



Чабур С. В.,
аспірант Класичного
приватного університету
(м. Запоріжжя, Україна)

УДК 340.113

ПРАВОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС І ПРАВОТВОРЧІ ПРОЦЕДУРИ

У статті досліджується сутність та зміст правотворчого процесу. Виокремлюються його основні стадії. Виділяється значення правотворчої ініціативи, правової експертизи нормативно-правових актів, обговорення правотворчих актів. Автор зазначає, що результатом правотворчого процесу є створення, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів, якими є закони та підзаконні акти, що містять норми права, та мають відповідну ієрархії юридичну силу, яка відображає співвідношення з іншими правовими актами, місце і роль у системі законодавства.

Ключові слова: правотворчий процес, правотворча процедура, правотворча ініціатива, правотворча експертиза, стадії правотворчого процесу.

Чабур С. В. Правотворческий процесс и правотворческие процедуры. — Стаття.

В статье исследуется сущность и содержание правотворческого процесса. Выделяются его основные стадии. Определяется значение правотворческой инициативы, правовой экспертизы нормативно-правовых актов, правотворческих актов. Автор отмечает, что результатом правотворческого процесса является создание, принятие и обнародование нормативно-правовых актов, которыми являются законы и подзаконные акты, содержащие нормы права, и имеют соответствующую иерархии юридическую силу, отображающую соотношение с другими правовыми актами, место и роль в системе законодательства.

Ключевые слова: правотворческий процесс, правотворческая процедура, правотворческая инициатива, правотворческая экспертиза, стадии правотворческого процесса.

Chabur S. V. Law-making Process and Law-making Procedures. — Article.

The article investigates the nature and content of the lawmaking process. Its main stages are singled out. The value of the lawmaking initiative, legal examination of regulation — legal acts, discussion of lawmaking acts are marked out in the article. The author notes, that the result of the lawmaking process is to create, to adopt and to public regulatory — legal acts, that are the laws and by — laws, containing rules of law, take the corresponding hierarchy of a legal force, which reflects the ratio with other acts, the place and role in the system of legislation.

Keywords: law-making process, legislative procedure, legislative initiative, legislative expertise, stages of law-making process.

Правотворчий процес і правотворчі процедури відпрацьовуються і удосконалюються протягом тривалого часу у багатьох країнах світу, проте обговорення найбільш дієвих форм зазначених юридичних явищ актуалізується і сьогодні. Від результативності та оптимальності правотворчого процесу і правотворчих процедур залежить ефективність прийнятих нормативно-правових актів. Такі складові правотворчого процесу, як правова експертиза, ухвалення концепції нормативно-правового акта, його обговорення забезпечують успішну їх реалізацію.

Зазначена проблематика активно досліджується науковцями (Ю. Арзамасов, Ю. Біла, О. Богачова, Ю. Глуценко, Ю. Заплотинська, С. Зубанова, М. Ковальський, І. Козинцев, С. Михалюк, Ю. Перерва, О. Прищепа, О. Ющенко та інші), проте однотайності із багатьох аспектів правотворчості досі немає. Найбільш суперечливим є виділення стадій правотворчого процесу, також в юридичній літературі відсутня єдина думка щодо того, чи поділяються етапи на стадії у правотворчому процесі, чи поділяються стадії на етапи; найбільш прийнятним є виділення все ж таки стадій, а не етапів. Необхідно підтримати погляд О. Богачової про те, що етап можна розглядати як комплекс окремих стадій законотворчого процесу, який має послідовний, цілеспрямований, динамічний характер. Стадії законодавчого

процесу є нормативно регламентованими [1]. Різні підходи висловлюються щодо визначення початкового етапу правотворчого процесу. Зазначене актуалізує дослідження теорії та практики правотворчого процесу в Україні.

Метою цієї статті є з'ясування основних понять правотворчого процесу, ролі та місця окремих стадій та юридичних дій під час їх здійснення.

Правотворчий процес здійснюється відповідно до взаємозалежних, логічно пов'язаних між собою стадій [2, с. 87]. У правотворчому процесі більшість науковців визначають два різних етапи, або дві стадії: передпроектний і проектний етапи [3, с. 581]; передпроектний етап правотворчості та етап підготовки нормативного акта і його прийняття [4, с. 6]. Зауважимо, що у науковій літературі висловлюється вірна думка, що організаційні дії (діяльність щодо обліку, аналізу та узагальнення пропозицій про вдосконалення законодавства, організаційні заходи у вдосконаленні роботи правотворчих органів, що сприяють безпосередній правовій роботі над нормативним актом), не варто включати до правотворчого процесу [5, с. 13].

