

УДК 351.07/.08

Сорока Світлана Вікторівна

професор кафедри місцевого самоврядування,
регіонального розвитку та політичної аналітики
Інституту державного управління
Чорноморського державного університету
імені Петра Могили (м. Миколаїв),
доктор наук з державного управління, доцент

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИВЧЕННЯ
ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Анотація. У статті розкриваються основні теоретико-методологічні засади вивчення законодавчого процесу в державному управлінні. Значну увагу приділено визначенню кола суб'єктів, характеристики основних принципів і стадій законодавчого процесу.

Ключові слова: законодавчий процес, законотворчість, законодавча діяльність.

**Сорока С. В. Теоретико-методологические основы изучения
законодательного процесса в государственном управлении**

Аннотация. В статье раскрываются основные теоретико-методологические основы изучения законодательного процесса в государственном управлении. Значительное внимание уделено определению субъектов, характеристике основных принципов и стадий законодательного процесса.

Ключевые слова: законодательный процесс, законотворчество, законодательная деятельность.

**Soroka S. V. Theoretical and methodological foundations for the study
of the legislative process in public administration**

Annotation. The article is devoted to the main theoretical and methodological foundations for the study of the legislative process in public administration. Considerable attention is paid to the definition of the subjects, the characteristics of the main principles and stages of the legislative process.

Keywords: legislative process, legislative drafting, legislative activity.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Законотворчість є найважливішою складовою діяльності держави, яка ставить перед собою за мету створення й удосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої системи законодавчих норм, що регулюють відносини в суспільстві та управлінні державою. Ухвалення законів, тобто юридичних актів, що мають найвищу юридичну силу відносно інших державних актів, є головним повноваженням сучасного парламенту, що дозволяє цьому

органу впливати на всі аспекти державного та суспільного життя в країні. Проте проведення державної політики, що схвалюється суспільством і сприяє розвитку суспільних відносин, можливе лише в умовах формування справді представницького органу законодавчої влади, активної співпраці законодавчої та виконавчої гілок влади у сфері законотворчості, за наявності відповідних правових механізмів. Актуальність вивчення теоретико-методологічних засад законодавчого процесу диктується потребами створення таких механізмів, що дозволили б ухвалювати оптимальні для суспільства рішення у сфері законодавчого регулювання державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблеми законодавчого процесу досліджено як зарубіжними, так і вітчизняними вченими, зокрема М. Береком, О. Богачовою, Е. Борхето та М. Гюліані, Р. Весніним, С. Дзибовою, Г. Дорінгом, В. Закревським, Р. Зубеком, І. Киряковою, Д. Ковриженком, Д. Кордіком, М. Кремінським, Д. Лагуном, Л. Мартіном, М. Новаковським, Г. Пайдалою, У. Себерером, Ю. Торопом, В. Хеллером, М. Холенбером, Г. Хрістіаном.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас, відзначаючи значний внесок у розвиток науково-теоретичних розробок окремих аспектів реалізації законодавчої функції державного управління, слід звернути увагу на відсутність комплексних досліджень теоретико-методологічних засад законодавчого процесу в державному управлінні. Це зумовило вибір теми та структурно-логічну побудову статті.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз теоретико-методологічних засад вивчення законодавчого процесу в державному управлінні, а саме визначення кола суб'єктів, характеристика основних принципів і стадій законодавчого процесу.

Виклад основного матеріалу. Законодавча функція – одна з ключових і найбільш об'ємних за своїм значенням і змістом функцій державного управління. Результатом її реалізації є формування правової системи держави, що забезпечує за допомогою законодавства правове регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі розвитку суспільства і держави й об'єктивно вимагають державного регулювання у формі законодавчих постанов.

Специфікою законотворчої діяльності в демократичній правовій державі є те, що вироблення і ухвалення нормативно-правових рішень, їх формальне закріплення здійснюється тут колегіальними зусиллями парламенту, що забезпечує досягнення необхідного правового консенсусу. На відміну від парламенту, уряд постає так званим інститутом оперативного управління, особливо значущим структурно-функціональним елементом у системі державного управління, що забезпечує практичне виконання, реалізацію законодавчих рішень [6, с. 50]. Отже, якщо інститут народних представників – це управління за допомогою закону, то інститут оперативного управління – це управління відповідно до закону, на підставі закону, виробленого і ухваленого представницьким органом влади. Інакше кажучи, інститут оперативного управління – це інститут підзаконного управління, суб'єкти якого, як правило, не мають права здійснювати законотворчі функції. Однак у сучасних умовах ця схема є достатньо модифікованою, а тому виконавча влада, зокрема уряд, чинять значний вплив на ухвалення законів парламентом і навіть інколи отримують власні законодавчі повноваження під наглядом законодавчого органу. Тому законодавча функція державного управління реалізується парламентом спільно з урядом (або іншими органами виконавчої влади).

