

НАУКОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В КОНТИНЕНТАЛЬНІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ

SCIENTIFIC SUPPORT OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN CONTINENTAL LEGAL SYSTEM

Мочульська М.С.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка

Стаття присвячена дослідженню стану наукового забезпечення законотворчого процесу в континентальній правовій системі та його вдосконаленню. На основі аналізу законодавства України, Республіки Польща, Федеративної Республіки Німеччини, Франції та Російської Федерації, а також наукових розробок виявлено форми наукового забезпечення законотворчого процесу: безпосередня розробка законопроектів науковцями, проведення наукової правової експертизи законопроектів, залучення науковців до обговорення законопроектів, діяльність наукових установ при вищих органах державної влади, закріплення визначення понять як складової частини законів та інші.

Ключові слова: правова наука, законодавчий процес, закон, правова експертиза.

Статья посвящена состоянию научного обеспечения законотворческого процесса в континентальной правовой системе и его усовершенствованию. На основе анализа законодательства Украины, Республики Польша, Федеративной Республики Германии, Франции и Российской Федерации, а также научных разработок выявлены формы научного обеспечения законотворческого процесса: непосредственная разработка законопроектов учеными, проведение научной правовой экспертизы законопроектов, привлечение ученых к обсуждению законопроектов, деятельность научных учреждений при высших органах государственной власти, закрепление определения понятий как составной части законов и другие.

Ключевые слова: правовая наука, законодательный процесс, закон, правовая экспертиза.

The article is devoted to examination of condition of scientific support of the legislative process in continental legal system and its improvement. Based on studies of the legislation of Ukraine, Poland, the Federal Republic of Germany, France and Russia, as well as scientific researches, following forms of scientific support of the legislative process were distinguished: bills' preparation by scientists; conducting scientific legal expertise of bills; in moment of scientists in the discussion of bills; activities of scientific institutions in the state authorities, insertion of definitions as part of the law and others.

Key words: legal science, legislative process, law, legal expertise.

Постановка проблеми. Законотворення є одним з основних напрямків діяльності держави, ефективність якого є необхідною передумовою належного розвитку держави та суспільства, становлення держави як конституційної та правової.

Належне наукове забезпечення законотворчого процесу є важливим завданням розвитку держави, адже тільки врахування актуальних, комплексних та цілісних наукових розробок, теорій та поглядів дозволить вивести законодавчий процес в Україні на високий рівень. Як слушно стверджує В. Гончаренко, «лише ретельно відпрацьоване на засадах верховенства права і сучасної правової науки та інших суспільних і природничих наук законодавство може бути надійною основою для прогресивного розвитку особи, суспільства і держави» [1, с. 42].

Правова наука покликана не лише аналізувати сучасний стан правової системи України, а й прогнозувати її подальший розвиток, враховуючи досвід зарубіжних держав та вплив світових інтеграційних процесів. Саме тому ефективність та якість законодавства залежить у великій мірі від його відповідності положенням правової доктрини. Наведене зумовлює необхідність проведення комплексного наукового дослідження стану наукового

забезпечення законотворчого процесу в континентальній правовій системі та шляхів його вдосконалення.

Стан дослідження. Питання науковості законотворчого процесу були предметом дослідження таких науковців: В. Гончаренка, В. Косовича, Є. Євграфової, С. Бошно, Т. Подорожної та інших. Поза увагою науковців залишилося дослідження особливостей наукового забезпечення законотворчого процесу в континентальній правовій системі.

Метою цієї наукової статті є здійснення системного аналізу сучасного стану наукового забезпечення законотворчого процесу в континентальній правовій системі на прикладі України, Республіки Польща, Федеративної Республіки Німеччини, Франції та Російської Федерації.

Виклад основного матеріалу. Вплив правової науки на законотворчість підкреслюється багатьма науковцями. С. Дністрянський стверджує, що «коли приглянемося до розвитку права в історії людства, бачимо всюди визначний вплив юристів не тільки на виконання, але й на творення права. Це ми бачимо не тільки в системі римського права, але й старо-германській та англійській системах – коротко кажучи, в усіх правних системах» [2].

