

УДК 340.1

Н. А. Дубина

ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

Розглянуто співвідношення таких взаємопов'язаних між собою термінів, як «правотворчість», «законотворчість», «законотворчий процес», «законодавча діяльність», «законодавчий процес». Проаналізовано різні підходи до їх тлумачення. З'ясовано їх сутнісні ознаки та особливості.

Ключові слова: законотворчість, законотворчий процес, законодавчий процес, суб'єкти законотворчого процесу.

Сьогодні в нашій країні спостерігається активне проведення демократичних правових реформ. Сприяття досягненню зазначених перетворень покликана законотворчість як складний і багатогранний процес, як цілеспрямована поступова діяльність, що має на меті врегулювання суспільних відносин шляхом пізнання та оцінки правових потреб суспільства і держави, створення законів, системи законодавства в цілому [1, с. 11].

Проблематику законотворчості та окремі її аспекти досліджували такі вчені, як О. Скакун, О. Богачова, Н. Задирака, В. Зайчук, В. Журавський, С. Лінецький, А. Олійник, Ю. Перерва, Ю. Тихомиров, О. Ющик та інші. Незважаючи на значний науковий інтерес до досліджуваної проблеми, для більшості опублікованих праць характерна відсутність однозначного розуміння і тлумачення таких термінів: «правотворчість», «законотворчість», «законотворчий процес», «законодавча діяльність», «законодавчий процес». **Метою** цього дослідження є встановлення співвідношення цих понять, виходячи з різних підходів до їх тлумачення, та з'ясування їх сутнісних ознак та особливостей.

У науковій літературі правотворчість визначають як форму державної діяльності, пов'язаної з офіційним виразом і закріпленням норм права [2, с. 415], або як правову форму діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана зі встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм [3, с. 293].

Зважаючи на те, що право набуває своєї визначеності та фіксованого виразу в законі, можна сказати, що зі створенням останнього створюється також і право, але в тому випадку, коли закони є правовими. Проте лише закони не становлять суті цього глибокого і багатогранного явища права.

Правотворчість існує окремо від законотворчості. Вона (правотворчість) не обмежена сферою створення законів, тобто деяких письмово зафіксованих суджень, яким необхідно підкорятись тільки

тому, що вони введені в дію державою. Правотворчість – це в загальному вигляді процес творення права. Це створення того, що не визначено, не має свого конкретного змісту. Але оскільки право твориться у свідомості людини, то можна припустити, що правотворчість створює специфічну духовну реальність, яка зазнала впливу і тому несе у собі ознаки свого творця.

Правотворчість – це основний напрям соціальної діяльності, що створює умови для існування і відтворення самого суспільства. Правотворчість реалізує пошук правових форм, які забезпечували б найбільшою мірою урівноважений стан суспільства, розумну взаємодію його членів у суспільному житті. А законодавчий процес виступає при цьому основним фактором такої взаємодії.

У галузі створення правових актів правотворчість обумовлює діяльність усіх уповноважених на це суб'єктів. Такими виступають органи законодавчої, виконавчої, судової влади, органи місцевого самоврядування тощо. Основним суб'єктом законотворчої діяльності є законодавчий орган. З наведеного ясно, що правотворчість не можна зводити до законотворчості, оскільки остання є виключною прерогативою представницьких вищих органів держави або народу у передбачених законом випадках [3, с. 293]. Тобто законотворчість моделює правотворчий процес, але не тотожна йому.

Крім відмінності за суб'єктом ці процеси різняться й результатом. Так само, як і правотворчість, законотворчість виконує завдання правового закріплення у законі нових реалій суспільного життя, створення нових бажаних моделей поведінки людей та впорядкування наявного на сьогодні масиву законодавства [4, с. 82]. Підсумком правотворчості є будь-який нормативно-правовий акт, а законотворчості – лише закон. У зв'язку з цим впливає, що остання є особливим видом правотворчості, а інші базуються на ній, тобто вони носять підзаконний характер, створюються на основі та у виконання закону.

Досліджуючи сутність законотворчості, слід зазначити, що вона досить тісно пов'язана з такими правовими категоріями, як «законотворчий процес», близьких до нього за змістом понять «законодавча діяльність» та «законодавчий процес». У юридичній літературі ведуться суперечки щодо їх розмежування, але однастайності в їх розумінні немає.

Зміст законотворчості полягає у тому, щоб серед можливих варіантів регулювання вибрати такий, що найбільшою мірою відповідав би потребам та інтересам суспільства, сприяв би вдосконаленню законодавчої системи держави в цілому. Тому процес творення закону у широкому його розумінні можна назвати законотворчістю. Вона означає перш за все змістовне наповнення дій, що провадяться із законопроектами та прийнятими законами [5]. У широкому розумінні законотворчість об'єднує у собі три основні

компоненти: пізнання, діяльність і результат. Вони складають відносно завершений цикл законотворчості.