Розглянемо основні риси та особливості законодавчого процесу в цілому. Важливо зазначити, що поняття «законодавчий процес» має два

значення: 1) процедура проходження законопроекту в найвищому представницькому органі влади, послідовність рішень, що ухвалюються цим органом державної влади; 2) законодавча діяльність, що виявляється в ухваленні нових, скасуванні або зміні чинних законів відповідно до інтересів суб'єктів державного управління. Ми розглядаємо законодавчий процес у його широкому значенні – як суворо регламентовану діяльність, що є сукупністю певних процедурних дій (стадій законодавчого процесу) спеціально уповноважених суб'єктів, спрямованих на створення акта вищої юридичної сили, – Закону [3, с. 12]. Серед основних ознак законодавчого процесу виокремлюють урегульованість його правовими нормами, наявність спеціального суб'єктного складу, розподіл законодавчого процесу на стадії.

Слід відзначити, що коло суб'єктів законодавчого процесу в різних державах може варіюватися. Невід'ємною умовою, за якою ми можемо розглядати того чи іншого суб'єкта як суб'єкт законодавчого процесу, є надання йому необхідних прав і обов'язків для участі в законодавчому процесі. Особливо підкреслюється, що основним і провідним суб'єктом законодавчого процесу, безумовно, є найвищий представницький законодавчий орган – парламент, оскільки практично увесь процес законотворчості, починаючи від внесення законопроекту і закінчуючи ухваленням законодавчого акта, відбувається в рамках парламентської діяльності. Конституцією держави та Регламентом парламенту регулюється й детально регламентується більшість законодавчих процедур, права й обов'язки інших суб'єктів законодавчого процесу [3, с. 12-13].

До загальних принципів законодавчого процесу слід віднести демократизм, верховенство основного закону – конституції та розподіл державної влади. Вони є віддзеркаленням основ конституційного ладу держави в законодавчій сфері. Принцип демократизму означає

публічність, відкритість законотворчості, можливість впливу на неї народу, урахування його інтересів. Тому підготовка законопроектів має здійснюватися на широкій демократичній основі, уключаючи врахування й аналіз громадської думки, пропозицій різних громадських об'єднань, трудових колективів, органів громадського самоврядування, а також учених і фахівців, що володіють тематикою законопроекту. Відкритий характер обговорення законопроектів у парламенті забезпечується цілою системою організаційно-правових заходів – парламентськими слуханнями, «круглими столами», відгуками, пропозиціями і зауваженнями зацікавлених державних органів, громадських об'єднань, наукових та експертних організацій. Крім того, питання про потребу ухвалення законів або навіть безпосереднє їх ухвалення може виноситися на загальнодержавний референдум.

Принцип верховенства Основного закону держави в законотворчому процесі виявляється в тому, що Конституція є головним правовим актом для усіх його учасників. У ній проводиться розмежування компетенції між органами державної влади – суб'єктами у сфері законотворчості, установлюються повноваження учасників законодавчого процесу, послідовність (стадії) проходження законів. Перевірка законопроектів на відповідність вимогам Конституції відбувається як під час розробки законопроекту суб'єктом законодавчої ініціативи, так після його внесення до парламенту, де він піддається правовій експертизі. Якщо законопроект не відповідає нормам Конституції, то він повертається суб'єктові права законодавчої ініціативи.

Розподіл державної влади, будучи організаційним принципом, одночасно є функціональною основою будь-якого виду державної діяльності, уключаючи законотворчість. Цей принцип певним чином відбивається в законодавчому процесі та реалізується в двох основних аспектах: 1) ураховуючи, що єдина державна влада розподілена на

самостійні гілки, законодавча влада здійснюється однією з цих гілок – законодавчою, а органи інших гілок влади не мають права на власний розсуд втручатися в її діяльність; 2) невід’ємним елементом розподілу влади є принцип стримувань і противаг, покликаний забезпечити взаємодію і взаємний контроль різних гілок влади. У законодавчому процесі принцип стримувань і противаг виявляється в тому, що посадовці й органи влади, які не належать до законодавчої гілки, мають закріплені законом повноваження щодо участі в процесі створення законів [4, с. 17].

