



**Ю.М. ПЕРЕВА**

*Національний університет внутрішніх справ*

УДК 342.572

## ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ ЯК ВИД ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ<sup>1</sup>

Розглядається законотворчість як різновид правотворчої діяльності, з'ясовуються її поняття, сутнісні ознаки та особливості. Пропонується вирізнити ненормативну (соціальну) і нормативну (юридичну) частини правотворчості, розглядаються основні стадії правотворчості як функціонально-позитивного процесу. Робиться висновок, що законотворчість відрізняється від інших видів правотворчості своїм суб'єктивним складом та кінцевим результатом.

Появу, існування і дію правових актів не можна зрозуміти без процесу їх створення – правотворчості, що пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, породжує, формує та оформлює його, відкриває “двері” у громадське життя. Цей процес є вирішальним, оскільки від його розуміння та якості залежить вироблення таких правил поведінки, які б відповідали інтересам і потребам суспільства і сприяли його процвітання та розвитку. Головним видом правотворчості є законотворчість, оскільки закони становлять основу правової системи України. Метою даної статті є визначення поняття законотворчості у її співвідношенні з правотворчістю, а також з'ясування сутнісних рис, які відрізняють законотворчість від інших видів правотворчості. Наукова новизна полягає у тому, що в роботі вперше аналізується співвідношення законотворчості із правотворчістю та законодавчим процесом з точки зору їх вномованості правом, що дозволяє з'ясувати нові якості цих політико-правових явищ.

У сучасній науці відсутня єдність поглядів щодо визначення терміну “правотворчість”. Так, наприклад, Р. Лукіч визначає правотворчість як “комплексну діяльність, що складається з операцій, які є різновидом розумової діяльності, і кожна з яких, виконується різними способами і методами” [1, с.16]. Прибічниками цієї точки зору є й Ю. Тихомиров та І. Котельська, які вважають, що саме слово “правотворчість” відбиває творчий характер формування актів, коли “переплавляються” такі елементи буття, як соціальні інтереси, потреби, вольові установки, варіанти рішень, формулюються і формалізуються норми права. При цьому в ньому не повинно бути механістичності або навіть автоматизму, оскільки саме творчий характер діяльності відповідає задачі відшукування серед безлічі варіантів норм поведінки ті, які будуть найбільш соціально корисними і потім утілені в юридичну строгу, загальнозначущу форму [2, с.124]. В наведених визначеннях правотворчість тлумачиться як юридично неформалізована діяльність людського розуму, тому що вона, так чи інакше, спрямована на створення юридичних законів.

А. Васильєв характеризує правотворчість як один з найважливіших і, можна сказати, найперший напрямком діяльності держави. Це процес пізнання й оцінки правових

потреб суспільства і держави, формування та розуміння правових актів уповноваженими суб'єктами в рамках відповідних процедур. У цьому визначенні він виділяє кілька елементів: пізнання, вивчення й аналіз явищ і процесів, що допускають або вимагають правової регламентації; визначення органа або іншого суб'єкта, уповноваженого прийняти той чи інший правовий акт; вибір форми майбутнього акта; підготовка, прийняття або зміна його в рамках відповідних процедур [3, с.5]

За визначенням А. Піголкіна, правотворчість являє собою “порядок здійснення юридично значимих дій по підготовці, прийняттю й опублікуванню нормативного акта, які процесуально оформлені, юридично опосередковані, носять офіційний характер” [4, с.32]. Найбільш змістовим є поняття, наведене Р. Мухасвим, згідно з яким правотворчість – це “свідома, організаційно оформлена в межах встановлених процедур діяльність уповноважених державних органів з створення правових норм або визнання правовими чинних у суспільстві правил поведінки шляхом прийняття нормативно-правових актів” [5, с.317].