Для того щоб у законах були адекватно відображені процеси, які відбуваються у суспільстві, необхідно постійно виявляти, вивчати та використовувати відповідні закономірності. Саме передумовою створення закону є пізнання тих складних умов, факторів і обставин, прогресуючих суспільних відносин, які потребують правового регулювання. Лише після цього можливе прийняття рішення про перехід від пізнання до діяльності щодо їх створення. Така діяльність містить певні стадії, що зазвичай регулюються законом і регламентом, встановленими процедурами.

У вузькому розумінні законотворчий процес є синонімом процесу законодавчого, який включає стадії спеціального провадження по законопроекті у парламенті та його оприлюднення Президентом. Варто зазначити, що в такому випадку відбувається необґрунтоване ототожнення понять законотворчої і законодавчої діяльності.

Щодо законодавчого процесу, то в спеціальній літературі немає єдиного підходу до його розуміння. Він визначається як регламентований Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами процес унесення на розгляд законодавчого органу, прийняття, оприлюднення та вступу в дію законів. Іноді його порівнюють із встановленою процедурою оформлення і втілення в законі соціальних, політичних, економічних та інших інтересів. Дехто ототожнює із правотворчим [6, с. 292], інші – з законотворчим процесом.

Так, А. С. Піголкин визначає правотворчий процес як «порядок здійснення юридично значущих дій із підготовки, прийняття, опублікування нормативного акта, які процесуально оформлені, юридично опосередковані і носять офіційний характер» [7, с. 95]. Результатом правотворчої діяльності є прийняття нормативно-правового акта. А під законотворчим процесом розуміється система взаємопов'язаних і взаємообумовлених дій зі створення закону, що здійснюється у певній послідовності і складається зі стадій [8, с. 173]. Отже, законотворчий процес – це технологія прийняття закону. У порівнянні із законодавчим він значно розширений процесом пізнання, аналізу, оцінок правотворюючих факторів, діяльністю органів державної влади зі створення проєктів законів, прогнозування, планування законодавства і багатьма іншими аспектами, що закінчується процесом прийняття і підписання закону [9].

Законодавчий процес як елемент законодавчої діяльності пов'язаний із діяльністю уповноважених державних органів, складається з ряду визначених процедур, що мають місце безпосередньо в межах законодавчого органу, та розпочинається з процедури подання законопроекту до законодавчого органу. Тут необхідно зазначити кілька особливостей:

а) декілька дій не відносяться до парламентських процедур і лишаються поза межами законодавчого процесу (захищаючись у межах законодавчої діяльності). Це стосується всього етапу підготовки законопроекту, що передбачає виникнення ідеї його необхідності, а також планування законопроектних робіт;

б) законодавчий процес здійснюється певним визначеним колом суб'єктів. Так, Президент України, народні депутати України, Кабінет міністрів України, Національний банк України є суб'єктами законодавчої ініціативи. Крім цього, Президент України володіє ще й правом вето. Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади [10]. Роль, місце та функції цих суб'єктів детально визначені в Конституції та в законодавстві України. Вони здійснюють свою діяльність у регламентованому законодавчому порядку. Однак існують й інші суб'єкти, що можуть брати участь у законотворчості. Так, проект закону в ініціативному порядку можуть розробляти громадяни, державні органи та посадові особи, хоча вони й не можуть вносити його до законодавчого органу в порядку законодавчої ініціативи [10; 11, с. 223]. Певне коло суб'єктів провадять наукову, юридичну експертизу законопроекту тощо. Конституційний Суд України діє в межах процедури конституційного контролю та забезпечує приведення системи законодавства у відповідність до Конституції України [10; 12]. Отже, за обсягом повсякденних функцій він входить до числа учасників законотворчого процесу. Тобто всі суб'єкти, які беруть участь у творенні закону, входять до складу поняття законотворчості.

Слід зазначити, що законотворчий та законодавчий процеси іноді використовують як тотожні, проте вони мають ряд змістовних відмінностей. Тому, підтримуючи позицію щодо нетотожності зазначених категорій, варто навести основні відмінності між ними:

– законотворчий процес охоплює діяльність, пов'язану зі встановленням тих чи інших правовідносин, обговоренням законопроектів громадськістю, оцінкою ефективності чинних законів тощо. Тож на відміну від законодавчого процесу, який характеризується лише процесом подання, розгляду законопроектів і прийняття законів, законотворчий процес охоплює комплекс дій суб'єктів законотворення, які передують офіційній реєстрації законопроекту в парламенті;

– між законотворчим та законодавчим процесами є різниця ще й за суб'єктним складом. На відміну від останнього, коло суб'єктів законотворчого процесу є значно ширшим. Прикладом можуть бути громадські організації, які брали участь у розробці проекту до його реєстрації в парламенті [13];

– ще однією відмінною ознакою між законотворчим та законодавчим процесами є ступінь юридичної регламентації. Процедура законодавчого процесу та дії кожного його суб'єкта чітко регламентовані Конституцією, законами, Регламентом Верховної Ради

та іншими нормативно-правовими актами. А законотворчий процес характеризується свободою дій суб'єктів на окремих етапах законотворення, особливо на стадіях, що передують моменту офіційної реєстрації в парламенті.

