

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ УЗАГАЛЬНЕННЯ ЗМІСТУ ДЕФІНІЦІЇ «ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС»

THEORETICAL AND LEGAL GENERALIZATION OF THE CONTENT OF THE DEFINITION “LEGISLATIVE PROCESS”

Марченко М.В.,

*аспірант кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Цю наукову статтю присвячено висвітленню теоретико-правових аспектів законодавчого процесу. Основну увагу зосереджено на з'ясуванні змісту дефініції «законодавчий процес». Наголошено, що він може розглядатися як у широкому, так і у вузькому розумінні.

Ключові слова: правотворчість, законодавчий процес, парламент, законопроект, чинність закону.

Эта научная статья посвящена исследованию теоретико-правовых аспектов законодательного процесса. Основное внимание уделено содержанию дефиниции «законодательный процесс». Отмечено, что последний может рассматриваться как в широком, так и в узком смысле.

Ключевые слова: правотворчество, законодательный процесс, парламент, законопроект, действие закона.

This article is devoted to the theoretical and legal aspects of the legislative process. The main focus is on clarifying the content of the definition of “legislative process”. It is stressed that the latter can be considered in the broad, and in the narrow sense.

Key words: lawmaking, legislative process, parliament, draft law, validity of the law.

Постановка проблеми. Сучасна держава характеризується поліфункціональністю. Одним із найбільш суспільно чутливих напрямів її діяльності є правотворчість. Уявити державу поза правом неможливо, оскільки воно виступає ключовим інструментом її впливу на суспільні відносини. Отже, визначення змісту фундаментальних юридичних категорій правотворчої діяльності має стати пріоритетом у наукових дослідженнях вітчизняних правників на найближчу перспективу. Як відомо, саме вони є донорами для законодавця, який імплементує наукові розробки в оболонку відповідної норми права. Від того, наскільки ефективно держава впорається з цим завданням, безпосередньо залежить стан її суспільно-політичного, економічного, соціального і культурно-духовного розвитку. Таким чином, актуальність порушеної проблематики апріорі не може викликати сумнівів і дискусій.

Стан опрацювання. Нині саме законодавчий процес можна визнати ключовою фазою правотворчої діяльності, її фінальним етапом. Окремі його аспекти ставали предметом численних наукових досліджень, зокрема О.І. Ющика, Д.В. Слинька, Б.О. Страшуна, Є.О. Піскунової, В.В. Маклакова, О.М. Мироненка, О.В. Богачової, Т.В. Черпак, О.О. Юценка, Ю.М. Перерви та багатьох інших.

Натомість, аналіз їхніх наукових праць дає підстави говорити про те, ще не всі проблемні питання теоретико-правового характеру знайшли своє вирішення. Зокрема, відсутність більш-менш сталого, уніфікованого підходу до наповнення змістом дефініції «законодавчий процес» підштовхує дослідників до подальших наукових пошуків.

Метою статті є з'ясування точного змісту такої досить складної юридичної конструкції, як законодавчий процес.

Виклад основного матеріалу. Отже, що нині вкладають у вищезазначене поняття? Так, О.І. Ющик під законодавчим процесом розуміє явище правової реальності, яке належить до сфери юридичного процесу як діяльності державного апарату, підпорядкованої здійсненню державного управління суспільством. Законодавчий процес спрямований на формування системи законів держави шляхом вироблення особливих управлінських рішень – законодавчих актів, первинних нормативно-правових актів («джерел права»), в яких втілюється юридичний закон як система санкціонованих державою необхідних правил поведінки, структурованих в юридичні норми [1, с. 4].

Д.В. Слинько визначає законодавчий процес як діяльність, спрямовану на вироблення системи законодавчих актів, що становлять основу законодавства держави, яка здійснюється уповноваженими органами та посадовими особами [2, с. 19]. Проте таке визначення є дискусійним. По-перше, недоречним щодо законодавчих актів застосування слова «вироблення», яка характеризує певний процес, що має місце у матеріальному світі. По-друге, у законодавчому процесі беруть участь державні органи – парламент, глава держави, уряд тощо. Окремі посадові особи, наприклад, керівник законодавчого органу, підписуючи прийнятий парламентом правовий акт, діє не від себе особисто, а як представник певного державного органу, де він обіймає відповідну посаду.