Таким чином, можна зробити висновок, що правотворчість, будучи провідним, найважливішим напрямком діяльності держави, являє собою комплексну юридично неформалізовану діяльність людського розуму, яка носить творчий характер, з оцінки правових потреб суспільства та держави, і яка проявляється у створенні правових актів уповноваженими суб'єктами в рамках організаційно оформлених процедур, які охоплюють підготовку, прийняття й оприлюднення нормативного акта. Усі названі елементи знаходяться між собою в органічній єдності. Не можна допускати випадіння елементів або відсутність, послаблення їхніх внутрішніх зв'язків і залежностей. Інакше правотворчість погано або з запізненням відбиває суспільні ситуації і тенденції розвитку економіки, політичної і соціальної сфери. Створюються необґрунтовані, неефективні правові акти, які негативно впливають на суспільні процеси і поведінку людей. Юридичні помилки в текстах актів надалі вимагають значних зусиль по їх усуненню.

Крім того, необхідно зазначити, що правотворчість – це діяльність державних суб'єктів, уповноважених формувати правила поведінки, створювати нормативно-правові акти, основні форми якої, що спостерігаються протягом розвитку державності, можуть бути в загальному виді зведені до наступних:

<sup>1</sup> Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Серьогін В.О. (НУВС).

1. Визнання державою правового характеру норм, що склалися без участі правотворчих органів держави (таким шляхом формувалося так зване звичаєве право).

2. Визнання нормативно-правового характеру рішень органів держави за конкретними справами (адміністративний або судовий прецедент).

3. Створення нормативних актів правотворчими органами держави [6, с.5, 11].

Головною формою правотворчості на території України є діяльність органів держави по створенню нормативних актів. Із цієї точки зору правотворчість в Україні можна визначити як процес створення єдиної і внутрішньопогодженної системи загальнообов'язкових, формально-визначених норм права, спеціально уповноваженими на це державними органами.

Процес створення правових актів характеризується свого роду циклічністю. Його внутрішні елементи завжди виступають як етапи процесу зародження правового акта. Послідовність переваги того або іншого елемента повинна неухильно забезпечувати, так само як їхні зв'язки між собою, плавні переходи від одного елемента стадії до іншого.

Говорячи про стадії правотворчого процесу, необхідно зазначити, що це самостійний етап процедурних дій по формуванню державної волі, організаційно відособлений комплекс тісно зв'язаних між собою дій, що спрямовані на створення окремого нормативного акта. Стадія правотворчого процесу завжди виступає етапом процесу по підготовці і доданню офіційного значення нормативному актові. Визначення кількості стадій залежить від розуміння сутності правотворчого процесу. Деякі вчені, наприклад, В. Погорілко, Р. Васильєв, визначаючи правотворчість як процедуру офіційного походження проекту нормативного акту в правотворчому органі, вирізняють стадії законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, його прийняття та опублікування. Інші, наприклад, А. Братко і В. Лазарєв, крім стадій законодавчої ініціативи виділяють і такі стадії, як "рішення компетентного органа про необхідність вивчення акта, вироблення його проекту, включення в план законопроектних робіт і т. ін.; розробка проекту нормативного акта і його попереднє обговорення; розгляд проекту нормативного акта тим органом, що уповноважений на його прийняття; прийняття нормативного акта; доведення змісту прийнятого акта до його адресата" [7, с.68].

Обидва ці підходи заслуговують право на існування, та з метою їх примирення, враховуючи, що правотворчість є однією з основних ланок механізму правового регулювання суспільних відносин, уявляється доцільним правотворчість поділити на дві частини: ненормативну та нормативну. Ненормативна (соціальна) частина включає в себе організаційні питання правотворчості, не пов'язані з юридично значимими діями (пізнання й оцінка правових потреб суспільства; рішення про необхідність державного врегулювання; розумова діяльність з формулювання волі держави; ухвалення рішення про підготовку правового акта; розробка концепції, ідеї, аналіз майбутнього акту; складання проекту нормативного акту) та не потребує нормативного регулювання.

