

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

АБДУЛЛАЗАДЕ ФЮРГАН ШІРАЛИ ОГЛИ,
аспірант кафедри теорії права та держави
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 340.134(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-6-1-1>

**ПОНЯТТЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ:
ПРОБЛЕМИ ДОКТРИНАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ**

У статті досліджено проблеми доктринального визначення поняття «законодавчий процес». Метою статті є дослідження проблеми доктринального визначення поняття законодавчого процесу.

Встановлено, що у правовій доктрині поняття «законодавчий процес» належно не осмислене й органічно перейняло зміст таких термінів, як: «законотворча діяльність», «правотворча діяльність», «законотворчий процес», «правотворчий процес», «законотворчість», «правотворчість».

На основі аналізу численних наукових праць із досліджуваної теми визначено основні підходи до розуміння сутності досліджуваного поняття. Зокрема, з'ясовано, що у вузькому значенні законодавчий процес розглядається як врегульований Конституцією держави порядок (процедура) обговорення, прийняття й опублікування законів (законодавчий процес є ідентичним поняттю законодавчої процедури), у широкому – як сукупність передбачених законодавством процедур розробки, внесення на розгляд, прийняття і введення в дію законів, а також відповідних цим процедурам дій учасників законодавчого процесу (законодавчий процес як сукупність взаємопов'язаних і об'єднаних єдиною метою правотворчих дій законодавця).

Обґрунтовано доцільність трактування дефініції «законодавчий процес» через призму широкого підходу. У цьому контексті запропоновано визначити законодавчий процес як особливий різновид юридичного процесу, що здійснюється законодавчо уповноваженими суб'єктами, спрямований на підготовку, розгляд, прийняття та введення в дію нормативно-правового акта представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного та державного життя та має вищу юридичну силу.

З'ясовано, що законотворчий процес порівняно із законодавчим є ширшим поняттям і відрізняється від нього за кількістю стадій, суб'єктним складом і ступенем юридичної регламентації.

Встановлено, що законодавчий процес є сукупністю складових частин 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.

Ключові слова: законодавчий процес, юридичний процес, законотворчий процес, правотворчий процес, правотворчість, законотворчість.



The article explores the problems of doctrinal definition of the concept of “legislative process”. The purpose of the article is to investigate the problem of doctrinal definition of the concept of legislative process.

It is established that in the legal doctrine the concept of “legislative process” has not been properly understood, having organically taken over the meaning of such terms as: “law-making activity”, “law-making activity”, “law-making process”, “law-making”, “law-making”.

Based on the analysis of numerous scientific papers on the topic under study, the main approaches to understanding the essence of the concept under study are determined. In particular, it has been found out that in the narrow sense the legislative process is regarded as a procedure (procedure) for discussing, adopting and publishing laws (the legislative process is identical to the concept of the legislative procedure), in the broad sense – as a set of legislative development procedures, the adoption, adoption and enactment flaws, as well as the corresponding procedures of action by participants in the legislative process (the legislative process as a set of interrelated and united by a single the purpose of law-making by the legislator).

The expediency of interpreting the definition of “legislative process” through the lens of a broad approach is substantiated. In this context, it is proposed to define the legislative process as a special kind of legal process carried out by legally authorized entities aimed at preparing, reviewing, enacting and enacting a legal act of a representative supreme body of state power (or directly to the people), which regulates the most important issues of public and state life and are of higher legal force.

It has been found that the legislative process is broader than the legislative one in terms of the number of stages, the subject composition and the degree of legal regulation.

It is established that the legislative process is a set of components of its stages, each of which has its own peculiarities, tasks, subjects and aimed at solving specific goals, the successful achievement of which is a necessary condition and a necessary prerequisite for the transition to the next stage of lawmaking and, finally, for the adoption of the Law.

Key words: *legislative process, legal process, lawmaking process, lawmaking process, lawmaking, lawmaking.*

Вступ. Подальший розвиток України як правової, демократичної держави зумовлює необхідність пошуку ефективних шляхів вдосконалення законодавчого процесу. Адже нині, на жаль, якість законів не відповідає їх кількості.

Сьогодні в Україні спостерігається негативна тенденція до зниження продуктивності законодавчої сфери. Щороку ухвалюється значна кількість нових законів, якість яких із року у рік знижується. На нашу думку, така ситуація є наслідком відсутності належного законодавчого забезпечення законодавчої процедури та гарантій її дотримання.