Зазначені відмінності вказують на те, що законотворчий процес у порівнянні із законодавчим є ширшим поняттям. Вони відрізняються між собою 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 визначені в законодавстві [14].

Отже, зважаючи на певні розбіжності в термінологічній базі з досліджуваних категорій, що викликано відсутністю закріплення їх у самому законодавстві, можна зазначити, що одним із видів правотворчості як діяльності, спрямованої на створення правових норм, є законотворчість. Останню можна визначити як діяльність зі створення правових норм на державному рівні. Відповідні поняття, які було сформульовано в статті, потребують закріплення у законодавстві України. Вжиття таких заходів зможе підвищити роль законотворчого процесу в суспільстві, а також дасть змогу уникнути плутанини між різними дефініціями процедур творення законів та інших нормативних актів.

Список використаних джерел: 1. Богачова О. В. Теоретико-правові засади та практика законотворення : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Богачова Олена Вікторівна. – Київ, 2013. – 39 с. 2. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : учеб. для вузов / В. С. Нерсисянц. – М. : Норма, 2004. – 552 с. 3. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / О. Ф. Скакун – Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 520 с. 4. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні : навч. посіб. / А. М. Ришелюк. – Київ : Нац. акад. держ. управ. при Президентові України, 2004. – 220 с. 5. Лебедь Н. В. Законотворча діяльність як правова категорія / Н. В. Лебедь // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=189>. 6. Теория государства и права : учебник / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с. 7. Тихомиров В. Законотворчество и план / В. Тихомиров, А. Пиголкин, И. Казьмин // Народный депутат. – 1990. – № 9. – С. 95–98. 8. Мелашенко В. Ф. Основи конституційного права України / В. Ф. Мелашенко. – Київ : Вентурі, 1995. – 239 с. 9. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Погорелова Зоя Олександрівна. – Київ, 2004. – 182 с. 10. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 11. Лінецький С. В. Законотворчість: коментар до Регламенту Верховної Ради України / С. В. Лінецький, В. П. Крижанівський. Ч. I. – Київ : К.І.С., 2008. – 400 с. 12. Про Конституційний Суд України : закон України від 16 жовт. 1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272. 13. Законотворчість: участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу / [Базілевич Д. С., Валентайн Е., Вінокуров І. М. та ін.]. – Київ : [ФОП

Москаленко О. М.], 2013. – 232 с. 14. Ющенко О. Поняття законотворчого процесу в Україні / Олексій Ющенко // Віче. – 2010. – № 2. – С. 29–31.

Надійшла до редколегії 17.06.2014



Дубина Н. А. Законотворчество как правовая категория

Рассмотрено соотношение таких взаимосвязанных между собой терминов, как «правотворчество», «законотворчество», «законотворческий процесс», «законодательная деятельность», «законодательный процесс». Проанализированы различные подходы их толкования. Выяснены их сущностные признаки и особенности.

Ключевые слова: законотворчество, законотворческий процесс, законодательный процесс, субъекты законодательного процесса.

Dubina N. A. Legislation as a legal category

Legislation should assist transformations in a state's legal sphere. It is a complex and multifaceted process, gradual purposeful activity aimed at regulating social relations through cognition and evaluation of legal needs of the society and the state, making laws, legal system in the whole.

Correlation of so inter-related terms as «lawmaking», «legislation», «law-making process», «legislative activity», «legislative process» is researched in the article. Because there are some disputes about their distinction in the legal literature. It may lead to ambiguity of their understanding.

It is established within the study that legislation is the main kind of lawmaking. These two concepts differ by the subject composition and the final result. Lawmaking characterizes the activity of all authorized subjects in the field of legal acts, namely legislative, executive, judicial agencies, local government and others. Legislation is an activity, where the legislature is its main subject. As for the final result it is any normative and legal act within lawmaking and it is a law within legislation, therefore legislation is a special kind of lawmaking.

It is also found out that the legislative process compared to the lawmaking one is broader concept and differs by the number of stages, subject composition and the degree of legal regulation. In turn, the legislative process should be considered as a formal part of the lawmaking one, which subjective composition and the stages are clearly defined in the law.

Consequently, legislation is a kind of lawmaking as an activity aimed at making legal norms. The need to consolidate researched concepts in the law is also established in the article. This will not only increase the role of the legislative process in the society, but will also make possible to avoid confusion between different definitions of the procedures directed on making laws and other normative acts.

Keywords: lawmaking, legislation, law-making process, legislative process, subjects of the legislative process.