Правова доктрина забезпечує правотворчий процес своїм понятійним апаратом і методологічним інструментарієм для виявлення суспільних потреб у правовому регулюванні суспільних відносин та формуванні юридичних конструкцій і правил.

Є. Євграфова слушно відзначає, що «юридична наука як один із соціальних інститутів відіграє значну роль у державотворенні, формуванні сучасної системи національного законодавства, правозастосовній діяльності тощо. Науково обґрунтовані висновки, рекомендації, пропозиції становлять основу загальнодержавних програм і концепцій розвитку України як економічно самостійної, демократичної, правової та соціальної держави» [3].

Рівень наукового забезпечення законотворчого процесу визначається реальною можливістю науковців-правників брати участь в розробці, підготовці та прийнятті законів, адже саме науковців-правників є носіями, творцями правової науки.

В багатьох державах, що відносяться до континентальної правової системи, законодавство передбачає таку можливість, при цьому закріплює різні форми участі науковців у законотворчому процесі. На основі аналізу законодавства України та деяких зарубіжних держав, форми участі науковців-правників у законотворчому процесі можна об'єднати в наступні групи.

Першою і однією з основних форм участі науковців в законотворчому процесі є проведення наукової правової експертизи законопроектів. В багатьох випадках проведення попередньої експертизи законопроекту доручається саме юристам-науковцям, які в ході проведення правової експертизи застосовують не тільки положення законодавства, а й загальновізанані наукові теорії, які не одержали свого закріплення в нормативно-правових актах (наприклад, правила вирішення правових колізій).

Регламент Верховної Ради України [4] містить ряд положень, що стосуються проведення та врахування результатів правової експертизи законопроектів: ст. 97 передбачає включення до справи законопроекту в хронологічному порядку їх внесення, подання, направлення, розгляду або прийняття висновків щодо законопроекту та даних експертиз, інформаційних чи наукових досліджень, виконаних щодо законопроекту за дорученням Верховної Ради; ст. 99 передбачає додання до супровідних документів до законопроекту, що надаються народним депутатам, висновків експертиз щодо законопроекту; п. 1 ст. 103 регулює проведення експертизи законопроектів: «За дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків – Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження. При цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені»; п. 2, 3, 4 ст. 103 встановлюють обов'язкове проведення наукової експертизи законопроекту: «Зареєстрований та включений до порядку

денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому. Окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців. Експертні висновки повинні бути подані до Верховної Ради не пізніше 14 днів з дня надходження такого звернення від посадових осіб та органів Верховної Ради. Якщо в установлені строки висновки не одержано, вважається, що зауваження відсутні». П. 5 ст. 103 передбачає обов'язковість врахування висновків експертизи законопроекту: «Висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування при розгляді законопроекту та прийняття рішення стосовно подальшої роботи над ним»; ст. 145 закріплює право Головного комітету та інших комітетів, яким була доручена підготовка до розгляду питання про включення законопроекту до порядку денного сесії та про порядок продовження роботи над ним, підготовку висновку щодо доцільності (чи необхідності) направлення законопроекту після включення його до порядку денного сесії на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення наукового пошуку чи дослідження у строк до прийняття Верховною Радою постанови про звернення до Конституційного Суду України.

С. Бошно наводить ряд прикладів визнання експертного права, тобто, факти реальної дії експертних висновків у Російській Федерації. До них можна віднести містобудівну експертизу, юридичну експертизу Мін'юсту Росії. У Російській Федерації діє ряд законів, які регулюють діяльність експертів, велика роль експертних висновків прослідковується в процесуальному законодавстві [5]. Окрім цього у Регламенті Державної Думи передбачено можливість направлення за рішенням відповідального комітету законопроекту із супровідним листом за підписом голови комітету Державної Думи для проведення наукової експертизи (ст. 112) [6].

Отже, наведені правові положення прямо передбачають проведення різних експертиз при підготовці законопроектів, в тому числі проведення наукових правових експертиз, що є передумовою прийняття науково обґрунтованих законів, які би враховували основні положення правової доктрини.