З огляду на вказане цілком логічним видається розгортання дискусій щодо доцільності розробки та прийняття Закону України «Про закони і законодавчу діяльність», що, у свою чергу, є неможливим без напрацювання відповідного наукового підґрунтя, оскільки поглибленню цих проблем значною мірою сприяє відсутність уніфікованого доктринального підходу до визначення поняття «законодавчий процес». Керуючись наведеним вище, доходимо висновку про те, що дослідження проблематики доктринального визначення поняття «законодавчий процес» має важливе практичне значення для подальшого реформування законодавства України в контексті процесів євроінтеграції України, розбудови України як демократичної та правової держави, а також є важливими для розвитку науки теорії та історії держави і права.



Проблеми доктринального визначення поняття законодавчого процесу неодноразово привертала увагу науковців, зокрема таких вчених, як І.С. Куненко, Н.В. Лебідь, Ю.О. Тихомиров, О.І. Ющик, О.О. Ющенко та ін. Втім, попри напрацювання науковців, на науковому рівні все ще залишається невирішеною низка питань, пов'язаних із цим процесом. Так, законодавчий процес у наукових джерелах нерідко ототожнюється з правотворчим і особливо з законотворчим процесами, що зумовлює потребу подальшого вивчення та переосмислення цього питання.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблеми доктринального визначення поняття законодавчого процесу.

Результати дослідження. Стан законодавчого процесу в сучасній Україні неповною мірою відповідає вимогам сьогодення, що негативно впливає на подальший розвиток її державності. З огляду на це підвищення якості законодавчого процесу – один із головних елементів парламентської реформи – є нагальною вимогою сьогодення з огляду на необхідність проведення в державі низки актуальних правових реформ у різних сферах суспільного життя, що вимагає оптимальної організації саме законодавчої процедури. Експерти визначають кілька факторів, які зумовлюють проблему розробки та прийняття неякісного законодавства. Це, насамперед, відсутність стратегічного бачення формування та реалізації державної політики. Окрім того, надмірна кількість законопроектів, поданих до Верховної Ради України, суперечать чинному законодавству, є розбалансованими, ненаправленими на вирішення проблеми, що унеможлиблює їх імплементацію [8].

Важливими чинниками також є низька роль Апарату Верховної Ради в законодавчому процесі та слабкий рівень залученості всіх зацікавлених сторін на всіх етапах законотворчого процесу. Низький рівень дотримання конституційних і регламентних вимог у законодавчій діяльності та вплив поза правових чинників на волевиявлення парламенту щодо тих чи інших законів, що прямо впливає на якість як цього процесу, так і ухвалюваних законів. Всі ці чинники призводять до того, що закон перестає бути інструментом реалізації державної політики, оскільки не ставить перед собою завдання вирішення певної проблеми, що нівелює його практичну цінність.

Без урахування і глибокого осмислення змісту та значення законодавчого процесу, його сутності якість вітчизняного законодавства найближчим часом може бути недостатньою для належного забезпечення прав та інтересів громадян, оскільки динаміка розвитку суспільних відносин за останні десятиліття переважає динаміку розвитку законодавства. Одним із важелів, здатних вплинути на ефективність і вдосконалення законотворчої діяльності, на нашу думку, може бути прийняття Закону України «Про закони і законодавчу діяльність».

Нині у Верховній Раді України зареєстрований лише один відповідний законопроект № 2763, що датується 2006 р. Втім, на нашу думку, з огляду на певну застарілість цей проект давно не відповідає реаліям сьогодення та потребам сучасного суспільства, а отже, потребує перегляду. Зокрема, й у частині визначення базових понять, таких як «законодавча діяльність» і «законодавчий процес», що, у свою чергу, зумовлює потребу звернутися до наукових напрацювань.

Насамперед зауважимо, що у правовій доктрині поняття «законодавчий процес» належно не осмислене й органічно перейняло зміст таких термінів, як: «законотворча діяльність», «правотворча діяльність», «законотворчий процес», «правотворчий процес» «законотворчість», «правотворчість».

Так, зокрема, у теорії права законодавчий процес розглядається у вузькому значенні – «як врегульований Конституцією держави порядок (процедура) обговорення, прийняття й опублікування законів (законодавчий процес є ідентичним поняттю законодавчої процедури)», і в широкому – «як сукупність передбачених законодавством процедур розробки, внесення на розгляд, прийняття і введення в дію законів, а також відповідних цим процедурам дій учасників законодавчого процесу (законодавчий процес як сукупність взаємопов'язаних і об'єднаних єдиною метою правотворчих дій законодавця)» [1, с. 225].