Нормативна частина спирається на правові начала - офіційне закріплення державної волі в нормах права, перетворюючи проект нормативного акта в правовий акт, і яка складається з стадій: внесення проекту нормативного акта суб'єкту уповноваженому на його прийняття; розгляду проекту нормативного акта суб'єктом, що уповноважений на його прийняття; прийняття нормативного акта,

його оформлення, підписання; доведення змісту прийнятого акта до його адресата, набрання ним законної сили. Ця частина регулюється нормами права, її стадії є обов'язковими та виконуються в зазначеній послідовності лише спеціально уповноваженими суб'єктами, порушення закріпленої процедури або будь-які відхилення від неї тягнуть за собою негативні наслідки.

Ненормативна (соціальна) і нормативна частини нерозривно пов'язані між собою та в загальному контексті уявляють собою цілісну процедуру з підготовки, розгляду, прийняття та оприлюднення нормативно-правового акта, а саме – правотворчість.

У зв'язку з цим можна виділити загальні стадії, властиві правотворчості: вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення необхідності правової регламентації; розумова діяльність з формулювання волі держави; ухвалення рішення про підготовку правового акта; розробка концепції, ідеї, аналіз майбутнього акту; складання проекту нормативного акта; внесення проекту нормативного акта суб'єкту, уповноваженому на його прийняття; розгляд проекту нормативного акта суб'єктом, що уповноважений на його прийняття; прийняття нормативного акта його оформлення, підписання; доведення змісту прийнятого акта до його адресата, набрання ним законної сили. Проходження цими етапами процесу правотворчості дозволяє дотримуватися зовнішніх рамок руху правового акта – від зародження його ідеї до прийняття. Цей змістовний функціонально-позитивний процес, покликаний наповнити норми і правові акти визначеним змістом і одухотворити їх.

Зазначені стадії властиві всім видам правотворчості. Найповніше вони виявляються при виданні законів вищим законодавчим органом держави, а саме в процесі законотворчості. Ця діяльність повною мірою моделює правотворчий процес, але не тотожна йому. Часто в юридичній літературі ці два терміни використовують як синоніми для опису процесу створення нормативно-правових актів, не враховуючи, що термін "правотворчість" є ширшим від терміну "законотворчість".

Правотворчість характеризує діяльність усіх суб'єктів у галузі створення правових актів, які на це уповноважені, тобто органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування тощо. Законотворчість же являє собою діяльність, основним суб'єктом якої є законодавчий орган (як правило – парламент). Крім відмінності у суб'єктному складі, ці процеси різняться й результатом: у першому випадку підсумком правотворчості є будь-який нормативно-правовий акт, а в другому – лише закон, у зв'язку з чим законотворчість є особливим видом правотворчості.

В юридичній літературі склалася ситуація, за якої сама категорія "законотворчість", будучи широко представлена у наукових, науково-публіцистичних та популярних виданнях, так і не отримала належного осмислення, органічно перейнявши зміст, смисл та значення іншої не менш вагомої категорії – "законодавча діяльність". Остання ж розуміється як сукупність дій, які здійснюються законодавцем у межах його власної процедури. В останніх виданнях і, зокрема, у низці праць, підготовлених Інститутом законодавства при Верховній Раді України, Інститутом законодавства і порівняльного правознавства при Уряді Російської Федерації законотворчість визначається як діяльність вищого законодавчого органу в особі народних представників чи безпосередньо самого народу (референдум) по встановленню, зміні чи відміні правових норм, які

зовнішньо закріплюються у формі закону, і яка здійснюється в особливому процедурному порядку у відповідності з правом на законотворчість, що закріплюється в конституції держави. Подібної точки зору на законотворчість дотримуються, зокрема, О. Міцкевич, А. Піголкін, В. Казимирчук, І. Котелєвська, Ю. Тихомиров. Такий підхід зустрічається й у новітніх напрацюваннях вітчизняних фахівців. Цікавим у даному аспекті є підхід до розуміння терміну законотворчості, запропонований Ю. Бойко, за яким законотворчість – це “цілеспрямована і функціонально окреслена діяльність суб’єктів в межах як законодавчого, так і законопроектного процесів..., виступаючи ядром правотворчості, законотворчість набуває ознак юридичного процесу і об’єктивується у певну процесуальну форму” [8, с.18].