Стадії правотворчого процесу реалізуються під час правотворчої процедури, послідовно змінюють одна одну та тісно взаємопов'язані. Кількість стадій виділяється науковцями залежно від того, у вузькому чи широкому розумінні вони визначають правотворчий процес. Основними стадіями є: 1) стадія правотворчої ініціативи; 2) обговорення проекту нормативного правового акта; 3) прийняття нормативного правового акта; 4) обнародування прийнятого акта [4]. Є й інший перелік таких стадій: 1) стадія законодавчої (нормотворчої) ініціативи; 2) рішення компетентного органу про необхідність прийняття акта, розроблення його проекту, включення до плану законопроектних робіт; 3) розробка проекту нормативного акта і його попереднє обговорення; 4) розгляд проекту у тому органі, який уповноважений його прийняти; 5) прийняття нормативного акта; 6) доведення змісту прийнятого акта до його адресатів [6].

Кожна із стадій поділяється, у свою чергу, на самостійні структурні складові, більшість науковців їх називають етапами. Так, стадія розробки проекту нормативного акта та його попереднього

обговорення містить такі самостійні відокремлені складові: первісна розробка тексту документу; його обговорення; доопрацювання із врахуванням пропозицій та доповнень; погодження законопроекту; стадія обнародування прийнятого нормативно-правового акта складається з офіційного схвалення проекту й прийняття нормативного акта та офіційного оприлюднення (опублікування) прийнятого акта.

Кожна стадія розпочинається і закінчується прийняттям правотворчого рішення, з якого виникають правотворчі процесуальні відносини, які можуть мати як державно-правовий, так і адміністративно-правовий характер. Такими правотворчими рішеннями зокрема є: прийняття рішення про підготовку нормативно-правового акта; прийняття рішення про передання нормативно-правового акта до іншої стадії правотворчої процедури; прийняття рішення щодо розгляду нормативно-правового акта; прийняття рішення про обговорення нормативно-правового акта; прийняття рішення про видання нормативно-правового акта, прийняття рішення про опублікування нормативно-правового акта тощо.

Вважаємо більш доцільним визначати правотворчий процес, починаючи з вивчення аналізу суспільних явищ і процесів, виявлення потреби правової регламентації тієї чи іншої групи чи сфери суспільних відносин. І вже наступною стадією є стадія правотворчої ініціативи. У загальному розумінні правотворчу ініціативу визначають як право компетентних органів, організацій і осіб порушувати перед правотворчим органом питання про видання, зміну чи відміну нормативного правового акта, що зумовлює його обов'язковий розгляд правотворчим органом. Правотворча ініціатива може бути реалізована у формі пропозиції або законопроекту і повинна мати економічне, соціальне і правове обґрунтування. Правотворча ініціатива може бути як законодавчою (коло суб'єктів встановлено ст. 93 Конституції України: це Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України і Національний банк України [7]), так і нормативною — щодо розроблення і прийняття нормативно-правових актів.

Суб'єкти нормотворчої ініціативи визначаються у нормативно-правових актах, які встановлюють їх правовий статус, компетенцію,

повноваження тощо. Форми нормотворчої ініціативи можуть бути різноманітними. Так, правотворча ініціатива Кабінету Міністрів України є: 1) нормативною (скеровується «зверху» шляхом закріплення обов'язку Кабінету Міністрів України прийняти нормативно-правовий акт з певного питання у законах або актах Президента України); 2) безпосередньою (подаватись міністром Кабінету Міністрів України або апаратом Кабінету Міністрів України, або відповідним міністерством); 3) внутрішньою (заявленою структурними підрозділами Кабінету Міністрів України); 4) субординованою (ініціативою органів державної виконавчої влади, які повністю або частково підпорядковуються Кабінету Міністрів України та займають нижчу позицію в ієрархії); 5) зовнішньою (ініціативою органів, установ, організацій та осіб, які не належать до вертикалі виконавчої влади) [8, с. 17—18].

В юридичній літературі коло суб'єктів правотворчості розглядають у вузькому і широкому розумінні. У вузькому розумінні до них відносять тільки державні органи влади, які наділені правоустановчими повноваженнями, а також судові органи, якщо йдеться про судові прецеденти як джерела права, у широкому — на необмежене коло суб'єктів, до якого, крім названих вище, можуть бути віднесені будь-які фізичні та юридичні особи, що представляють громадянське суспільство [9, с. 194].

На стадії внесення проекту нормативно-правового акта у правотворчий орган проводиться його правова експертиза, а саме: визначення типових характеристик нормативно-правового акта (предмета, методу регулювання, виду) і ступеня його відповідності засадам правової системи (концептуальна оцінка); визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин; встановлення всіх змістових зв'язків положень проекту з нормами, що містяться в інших нормативних актах (системно-юридична оцінка); визначення ступеня відповідності проекту нормативно-правового акта в цілому та окремих його елементів (правових інститутів, груп норм, окремих норм, правових термінів) вимогам юридичної техніки (юридично-технічна оцінка); узагальнення окремих оцінок та формулювання загального висновку

щодо подальшого проходження проекту нормативно-правового акта (експертний висновок) [10].

