ним чинності; а законотворчий процес, окрім зазначених вище етапів, включає в себе: виявлення потреби у правовому регулюванні, планування законотворчої діяльності, проведення правового моніторингу, правової експертизи.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Закон України «Про громадські об'єднання» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
3. Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
4. Конституційне право України: Підручн. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В. С. Журавського. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
5. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 15 с.
6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручн. / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 664 с.
7. Теліпко В. Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. Е. Теліпко - К.: Центр учбової літератури, 2009. - 568 с.
8. Тихомиров. Ю. А. Теория закона. – М., 1982. – 360 с.
9. Ющенко О. Поняття законотворчого процесу в Україні та його основні елементи. - [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1838>
10. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Моногр. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 378 с.
Науковий керівник: доц. Гудима Д.А.