Статус висновків наукових правових експертиз законопроектів є недосконалим. В Україні такі висновки мають допоміжний, рекомендаційний характер, хоча фактично суб'єкти законотворчості часто беруть до уваги та застосовують їх. Факультативний характер результатів наукових правових експертиз спричиняє зниження ролі та ваги правової науки у процесі створення правових норм. Видається, що це

є однією з причин низької якості та неефективності частини законів. Адже участь спеціалістів-правознавців на ранніх стадіях законотворчої процедури є гарантією якості законодавства [7].

Наступною формою участі науковців в законотворчому процесі є їх залучення в процесі розгляду та обговорення законопроектів.

Зокрема, ст. 93 Регламенту Верховної Ради України містить положення, які передбачають участь експертів, науковців-правників у процесі законотворчості: для попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта на засідання головного комітету запрошується ініціатор внесення законопроекту чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи, а в разі необхідності – представники Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, а також експерти, фахівці та інші особи [4].

Участь експертів у процесі законотворчості одержала своє правове закріплення у Регламенті Державної Думи [6]: ст. 26 передбачає можливість участі експертів на засіданнях комітету, комісії; ст. 27 встановлює право комітетів, комісій залучати до своєї роботи експертів Правового управління Апарату Державної Думи та інших експертів, а також приймати рішення про проведення незалежної експертизи законопроекту; ст. 111 передбачає можливість включення до складу робочої групи для роботи над законопроектом окрім депутатів Державної Думи – членів даного комітету, депутатів Державної Думи, що не є членами відповідального комітету, представників відповідного суб'єкта права законодавчої ініціативи, представників органів державної влади, інших організацій, також експертів та фахівців.

Регламент Ради Федерацій також містить ряд положень, що визначають участь експертів у процесі законотворчості: ст. 105 передбачає право комітету запрошувати на засідання з приводу попереднього розгляду комітетом Ради Федерації прийнятого Державною Думою федерального ініціатора законопроекту, вчених і фахівців в якості експертів, а також представників засобів масової інформації [8].

Зазначені нормативно-правові акти закріплюють можливість участі експертів, серед них науковців, на засіданнях комітетів та комісій, що безсумнівно передбачає їх участь в обговоренні законопроектів та посилює вплив правової науки на законотворчість.

Розділ II Положення про Апарат Верховної Ради України [9], містить перелік основних напрямків діяльності апарату у сфері правового і наукового забезпечення діяльності Верховної Ради України, а саме: проводить експертизу законопроектів, що подаються до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, організовує наукову експертизу в наукових установах; надає наукову та правову допомогу комітетам і комісіям Верховної Ради України в підготовці законопроектів, консультує народних депутатів України з цих питань.

Закон України «Про комітети Верховної Ради України» надає право комітетам при здійсненні ними законопроектної функції включати до складу

робочої групи членів комітету, інших народних депутатів України, співробітників науково-дослідних інститутів і навчальних закладів, авторів проектів законодавчих актів та інших фахівців за їх згодою, а також ініціювати укладання в межах коштів, передбачених у кошторисі видатків на здійснення повноважень Верховної Ради України, договорів з науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами на науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу проектів законів (ст. 15) [10].

У ФРН роль експертних матеріалів, зібраних в ході законодавчого процесу, є також високою. Інтерес до підготовчих документів, стенограм засідань пояснюється тим, що в результаті правотворчих дій деякі аспекти норми не були висвітлені належним чином, хоча на стадії прийняття вони зустрічали підтримку парламентаріїв [11].

Ст. 40 Регламенту Бундесрату надає праву комітетам залучати до слухань у разі необхідності експертів [12].

Ст. 146-3 Регламенту Національної Асамблеї Франції передбачає залучення експертів до роботи у комітетах Національної Асамблеї [13].

Окрім цього, науковці беруть участь в роботі наукових установ, які діють при вищих державних органах.