Законодавчий процес є сукупністю складових його стадій, кожна з яких має свої особливості, завдання, суб’єктів і спрямована на вирішення конкретних цілей, успішне досягнення яких є необхідною умовою і обов’язковою передумовою для переходу до наступного етапу законотворчості та, зрештою, для ухвалення Закону [3, с.12-13]. Системно-функціональний аналіз законодавчого процесу дозволяє виокремити такі його стадії:

1) розроблення законопроекту за рішенням суб’єкта законодавчої ініціативи, що включає діяльність з виявлення суспільних інтересів, постановлення питання про потребу законодавчого регулювання тих чи інших питань, вироблення концепції законопроекту, написання його тексту, підготовку фінансово-економічного обґрунтування законопроекту і супровідних документів;

2) розгляд суб’єктом законодавчої ініціативи розробленого законопроекту й ухвалення рішення про його внесення до законодавчого органу (до елементів цієї стадії можна віднести також направлення суб’єктом права законодавчої ініціативи законопроекту уряду для отримання висновку або надання офіційного відгуку, передбаченого законодавством);

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 (комітетах, комісіях);

6) розгляд законопроекту на пленарних засіданнях парламенту, внесення поправок, що містять зміну тих або інших положень;

7) ухвалення / відхилення законопроекту парламентом (до цієї стадії входить також розгляд і схвалення або несхвалення другою палатою парламенту – за умов двопалатної структури);

8) направлення Закону на розгляд посадовій особі (особам) з метою ухвалення рішення про підписання й обнародування Закону або про його відхилення, зокрема санкціонування (контрасигнації);

9) промульгація Закону (підписання Главою держави й офіційне опублікування);

10) реалізація Закону, оцінювання ефективності його дії.

Особливе значення в цьому контексті має законотворча діяльність – вироблення законів, їх проектування. Під час визначення поняття законотворчої діяльності слід відзначити, що деякі дослідники схильні ототожнювати поняття «законодавчий процес» і «законотворчий процес». Ми не підтримуємо такого погляду, вважаючи, що законотворча діяльність – це основна складова законодавчої діяльності, частина загальної системи законодавчого процесу, відповідних етапів і процедур з підготовки (розроблення) законопроекту. Основними етапами законотворчості як діяльності зі створення нових законів, є:

1) планування законотворчої діяльності;

2) розроблення концепції майбутнього Закону;

3) написання тексту законопроекту;

4) обговорення Закону законодавчим органом, під час якого може здійснюватися доопрацювання як концепції, так і тексту майбутнього Закону.

Підготовка законів – це вид юридичної діяльності, що здійснюється уповноваженими на те суб'єктами, які мають відповідні спеціальні та практичні знання. Головним завданням укладача проекту має стати перенесення наукової концепції у площину єдиної системи нормативних правил. Між тим законодавець мусить діяти так, щоб законопроект відповідав іншим законодавчим текстам, був доступним для розуміння, легким у застосуванні, тому проводити підготовку проекту Закону мають ті особи, які володіють фаховими знаннями та практичними навичками [5, с. 10].

Розроблений законопроект вноситься на розгляд суб'єкта законодавчої ініціативи (уряд, парламентський комітет), який ухвалює рішення про його внесення в законодавчий орган разом із супровідними документами. Реєстрація законопроектів законодавчим органом є початком стадії попереднього розгляду. Її мета – вирішення питання про можливість включення законопроектів в законодавчий процес шляхом перевірки законопроектів і документів, що додаються до нього, на предмет відповідності їх форми і порядку внесення чинному законодавству. Остаточне рішення про включення законопроектів в законодавчий процес або про повернення його суб'єктові права законодавчої ініціативи ухвалюють керівні органи парламенту. Подальша робота зосереджується на підготовці законопроектів до пленарного розгляду парламентом. Для цього законопроект передається робочим органам парламенту, відповідним комітетам, комісіям, що здійснюють необхідні експертизи законопроектів, узагальнюють відгуки, пропозиції, зауваження за ним, вносять зміни до тексту законопроектів з відома суб'єкта права

законодавчої ініціативи. Попередній розгляд законопроекту завершується рішенням парламенту про винесення законопроекту на пленарний розгляд.