Необхідно зазначити, що стадія офіційного внесення проекту нормативно-правового акта до правотворчого органу здійснюється через різні правотворчі процедури, якими є взаємозалежні стадії, етапи при ухвалі, зміні, скасуванні нормативно-правових актів у правотворчому процесі. Такими правотворчими процедурами, зокрема, під час внесення законопроектів до Верховної Ради України є: супроводження законопроекту у законодавчому органі; його попередній розгляд та обговорення у трьох читаннях; підготовка висновків та пропозицій; прийняття по ньому рішення; порядок розгляду законопроектів Президентом України; набрання чинності нормативно-правовими актами. На відміну від інших парламентів світу, Верховна Рада України не тільки приймає закони, а й займається підготовкою законопроектів. Хоча і в однопалатних, і в двопалатних парламентах інших держав склалася практика підготовки і подання урядами законопроектів до законодавчих органів. Окрім того, зарубіжні парламенти не є єдиними органами, які приймають закони, до їх компетенції відноситься прийняття лише рамкових законів.

Якщо правотворчий процес розглядається у широкому розумінні, окремою стадією виділяється стадія обговорення проектів нормативно-правових актів, щодо законодавчого процесу вона складається з кількох частин: обговорення основних положень законопроекту взагалі, обговорення постатейно та в цілому, що відбувається у трьох читаннях. Під час обговорення можуть застосовуватися методи обмеження тривалості виступу кожного члена парламенту; обмеження тривалості загального обговорення у парламенті, скорочене обговорення. Основною проблемою під час обговорення законопроектів є економія часу. Ю. Перервою пропонується у Регламенті Верховної Ради встановити можливість припинення обговорення законопроекту за пропозицією Голови Верховної Ради України чи народного депутата, підтриманою більшістю присутніх на засіданні народних депутатів [11, с. 37].

Заключною стадією правотворчого процесу є стадія набрання нормативно-правовими актами чинності. Зауважимо, що підсумком

правотворчого процесу є прийняття будь-якого нормативно-правового акта, не тільки закону.

Правотворчий процес, який здійснюється різними суб'єктами правотворчості має свої особливості щодо його стадійності. Так, в юридичній літературі виділяють такі стадії правотворчого законодавчого процесу: 1) законодавча ініціатива; 2) обговорення законопроекту; 3) прийняття закону, його оприлюднення та зазначають, що кількісний склад етапів (стадій) залежить від того, наскільки широко розглядається їх змістовна сторона і яким є комплекс законодавчих відносин на тій чи іншій стадії законодавчого процесу. Законодавчий процес у своїй організаційній формі відповідає стадіям правотворчості, проте в силу особливого місця законів в системі нормативно-правових актів має свою специфіку та конституційно закріплений [12].

Правотворчий нормативний етап має свою специфіку. В юридичній літературі виділяють такі етапи правотворчого нормативного процесу: перший — підготовчий етап; другий — етап видання нормативно-правового акта; третій — кінцевий етап, метою якого є здійснення заходів щодо набрання нормативно-правовим актом чинності. До основних стадій підготовчого етапу відносять організаційну, інформативно-розробну, документальну, додатковою стадією є стадія розробки регуляторного нормативно-правового акта. На етапі видання нормативно-правового акта основним стадіями є: стадія підпису акта із присвоєнням йому відповідного ідентифікаційного номеру та стадія внесення акта до державного реєстру нормативно-правових актів. Додатковою стадією є стадія реєстрації нормативно-правового акта в органах юстиції України, яка не є обов'язковою стадією через те, що не всі підзаконні нормативно-правові акти підлягають державній реєстрації. Стадіями кінцевого етапу нормотворення є: набрання чинності нормативно-правовим актом і доведення чинного нормативно-правового акта до зацікавлених суб'єктів до виконання [13, с. 176—179].

Стадіями правотворчого процесу місцевих державних адміністрацій є: 1) встановлення необхідності видання (зміни або скасування) розпорядження; 2) підготовка проекту розпорядження; 3) погодження проекту розпорядження, обговорення його із зацікавленими особами;

4) прийняття розпорядження (підписання); 5) державна реєстрація розпорядження; 6) набрання розпорядженням чинності. Наведений правотворчий процес, на переконання Ю. Глушенко, доцільно закріпити у Типовому регламенті місцевої державної адміністрації шляхом доповнення п. 55 розділу «Порядок внесення та розгляду проектів розпоряджень голови місцевої держадміністрації» [14].