Наприклад, при Кабінеті Міністрів України утворено Інститут нормотворчої діяльності, завданням якого є здійснення наукових досліджень з питань правотворчості та розроблення відповідних науково-методичних рекомендацій; теоретичне обґрунтування проектів програм правотворчих робіт органів виконавчої влади; забезпечення наукового супроводження проектів законодавчих актів у Верховній Раді України.

Також в Україні діє Інститут законодавства Верховної Ради України, який є базовою установою науково-правового забезпечення законодавчої діяльності Верховної Ради України. Відповідно до Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України на нього покладається виконання таких завдань: розробка наукових концепцій розвитку національного законодавства; проведення порівняльних досліджень законодавства України та законодавств іноземних держав та проблеми приведення національного законодавства у відповідність з нормами міжнародного права; підготовка проектів перспективних та поточних державних програм законопроектних робіт Верховної Ради України; організація моніторингу ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його застосування; підготовка та участь у розробці проектів законів з найважливіших питань розвитку суспільства і держави та їх наукове обґрунтування; проведення наукової експертизи проектів законодавчих актів України; надання науково-методологічної та освітньої допомоги народним депутатам України, працівникам Апарату Верховної Ради та органам місцевого самоврядування у здійсненні ними законодавчих та нормотворчих повноважень [14].

В апараті парламенту Франції діє Парламентське Управління з наукових та технологічних оцінок, яке сприяє залученню наукових досліджень при роботі парламенту, в тому числі актуальних правових досліджень.

Проявом впливу правової науки на законотворчий процес є традиційне включення до тексту закону визначення правових понять – законодавчих дефініцій.

М. Марченко вважає, що законодавчі дефініції є спеціальними нормами, які не наділені всіма ознаками правової норми. С. Алексєєв також вважає ці норми спеціалізованими [15]. Частина науковців (М. Байтін, Н. Вопленко, В. Бабаєв) підкреслюють важливу роль законодавчих дефініцій, зазначаючи, що вони посідають найвищу сходинку в законодавстві і відіграють особливу роль у механізмі правового регулювання суспільних відносин.

Грунтовне визначення законодавчих дефініцій пропонує Т. Подорожна: «це вихідні (основоположні) самостійні та специфічні державно-владні приписи, що є короткими визначеннями понять, які використовуються в законодавстві» [16].

Законодавчі дефініції є одним із прийомів законодавчої техніки, вони становлять основу понятійного апарату чинного законодавства.

У більшості держав, що входять до континентальної правової системи, нормативно-правові акти містять законодавчі дефініції, які є формами вираження правової доктрини.

Наприклад, § 14 Цивільного кодексу ФРН містить наступну дефініцію: підприємцем є фізична або юридична особа, або дієздатне товариство, яке укладає угоду, здійснюючи підприємницьку або самостійну професійну діяльність [17].

§ 1 Закону ФРН «Про акціонерні товариства» має назву «Поняття акціонерного товариства» та встановлює, що акціонерним товариством є товариство з власною правосуб'єктністю. Товариство несе відповідальність за своїми зобов'язаннями перед кредиторами тільки своїм майном [18].

Ст. 23 Цивільного кодексу Швейцарії містить таку законодавчу дефініцію: місцем проживання особи є місце, в якому вона мешкає з єдиною метою оселення [19].

Ст. 2 Закону Республіки Польщі «Про податок на видобуток деяких мінералів» містить три дефініції: мідної руди, тобто, корисних копалин, видобутих з родовищ, розташованих на території Польщі, що містять мідь або срібло та придатні для подальшого промислового використання; видобутку міді та срібла, під яким законодавець розуміє видобуток мідної руди, або видобуток мідної руди і рудного концентрату виробництва, та дефініцію концентрату, під якою розуміється продукт збагачення мідної руди у формі, придатній для подальшої обробки в металургійних процесах [20].

Висновки. Проаналізувавши положення національного законодавства та законодавства Республіки Польща, Федеративної Республіки Німеччини, Франції та Російської Федерації, а також наукові розробки за темою дослідження, можна зробити висновки про те, що правова наука здійснює вплив на законотворчий процес. Як слушно зауважує С. Євграфова, юридична наука має значний вплив на законотворення і таким чином виступає одним із факторів розвитку правової системи в державі, тобто, є джерелом, але не права, а законотворення [3].