На думку Б.О. Страшуна, до речі, прихильника широкого розуміння поняття «законодавчий процес» – законодавчий процес як юридичне поняття необхідно суворо відмежовувати від загальносоціального поняття «законотворчість». Законодавчий процес, як і будь-який юридичний процес, має два

значення: 1) порядок діяльності (у такому разі – зі створення закону) і 2) сама ця діяльність. Вона здійснюється законодавчим органом – парламентом – і главою держави за можливої в певних випадках участі уряду або, в окремих випадках, – за допомогою процедури референдуму [3, с. 354].

Так само, як і правотворчий процес, законодавчий процес здійснюється на основі відповідного регламенту і розглядається як різновид юридичного процесу, оскільки регламент містить процесуальні норми, що регулює порядок законодавчої діяльності [4, с. 164].

Подекуди у зарубіжній науковій літературі можна зустріти й цілком екзотичні для вітчизняної юридичної науки терміни, що характеризують законодавчий процес і розкривають його зміст. Зокрема, В.Є. Чіркин, характеризуючи процес прийняття законів, законодавчий процес та інші форми роботи парламенту, наголошує, що основною формою роботи парламенту є «законодательствование». При цьому він також використовує альтернативний термін «процес законодавства» [5, с. 137].

Зрештою, Є.О. Піскунова визначає законодавчий процес у суб'єктах Російської Федерації як діяльність визначених законодавством Російської Федерації, регіональним законодавством суб'єктів, пов'язана з реалізацією права законодавчої ініціативи, обговоренням, зокрема із залученням громадськості, прийняттям, підписанням й офіційним опублікуванням, зміною та скасуванням законів суб'єктів Російської Федерації [6, с. 39–40].

Інкони в науковій літературі поруч із терміном «законодавчий процес» використовується схожа за змістом дефініція «законодавча процедура». Академічний тлумачний словник (1970–1980) визначає зміст терміна «процедура» як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [7]. Натомість, під «процесом» розуміють послідовну зміну станів або явищ, яка відбувається закономірним чином; хід розвитку чого-небудь [7]. Етимологічний аналіз значення цих термінів дає підстави стверджувати про їхній синонімічний характер. Іншими словами, ці два терміни варто розглядати як синоніми, цілком допускаючи їх паралельне застосування.

Ще одним синонімом вищезазначених термінів можна вважати слово «порядок». Той самий Академічний тлумачний словник (1970–1980) наводить одне зі значень цього слова: правильне або звичне розташування, розміщення чого-небудь [7]. Таким чином, в юриспруденції слова «процедура», «процес» і «порядок» логічно вважати синонімами, які не мають принципових розбіжностей у своєму значенні.

Проте нині не всі науковці поділяють саме такий підхід синонімічних якостей вищезазначених слів. Так, В.В. Маклаков наполягає на існуванні певних відмінностей у значеннях термінів «законодавча процедура» і «законодавчий процес», яких, на його думку, вистачає, аби стверджувати про відсутність тотожності згаданих дефініцій [8, с. 638–639].

Л.М. Легін також наголошує на необхідності відмежування поняття «законодавчий процес» від поняття «законодавча процедура» [9, с. 15].

Таку наукову позицію окремих дослідників варто вважати, швидше, винятком, аніж сталим загально-визнаним правилом. Звичайно, можна наповнювати різним змістом вищезазначені поняття, однак це буде предметом жвавої наукової дискусії у середовищі правників-теоретиків і правників-конституціоналістів. З нашої точки зору, таке до певної міри штучне розрізнення дефініцій «законодавчий процес» і «законодавча процедура» не матиме жодного практичного значення і є алогічним.

Подібних до наших висновків дотримуються й деякі вітчизняні вчені, які у своїх наукових роботах одночасно використовують обидва терміни, не розрізняючи їх. Так, О.М. Мироненко, досліджуючи процес створення й прийняття законів в українській державі часів гетьманату Павла Скоропадського, використовує паралельно як термін «законодавча процедура», так і термін «законодавчий процес», наводячи при цьому власне розуміння лише першого [10, с. 221]. Такий підхід, у свою чергу, дає підстави дійти висновку, що він не бачить жодних, принаймні, принципових, суттєвих, відмінностей між ними й використовує їх як абсолютні синоніми. Аналогічних висновків можна дійти і з аналізу інших наукових праць [11, с. 86].