Мета пленарного розгляду законопроекту полягає в ухваленні Закону або виведенні законопроекту із законодавчої процедури. Пленарний розгляд відбувається під час декількох читань. Законопроекти розглядаються, як правило, у трьох читаннях. Кожне читання має власну мету. Перше дозволяє депутатам увійти до проблематики законопроекту, усвідомити його концепцію, місце в законодавчій системі, предмет регулювання, основні положення, також оцінюються актуальність і практична значущість законопроекту, відповідність його положень конституції. За результатами голосування в першому читанні законопроект береться за основу для подальшої роботи над ним або відхиляється. Друге читання спрямоване на змістовне доопрацювання законопроекту шляхом внесення до нього поправок. Суб'єкти права законодавчої ініціативи вносять поправки в тих випадках, коли вони в цілому схвалюють законопроект, але мають окремі зауваження. Третє читання – етап «підчистки», редакційної правки й усунення логічних та інших невідповідностей, що можуть з'явитися в тексті законопроекту під час другого читання, і нарешті – ухвалення Закону. Якщо парламент має одну палату, то після ухвалення законопроекту останній передається Главі держави для промульгації, якщо ж парламент двопалатний, то процедура повторюється у другій палаті. У разі виникнення розбіжностей між палатами застосовуються різні процедури узгодження і лише потім проект передається главі держави.

Після ухвалення Закону парламентом він спрямовується на схвалення Главі держави, який може підписати або заветувати цей Закон. Така процедура ще називається легалізацією Закону – ухвалення уповноваженим органом, посадовцем рішення про включення ухваленого парламентом Закону до законодавчої системи. Це рішення санкціонує

початок дії Закону. Розгляд Закону Главою держави (президентом або монархом) на предмет його підписання або відхилення має на меті оперативне ознайомлення виконавчої влади з ухваленим Законом, а також урахування її позиції в законодавчому процесі. Це важливо, оскільки саме на виконавчу владу насамперед покладається завдання забезпечення ефективної реалізації закону. У деяких державах, зокрема в Іспанії, Італії, Португалії, Швеції та Німеччині, поряд із підписанням головою держави, необхідною є контрасигнація – візування прийнятого парламентом Закону головою або членами уряду. Цей акт переважно є формальним (хоча випадки непідписання мають місце на практиці) і пов'язаний з тим, що Глава держави юридично не є відповідальним за свої дії, а тому відповідальність за реалізацію закону покладається на голову або членів уряду [2, с. 618]. Ця стадія законодавчого процесу завершується направленням скріпленого підписом Глави держави Закону для його офіційного опублікування або відхиленого Закону – до парламенту з відповідним обґрунтуванням відмови.

Опублікування (обнародування) Закону входить до компетенції Глави держави і здійснюється через засоби масової інформації, що відповідають за офіційну публікацію законів. Мета цього процесу полягає в оперативному і точному доведенні ухваленого Закону до необмеженого кола осіб, яким адресовані або можуть бути адресовані його положення. Фактично після підписання главою держави та офіційного опублікування Закон набуває чинності. Набуття Законом чинності – кульмінація законодавчого процесу, яка свідчить про реальне включення створеного Закону в законодавчу систему країни. Реалізація Закону покладається на виконавчу владу, здебільшого на уряд. І саме від його діяльності залежить, наскільки ефективною буде ця реалізація, чи будуть досягнуті основні цілі та завдання Закону. У зв'язку з цим важливим елементом стадії є оцінювання ефективності дії Закону, що також пов'язане з інтенсивною

взаємодією уряду й парламенту та тісно переплітається з контрольною функцією останнього.

Під ефективністю дії вже прийнятих законів розуміється оцінка співвідношення фактичних результатів здійснення норми права та задекларованої мети, досягнути яку передбачалося законотворцем під час підготовки Закону. Зазначений спектр діяльності може бути забезпечений шляхом проведення неперервного моніторингу процесу розвитку законодавства та стану правозастосувальної практики, що дозволить визначити ефективність регулятивної функції нового Закону, порівняти одержані результати з очікуваними. Моніторинг надає можливість визначити ступінь раціональності пріоритетних напрямків розвитку законодавства, напрацювати конструктивні пропозиції щодо найповнішого законодавчого вирішення економічних, соціальних, політичних та інших питань розвитку суспільства, забезпечення прав і свобод людини, гідних умов її життя [1, с.175]. Саме моніторинг ефективності застосування Закону дозволить виявити його основні помилки, недоліки та проблеми під час реалізації, які можна буде врахувати в подальших законодавчих актах, а також ті аспекти суспільних відносин, які все ще потребують законодавчого вирішення.