На нашу думку, у запропонованому широкому підході не вистачає вказівки на суб'єктів здійснення сукупності перерахованих процедур. Водночас визначення, запропоноване з погляду вузького підходу, є чітким, лаконічним і достатнім.

У підручниках із конституційного права законодавчий процес визначається як передбачений Конституцією та законами України порядок здійснення законодавчої функції та реалізації законодавчих повноважень [12, с. 351; 2, с. 254], як система взаємопов'язаних стадій прийняття закону [3, с. 273]. Такі визначення видаються нам надто обмеженими та розмитими.

Деякі науковці розглядають поняття законодавчого процесу через призму категорії «діяльність». Так, на думку О.І. Ющика, законодавчий процес – це процес законодавчої діяльності, спрямованої на вироблення повноважними особами суб'єктами й органами системи законів держави у формі законодавчих актів, що становлять основу законодавства держави [15, с. 153]. У свою чергу, Ю.О. Тихомиров визначає його як процес діяльності вищих органів державної влади щодо видання законодавчих актів, що складається зі стадій, яких, на його думку, є шість: прогнозування і планування законодавства; внесення пропозицій про зміну закону; розробка концепції закону і підготовка законопроекту; спеціальне та громадське обговорення проекту закону; розгляді прийняття закону; опублікування закону і набрання ним чинності [10, с. 181]. Іншими словами, законодавчий процес визначається ним як система організаційних дій (процедур), результатом яких є створення і прийняття закону.

Що ж стосується поняття «законотворчий процес», то його в науковій літературі розглядають як систему взаємопов'язаних інститутів, які забезпечують змістовну підготовку законів, як демократичну форму відображення й реалізації суспільної думки та народного волевиявлення, а також як застосування різних форм діяльності вищих органів влади у процесі створення та прийняття закону [11]. На нашу думку, наведене визначення є дещо громіздким. До того ж, воно не розкриває всієї суті законотворчого процесу.

Більш вдалою видається позиція В.В. Пацкан із цього питання. На думку науковця, «законотворчий процес як юридичне явище можна розглядати в двох аспектах: як процедуру підготовки й прийняття законів (власне законотворчий процес) і як діяльність державних органів, спрямовану на творення законів (законотворчість). У першому випадку під час визначення законотворчого процесу за основу буде взято комплекс дій щодо творення закону (підготовка, прийняття, офіційне оприлюднення), а в другому – предмет такої діяльності (прийняття, зміна, скасування законів). Тому з погляду процедури законотворчість – це процес виявлення суспільних відносин, які потребують урегулювання на законодавчому рівні, підготовки й подання законопроекту, спрямованого на врегулювання зазначених правовідносин, а також його прийняття й офіційного оприлюднення. Законотворчий процес як діяльність (законотворчість) – це діяльність органів держави, громадських організацій, посадових осіб, усього народу й інших суб'єктів, спрямована на виявлення суспільних відносин, що потребують урегулювання на законодавчому рівні, та встановлення, зміну й скасування законів із метою такого врегулювання» [6, с. 107]. Запропонована інтерпретація дає змогу більш чітко зрозуміти сутність досліджуваного явища. Втім, варто зазначити, що визначення, яке пропонує В.В. Пацкан, також не є досконалим і потребує уточнень.

Як бачимо, аналіз відповідної науково-теоретичної бази дає змогу зробити висновок про дискусійність доктринальних підходів до визначення поняття «законодавчий процес» і його співвідношення з поняттям «законотворчий процес». Одні науковці ототожнюють вказані поняття, інші наголошують на їх співвідношенні як єдиного цілого та його складової частини.

Крім того, слід вказати, що відсутній єдиний підхід щодо співвідношення категорій «законотворча діяльність» і «законодавча діяльність». Так, в одних наукових працях термін «законотворча діяльність» або замінюється поняттям «законодавча діяльність», або вживається разом із ним в одному контексті, призводячи до ототожнення цих понять [5, с. 108]. В інших зауважується, що законотворча діяльність – це основна складова частина законодав-



чої діяльності, частина загальної системи законодавчого процесу, відповідних етапів і процедур із підготовки (розроблення) законопроекту [9].

Ми є прихильниками другого підходу. Як доречно, на нашу думку, зауважує Н.В. Лебідь, на відміну від поняття «законодавчий процес», термін «законотворчий процес» є ширшим і відрізняється від нього за суб'єктним складом, ступенем юридичної регламентації та кількістю стадій. Він охоплює комплекс дій суб'єктів законотворення, які передують офіційній реєстрації законопроекту в парламенті, та діяльність, пов'язану зі встановленням тих чи інших правовідносин, обговоренням законопроектів громадськістю [5, с. 109]. Так, зокрема, до суб'єктів законодавчого процесу не належать громадські організації, міжнародні організації, окремі експерти, які брали участь у розробці проекту до його реєстрації в парламенті.