У вітчизняній юридичній науці триває робота з наповнення змістом терміну «законодавчий процес». Під ним розуміють передбачений законом порядок здійснення законодавчої функції органом законодавчої влади та реалізації ним своїх законодавчих повноважень [12, с. 129]. Досить часто законодавчий процес, а точніше, його зміст, визначають через сукупність складників його стадій, кожна з яких має свої особливості, завдання, суб'єктів і спрямована на вирішення конкретних цілей, успішне досягнення яких є необхідною умовою й обов'язковою передумовою для переходу до наступного етапу законотворчості та, зрештою, для ухвалення закону [13, с. 12–13].

Більш глобально в контексті доктрини народного суверенітету тлумачить поняття «законодавчий процес» Т.В. Черпак, який вона називає процесом прийняття законів парламентом. Останній вона розглядає як акт трансформації народної волі в загальнодержавну, акт відображення та регламентації потреб суспільного розвитку. Таким чином, воля усього народу набуває загальнообов'язкового характеру, що забезпечує її обов'язкову реалізацію [14, с. 37].

Цікавим видається класовий підхід (притаманний, швидше, радянським класикам державного права у дусі панівної на той час політико-ідеологічної доктрини марксизму-ленізму) відомого українського вченого-правника О.І. Ющика щодо розуміння юридичної природи законодавчого процесу та його суті і призначення. У своїх наукових працях він доходить такого висновку: «Законодавчий процес є необхідним продуктом класового суспільства, що передбачає функціонування юридичного права та держави як необхідної форми організації політичної влади в

класовому суспільстві». У рамках вищезазначеного розуміння природи законодавчого процесу О.І. Ющик дає «загальне визначення (дефініцію) законодавчого процесу як діяльності повноважних органів і посадових осіб держави, спрямованої на вироблення системи законодавчих актів, котрі становлять основу законодавства держави, охоплюючи цей феномен як деяку цілісність, є вихідним пунктом рефлексії, зверненої до осягнення його сутності» [1, с. 34].

О.В. Богачова визначає законодавчий процес (законодавчу діяльність) як нормативно-регламентований порядок послідовно здійснюваних дій, пов'язаних із поданням до законодавчого органа проекту закону, його розглядом, прийняттям, набранням законом чинності через його підписання та оприлюднення, внесенням змін, припиненням чинності, а також формуванням єдиної системи законодавства України [15, с. 14].

О.О. Ющенко вважає, що законодавчий процес України – це сукупність конституційних правовідносин щодо виявлення суспільних відносин, що потребують законодавчого врегулювання, розроблення і розгляду законопроекту, прийняття закону та набрання ним чинності [16, с. 203].

Досить розгорнуте визначення дефініції «законодавчий процес» дає Ю.М. Перерва, яка розуміє під ним нормативну (юридизовану) частину законотворчості, що являє собою послідовність логічно і змістовно пов'язаних між собою проваджень та окремих процедур щодо створення нормативно-правових актів найвищої юридичної сили [17, с. 14]. Загалом погоджуючись із запропонованим визначенням, хочемо зауважити, що результатом законодавчого процесу є не прийняття не лише актів найвищої юридичної сили, якими є конституції, а й актів вищої юридичної сили, тобто законів.

Схоже визначення законодавчого процесу пропонує Л.М. Легін. Так, останній вона розглядає як нормативно визначену та регульовану послідовність дій уповноважених суб'єктів, спрямовану на роз-

гляд, прийняття (зміну, скасування) та промульгацію нормативно-правових актів вищої юридичної сили [9, с. 15].

Майже аналогічне або тотожне розуміння законодавчого процесу пропонуються навіть стосовно квазідержавних одиниць, утворених відповідно до багатосторонньої міжнародної угоди. Так, законодавчий процес у межах ЄС визначають як сукупність визначених в установчих договорах процедур прийняття деякими інститутами ЄС рішень нормативного та рекомендаційного характеру [18, с. 80].

Існують й більш лаконічні визначення законодавчого процесу. Так, І.С. Куненко вважає його юридичним процесом вироблення законів держави [19, с. 233].