Висновки з даного дослідження. Законодавчий процес має достатньо складну структуру, ураховуючи складність і послідовність його стадій, принципи здійснення та можливість участі лише чітко окресленого кола суб'єктів. Усе це забезпечує, по-перше, відсіювання випадкових, нежиттєздатних законопроектів; по-друге, сприяє ухваленню справді компромісних законів, що відбивають інтереси основних соціальних груп або явно не суперечать їм. Водночас слід акцентувати, що в європейських країнах у зв'язку із членством в Європейському Союзі відбулася модифікація законодавчої функції державного управління, яка передусім виявляється в забороні видавати закони в справах, що регулюються на

рівні Європейського Союзу, та потребі скасовувати закони, які втручаються в компетенцію права Європейського Союзу.

Перспективи подальших розвідок. Як перспективні напрямки подальших досліджень визначаємо аналіз законодавчої практики конкретних європейських держав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко; В. О. Зайчук (ред.). – К.: Реферат, 2006. – 424 с.
2. Конституции государств Европы : в 3-х томах / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т. 3. – 792 с.
3. Кордик Д. Н. Законодательный процесс в европейских государствах: ФРГ, Австрия, Швейцария, Россия (сравнительно-правовой анализ) : автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Дмитрий Николаевич Кордик. – М., 2007. – 26 с.
4. Новицкая Т. И. Федеральный законодательный процесс в России в условиях разделения властей : автореф. дисс. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Т.И. Новицкая. – М., 2003. – 24 с.
5. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Зоя Олександрівна Погорелова. – Харків, 2004. – 19 с.
6. Чернобель Г. Т. Институциональная детерминанта системы государственного управления / Г.Т. Чернобель // Журнал российского права. – 2008. – № 136. – С. 45-55.

Statement of the problem. The relevance of studying the theoretical and methodological basics of the legislative process is dictated by the needs of such arrangements, which would make the best society for solutions in the sphere of legislative regulation of public policy.

Urgency. Noting the significant contribution of scientists in the development of scientific and theoretical developments of certain aspects of the implementation of the legislative functions of the government, should pay attention to the lack of comprehensive research of the theoretical and methodological basics of the legislative process in public administration. This led to the choice of themes and structural and logical structure of the article.

The purpose of the article – to analyze the theoretical and methodological foundations of the legislative process in public administration, the definition the

range of subjects, characteristics of the main principles and stages of the legislative process.

Our task was to study is devoted to the main theoretical and methodological foundations for the study of the legislative process in public administration.

Summary. The author notes that the legislative process is the sum of its stages, each of which has its own characteristics, objectives, subjects and address specific goals, successful achievement of which is a necessary condition and a necessary precondition for the transition to the next stage of law-making and, ultimately, to the adoption of the law. Systemic-functional analysis of the legislative process allows to distinguish the following phases:

1) drafting of a bill by the decision of the subject of legislative initiatives, including efforts to identify public interest, raising the question of the need for legislative regulation of those or other questions, formulate the concept of the bill, writing texts, preparing financial feasibility of the bill and accompanying documents;

2) the consideration of the legislative initiatives' subject the draft law and the decision on its introduction in the legislature;

3) the official introduction of the bill or legislative proposal by legislative initiatives' subject in the Parliament;

4) the passage of the bill to the legislature;

5) preliminary consideration of the bill in the working bodies of the Parliament (committees, commissions);

6) the consideration of the bill at the plenary sessions of the Parliament, an amendment that contains alterations to certain provisions;

7) acceptance / rejection of the bill by Parliament;

8) the direction of law for the consideration of the official for the purpose of making a decision on the signing and promulgation of the law or its rejection, including the sanctioning (countersignature);

9) the promulgation of the law, signed by the President and official publication;

10) the implementation of the law, assessment of the effectiveness of its action.

Conclusions and outcomes. The legislative process has a rather complex structure, given the complexity and the sequence of its stages, principles of implementation and participation only clearly defined range of subjects. All this ensures, first, the screening of random, non-viable bills; secondly, really promotes the adoption of the compromise laws that reflect the interests of major social groups or explicitly contradict them. However, it should be emphasized that in European countries in connection with membership in the European Union was the modification of the legislative functions of the government, which is primarily manifested in the prohibition to legislate on matters that are regulated at the EU level and the need to repeal laws that interfere in the competence of the European Union law.