Законотворчий процес відрізняється від законодавчого також за ступенем юридичної регламентації, адже останній є чітко регламентованою Конституцією України, законами, Регламентом Верховної Ради України та іншими нормативно-правовими актами процедурою, за межі якої не може вийти жоден суб'єкт цього процесу. Натомість законотворчий процес надає суб'єктам свободу дій на окремих етапах законотворення, особливо на стадіях, що передують офіційному законотворенню (до моменту офіційної реєстрації в парламенті). Отже, законотворчий процес порівняно із законодавчим є ширшим поняттям і відрізняється від нього за кількістю стадій, суб'єктним складом і ступенем юридичної регламентації. У свою чергу, законодавчий процес слід розглядати як офіційну частину законотворчого, суб'єктний склад і стадії якого чітко визначаються законодавством [6, с. 106–107].

Про те, що законотворчий процес є ширшим поняттям, ніж законодавчий процес, також ідеться у праці О.О. Ющенка. На відміну від законодавчого, на думку науковця, законотворчий процес не вичерпується лише процесом подання, розгляду законопроектів і прийняття законів. О.О. Ющенко зауважує, що законотворчий процес охоплює діяльність, пов'язану з установами тих чи інших правовідносин, обговоренням законопроектів громадськістю, моніторингом громадської думки щодо потреби законодавчого врегулювання тих або інших суспільних відносин, оцінкою ефективності чинних законів і визначенням потреби щодо їх вдосконалення шляхом внесення змін і доповнень до чинних законів тощо. Тому законотворчий процес, на відміну від законодавчого, охоплює комплекс дій суб'єктів законотворення, які передують офіційній реєстрації законопроекту в парламенті [14, с. 19].

О.О. Ющенко зазначає, що основний критерій відмежування законотворчого і законодавчого процесів від правотворчого – це їх предмет, яким є виключно закон. Водночас предметом правотворчого процесу в Україні може бути не тільки закон, але й будь-який інший нормативно-правовий акт (наприклад, Указ Президента України, Постанова Верховної Ради України, Постанова Кабінету Міністрів України тощо) [14, с. 19]. Зауваження науковця видається цілком слушним.

Заслугує уваги також позиція І.С. Куненко. Науковець законодавчий процес визнає юридичним процесом вироблення законів держави [4, с. 233]. У цьому контексті варто зазначити, що під законом, звичайно, розуміють нормативно-правовий акт представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного та державного життя, має вищу юридичну чинність і приймається з дотриманням особливої законодавчої процедури [7, с. 67; 13, с. 134]. Зважаючи на вищевказане, цілком погоджуємося з наведеною позицією.

Загалом законодавчий процес є сукупністю 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.

Системно-функціональний аналіз законодавчого процесу дозволяє виокремити такі його стадії:

- 1) розроблення законопроекту за рішенням суб'єкта права законодавчої ініціативи;
- 2) розгляд суб'єктом права законодавчої ініціативи розробленого законопроекту й ухвалення рішення про його внесення до законодавчого органу;



- 3) офіційне внесення законопроекту або законодавчої пропозиції суб'єктом права законодавчої ініціативи до парламенту у встановленому порядку;
- 4) ухвалення законопроекту до розгляду законодавчим органом;
- 5) попередній розгляд законопроекту в робочих органах парламенту;
- 6) розгляд законопроекту на пленарних засіданнях парламенту, внесення поправок, що містять зміну тих або інших положень;
- 7) ухвалення / відхилення законопроекту парламентом;
- 8) направлення Закону на розгляд посадовій особі (особам) з метою ухвалення рішення про підписання й обнародування або про його відхилення;
- 9) промульгація Закону;
- 10) реалізація Закону, оцінювання ефективності його дії [9].

З огляду на вищевказане пропонуємо визначати поняття «законодавчий процес» як особливий різновид юридичного процесу, що здійснюється законодавчо уповноваженими суб'єктами, спрямований на підготовку, розгляд, прийняття та введення в дію нормативно-правового акта представницького вищого органу державної влади, який регулює найважливіші питання суспільного і державного життя та має вищу юридичну силу.

Запропоноване нами визначення вважаємо за доцільне врахувати у ході розробки нової редакції проекту Закону України «Про закони та законодавчу діяльність».