Натомість, деякі науковці взагалі розглядають законодавчий процес у двох розуміннях (вимірах): з одного боку, як процедуру проходження законопроекту в найвищому представницькому органі влади, послідовність рішень, що ухвалюються цим органом державної влади; з іншого, як законодавчу діяльність, що виявляється в ухваленні нових, скасуванні або зміні чинних законів відповідно до інтересів суб'єктів державного управління [20, с. 4].

Висновки. Отже, на нашу думку, у вузькому розумінні законодавчий процес – це упорядкована конституційно-правовими нормами послідовність юридично значимих дій (процедур) спеціально уповноважених суб'єктів із внесення, розгляду (обговорення), прийняття закону та надання йому загальнообов'язкової юридичної сили (чинності).

Законодавчий процес є формально-юридичним вираженням законотворчої функції держави і визначає технологію створення закону [21, с. 74].

Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне проведення подальших ґрунтовних наукових досліджень теоретичних засад правотворчої діяльності держави, результати яких у майбутньому можна було б використати у роботі депутатського корпусу українського парламенту – Верховної Ради України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ющик О.І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2005. – 44 с.
2. Слинко Д.В. Правова форма діяльності держави як критерій класифікації юридичного процесу / Д.В. Слинко // Jurnalul Juridic National: Teorie Si Practica. – 2016. – Decembrie. – С. 16–20.
3. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть: Учебник для вузов / рук. авт. кол. та отв. ред. Страшун Б.А.; Будагова А.Ш., Андреева И.А. – М.: Норма, 2007. – 896 с.
4. Теория государства и права [Текст] / С.С. Алексеев, С.И. Архипов, В.М. Корельский и др. – М.: Норма, 2005. – 496 с.
5. Чиркин, В.Е. Конституционное право России: учебник [Текст] : 6-е изд., перераб. и доп. / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2009. – 496 с.
6. Пискунова Е.А. Законодательный процесс субъектах Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е.А. Пискунова. – М., 2015. – 206 с.
7. Академічний тлумачний словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/>.
8. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: [учеб. для студентов юрид. вузов и фак.] / В.В. Маклаков. – М.: Волтес Клувер, 2006. – 896 с.
9. Легін Л.М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л.М. Легін ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2009. – 20 с.
10. Мироненко О.М. Законодавча процедура та законодавчі інституції в Українській державі: Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й / ред. кол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.history.org.ua/?termin=Zakonodavcha_procedura_ta_instytucii_v_ukr_derzh.
11. Данильченко В.С. проблемні питання законодавчої процедури в Україні / В.С. Данильченко // Науковий вісник НАСОНА. – 2012. – № 2. – С. 86–90.
12. Волинка К.Г. Теорія держави і права: [Навч. посіб.] / К.Г. Волинка. – К.: МАУП, 2003. – 240 с.

13. Кордик Д.Н. Законодательный процесс в европейских государствах: ФРГ, Австрия, Швейцария, Россия (сравнительно-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Д.Н. Кордик ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 2007. – 26 с.
14. Черпак Т.В. Законодавча функція Верховної Ради України: практика реалізації в умовах президентсько-парламентської та парламентсько-президентської республіки [Текст] : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 : захищена 28.02.17 / Т.В. Черпак. – К., 2017. – 201 с.
15. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.В. Богачова ; Ін-т закон-ва Верх. Ради України. – К., 2006. – 24 с.
16. Ющенко О.О. Конституційно-правові засади участі громадян у законодавчому процесі України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.О. Ющенко. – Ужгород, 2016. – 233 с.
17. Перерва Ю.М. Законодавчий процес в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ю.М. Перерва ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 19 с.
18. Якименко Х.С., Сало В.І., Окладна М.Г. Правотворча діяльність інститутів Європейського Союзу [Текст] / Х.С. Якименко, В.І. Сало, М.Г. Окладна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 27. – С. 77–91.
19. Куненко І.С. Конституційний процес як вид законодавчого процесу // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 232–236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_4_40.
20. Сорока С.В. Теоретико-методологічні засади вивчення законодавчого процесу в державному управлінні // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_2_38.
21. Парламентське право України: [навч. посіб.] / [О.Н. Ярмиш, В.О. Сergyгін, О.В. Марцеляк та ін.]; ред. О.Н. Ярмиш. – Х.: Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 498 с.