Серед форм наукового забезпечення законотворчого процесу можна виокремити наступні: безпосередня розробка законопроектів науковцями, проведення наукової правової експертизи законопроектів, залучення науковців до обговорення законопроектів, діяльність наукових установ при вищих органах державної влади, закріплення визначення понять як складової частини законів та інші.

Однак варто зазначити, що правове регулювання наукового забезпечення законотворчого процесу є недостатнім. У законодавстві лише частково врегульовано окремі форми наукового забезпечення законодавчого процесу. При цьому практика показує реальний вплив правової науки на законотворення та фактичне залучення науковців-правників у процесі підготовки законопроектів. Видається, що якість та ефективність законодавчих актів значно підвищується внаслідок активізації ролі правової доктрини у формуванні правотворчої політики та у законотворчості. Адже правова доктрина є теоретичною основою, фундаментом для розробки та прийняття законів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Принцип науковості як методологія юридичного нормотворення / В. Г. Гончаренко // Вісник Академії адвокатури України. – 2007. – Число 3. – С. 32-44.
2. Дністрянський С. С. Загальна наука права і політики // Антологія української юридичної думки: в 6 т. Т. 1: Загальна теорія держави та права, філософія та енциклопедія права / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. / Упорядники: В. Д. Бабкін, І. Б. Усенко, Н. М. Пархоменко. – К.: Вид. Дім «Юридична книга», 2002. – С. 397.
3. Євграфова Є. Доктрини та концепції у правовій системі України: форми і сфери застосування / Є. Євграфова // Право України. – 2010. – № 5. – С. 34-38.
4. Про регламент Верховної Ради України [Текст]: Закон України від 10 лютого 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15; 16-17. – Ст. 133.
5. Бошно С. В. Доктрина как форма и источник права / Бошно С. В. // Журнал российского права. – 2003. – № 12. – С. 72-80.
6. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Текст]: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 7. – Ст. 801.
7. Зозуля А. А. Доктрина в современном праве: автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / А. А. Зозуля. – М., 2006. – 31 с.
8. Регламент Совета Федерации [Текст]: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://council.gov.ru/about/agenda/>. (Название с экрана).

9. Положення про Апарат Верховної Ради України [Текст] : розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>. (Назва з екрану).
10. Про комітети Верховної Ради України [Текст] : Закон України від 04 квітня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
11. Бошно С. В. Форма права: теоретико-правове дослідження: дис. доктора юрид. наук: 12.00.01 / С. В. Бошно. – М., 2005. – 440 с.
12. Rules of procedure of the Bundesrat, 26th November 1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bundesrat.de/nn_11004/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html?__nnn=true. (Назва з екрану).
13. Rules of procedure of the National Assembly [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp>. (Назва з екрану).
14. Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України [Текст]: розпорядження Голови Верховної Ради України від 4 серпня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/770/03-pr>. (Назва з екрану).
15. Марченко М. Н. Источники права: учебн. пособ. / М. Н. Марченко. – М. : Велби; Проспект, 2005. – 760 с.
16. Подорожна Т. С. Законодавчі дефініції : поняття, структура, функції: [монографія] / Подорожна Т. С. – Львів: ПАІС, 2009. – 196 с.
17. Гражданское Уложение Германии. Вводный закон к Гражданскому Уложению: пер. с нем. / науч. ред. А. М. Маковский и др., 2-е изд., доп. – М. : Волтерс Клуверс, 2006. – 816 с.
18. Закон об акционерных обществах Германии: пер. с нем. / Науч. ред. А. М. Маковский и др. – М. : Волтерс Клуверс, 2009. – 440 с.
19. Swiss Civil Code of 10 December 1907 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/2/210.en.pdf>. (Назва з екрану).
20. Ustawa Rzeczypospolitej Polskiej o podatku od wydobycia niektórych kopalin od 18 kwietnia 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-2-marca-2012-r-o-podatku-od-wydobycia-niektorych-kopalin/>.