До стадій правотворчого процесу органів місцевого самоврядування відносять: 1) ініціювання необхідності розробки та прийняття нормативного правового акта, визначення предмета його регулювання, постановка мети правового регулювання; 2) розробка проекту правового акта; 3) попередній розгляд проекту акта; 4) громадське обговорення (факультативна стадія); 5) офіційний розгляд радою проекту акта із дотриманням установлених процедур; 6) прийняття нормативного правового акта, його оформлення, опублікування, набрання чинності. До основних особливостей актів місцевого самоврядування слід віднести такі: 1) поєднання форм безпосередньої та представницької демократії; 2) особливий суб'єктний склад органів і службових осіб, які видають акти; 3) видання актів з питань реалізації як самоврядних, так і делегованих державою повноважень; 4) поєднання індивідуального і колективного розпорядництва; 5) специфічні критерії правомірності актів; 6) особливості форми і порядку видання актів [15].

Свою специфіку мають стадії правотворчих процесів у різних галузях права, наприклад, правотворча адміністративна процедура. Ю. Біла першою стадією правотворчої адміністративної процедури визначає оцінку необхідності прийняття акта та підготовку його проекту; другою — стадію погодження проекту, його обговорення та прийняття; третьою — реєстрацію нормативно-правового акта в органах юстиції; четвертою — оприлюднення акта, яке може здійснюватися різними способами відповідно до Указу Президента України від 10.06.1997 р. «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [16]

Підводячи підсумок, зазначимо, що правотворчий процес здійснюється через правотворчі процедури та стадії, кожна із яких має своє змістовне вираження. Початковою стадією правотворчого процесу

загалом є виявлення потреби правової регламентації тієї або іншої групи чи сфери суспільних відносин; завершальною стадією — стадія набрання нормативно-правовим актом чинності. До найбільш дієвих стадій та юридичних дій правотворчого процесу науковці відносять такі: стадію правотворчої ініціативи, стадію проведення експертизи нормативно-правових актів, стадію перевірки та затвердження концепції законопроектів, стадію обговорення нормативно-правових актів. Свої особливості має правотворчий законодавчий процес, правотворчий нормативний процес, правотворчі процеси органів місцевої адміністрації та місцевого самоврядування.

Результатом правотворчого процесу є створення, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів, якими є закони та підзаконні акти, що містять норми права, та мають відповідну ієрархії юридичну силу, яка відображає співвідношення з іншими правовими актами, місце і роль у системі законодавства. Нормативно-правові акти приймаються у відповідності до чітко визначеної процедури.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Богачова О. В.* Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец.12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». — Київ, 2006. 21 с.
2. *Біла Ю. З.* Стадії правотворчої процедури // Правове життя сучасної України: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу / відп. за вип. В. М. Дрьомін, НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. — Одеса: Фенікс, 2014. Т. 1. С. 87—89.
3. *Проблемы теории государства и права: учеб. пособ.* / под ред. М. Н. Марченко. — М.: Юристъ, 2001. 656 с.
4. *Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е.* Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. — М.: Издательство МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2009. 228 с.
5. *Ленгер Я. І., Бисага Ю. Ю.* Реформа правової системи та нормотворчий процес: окремі аспекти // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право. 2012. Вип. 18. С. 12—14.
6. *Общая теория права и государства: Учебник* / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2001. 520 с. URL: <http://www.alleng.ru/d/jur/jur366.htm>

7. Конституція України, 1996. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
8. *Заплотинська Ю. І.* Правотворча ініціатива щодо створення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України // Вісник Запорізького національного університету. 2015. № 2 (І). С. 16—20.
9. *Михалюк С.* Правотворчість як складова державного управління // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. Вип. 1. С. 192—197.
10. *Методичні рекомендації* щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів: рекомендації Мін'юсту України від 21.11.2000 р. № 4. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00>
11. *Перерва Ю. М.* Теоретичні і практичні аспекти розгляду та прийняття законів Верховною Радою України // Право і безпека. 2005. № 4. С. 34—38.
12. *Манжул К. В.* Стадії законодавчого процесу // Юстиніан. 2004. № 12. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1511>
13. *Гетьман Є. А.* Нормативний процес органів виконавчої влади та його стадії // Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2013. № 27. С. 173—181.
14. *Глуценко Ю. М.* Правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій та основні напрямки її удосконалення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2011. 20 с.
15. *Телицька В. А.* Правотворча форма діяльності місцевих рад: проблеми та особливості механізму прийняття актів місцевого самоврядування // Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 14. С. 59—62.
16. *Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності:* Указ Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U503_97.html