Висновки. Отже, у зв'язку з вищезазначеним можна зробити висновок, що у правовій доктрині поняття «законодавчий процес» належно не осмислене й органічно перейняло зміст таких термінів, як: «законотворча діяльність», «правотворча діяльність», «законотворчий процес», «правотворчий процес», «законотворчість», «правотворчість».

На підставі даних, отриманих внаслідок аналізу наукових напрацювань із теми дослідження, вбачаємо за доречне визначати законодавчий процес як особливий різновид юридичного процесу, що здійснюється законодавчо уповноваженими суб'єктами, спрямований на підготовку, розгляд, прийняття та введення в дію нормативно-правового акта представницького вищого органу державної влади, який регулює найважливіші питання суспільного і державного життя та має вищу юридичну силу.

Насамкінець варто зазначити, що проблеми доктринального визначення поняття «законодавчий процес» потребують подальших наукових досліджень у напрямку пошуку найбільш вдалого і чіткого визначення досліджуваного поняття.

Список використаних джерел:

1. Гойман-Калинский И., Иванец Г., Червонюк В. Элементарные начала общей теории права : учебное пособие. Москва : Колос, 2003. 544 с.
2. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Погорілка. Київ : Алерта, 2010. 432 с.
3. Конституційне право України : підручник. Харків : Право, 2008. 416 с.
4. Куненко І.С. Конституційний процес як вид законодавчого процесу. *Форум права*. 2013. № 4. С. 232–236.
5. Лебедь Н.В. Стан законотворчої діяльності в сучасній Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 15. С. 108–111.
6. Пацкан В.В. Співвідношення законотворчості та законодавчої діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 1. С. 103–110.
7. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України : підручник. Київ : Алерта; КНТ; Центр навчальної л-ри, 2010. 432 с.
8. Програма USAIDРАДА представила Парламенту рекомендації з впровадження парламентської реформи у частині покращення якості законодавчого процесу. URL: <http://radaprogram.org/radanews/programa-usaid-rada-predstavyla-parlamentu-rekomendaciyi-z-vprovadzheniya-parlamentskoyi>.
9. Сорока С.В. Теоретико-методологічні засади вивчення законодавчого процесу в державному управлінні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/38.pdf.



10. Тихомиров Ю.А. Теория закона / отв. ред. В.П. Казимирчук. Москва : Изд-во «Наука», 1982. 255 с.
11. Фатхутдінова О. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2000. 28 с.
12. Федоренко В. Конституційне право України : підручник / До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. 616 с.
13. Цоклан В.І. Система сучасних джерел конституційного права України : монографія. Київ : Ліра-К, 2009. 400 с.
14. Ющенко О.О. Конституційно-правові засади участі громадян у законодавчому процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. 233 с.
15. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2004. 519 с.

БЕРЧЕНКО Г. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права України
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.565.2

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-6-1-2>

ПОПЕРЕДНІЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗМІНАМИ КОНСТИТУЦІЇ: ЮРИДИЧНІ ПОЗИЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

За 22 роки свого існування і КСУ надав висновки на 34 законопроекти щодо внесення змін до Конституції України. У висновках Конституційного Суду України часто йдеться про повноваження і статус органів державної влади й опосередковані обмеження прав людини. Причому Суд часто використовує конструкцію «можуть призвести до обмеження прав», «опосередковано може призвести до обмеження права», а не констатує факт скасування або обмеження прав пропонованими змінами. КСУ робить припущення про можливість обмеження, що юридично дорівнює самому обмеженню і робить висновок про порушення ч. 1 ст. 157. Іноді (за наявності схожої аргументації («може призвести до <...> обмеження конституційних прав громадян»)) КСУ просто констатує це як своє занепокоєння в мотивувальній частині рішення і робить протилежний висновок – зміни відповідають ст. 157 і 158. Все залежить від того, чи схилиються судді до судового активізму, чи до самообмеження, не кажучи про глибинні причини різного підходу до висновків. Проте найяскравіший приклад суддівського активізму – закриття провадження у разі «неузгодженості» змін, а також їх «блокування» через суперечність – іншим статтям Конституції України. Зауважимо, що починаючи з 2015 р. взагалі не надав жодного негативного (хоча б частково) висновку на законопроект про внесення змін до Конституції України, обмежуючись час від часу тим, що він сам називає «застереженнями». Відтоді загалом почався період «стриманості» в діяльності українського КСУ, принаймні в частині надання висновків на законопроекти про винесення змін до Конституції України (останнього разу –