Законотворчість, будучи основним, головним різновидом правотворчості, уявляє собою складний процес, який поєднує взаємодію об’єктивних та суб’єктивних чинників.

Об’єктивні чинники – це реальні специфічні умови життя того або іншого суспільства та закономірності його розвитку, принципи права, що історично склалися, які повинні враховуватися, відбиватися, відповідним чином формулюватися в процесі законотворчості. Крім умов життєдіяльності суспільства, які є керівним детермінантом законотворчості, в процесі створення законів істотну роль відіграють і правові принципи, які сформульовані історичним досвідом людства і втілюють у собі уявлення про справедливість, гуманність, організацію та порядок суспільної життєдіяльності [9, с.119].

Суб’єктивні чинники – це визначення в процесі законотворчості тих суспільних відносин, які потребують правової регламентації, їх найбільш оптимальне та раціональне правове опосередкування у відповідності з потребами суспільства, його членів, завданнями та цілями державної політики. У цьому зв’язку законотворчість відчуває вплив великої кількості чинників: економічних, політичних, етнічних, моральних, психологічних та ін. [9, с.119-120].

Саме необхідність сполучення об’єктивних та суб’єктивних чинників в їх взаємодії й обумовлює складність законотворчості, яка помножується ще й тим, що в її здійсненні повинні погоджуватися, досягатися, формуватися та формулюватися загальні інтереси і воля різних соціальних груп, національностей, думок, поглядів, переконань більшості та меншості населення країни, буденної, практичної й раціональної свідомості людей.

Вище відзначалося, що законотворчість є основним, головним різновидом правотворчості. Це твердження обумовлено тим, що всі інші види правотворчості керуються в створенні правових актів досвідом та практикою законотворчості; їх акти носять підзаконний характер, підпорядковані установам закону, створюються на основі та в виконання закону. Саме первісна роль законотворчості в системі правотворчості обумовлює особливу детально регламентовану процедуру “народження закону”.

Пізнання і знання дійсності слугують підставою для впливу на що дійсність правовими засобами. Він завершується створенням законів, які виступають свого роду підсумком процесу усвідомлення потреб дійсності та в той же час продуктом творчих зусиль законодавця.

Отже, законотворчість базується на наступних принципах:

- науковості, яка обґрунтовує глибоке та всебічне пізнання та знання назрілих і назріваючих потреб прогресивного суспільного розвитку;

- системності, яка забезпечує єдність правового регулювання суспільних відносин, ієрархію правових актів, вищу юридичну чинність якої має закон;

- демократизму, який забезпечує єдність загальної волі народу, сполучення інтересів загальнодержавних та регіональних, загальносоціальних та національних, більшості та меншості населення країни, буденної, практичної та теоретичної свідомості різних ланок населення;

- справедливості, яка забезпечує потреби, інтереси, цілі та волю людей, задоволення їх гуманістичних ідеалів;

- законності, яка забезпечує охорону правових установлень, притягнення до відповідальності осіб, що порушують правові установлення, усіх вимог процедури і техніки прийняття закону.

Порушення цих принципів тягне за собою істотні недоліки результатів законотворчості – законів. Успішна діяльність щодо створення законів також залежить від процесу їх прийняття.

У цьому сенсі основу законотворчості становить законодавчий процес, який є нормативною частиною законотворчості. Іноді в літературі ці два терміни не розмежовують, хоча вони є різними. Законотворчість – це діяльність будь-яких суб’єктів, які беруть участь у створенні закону, у тому числі, і на ненормативному етапі – “вона охоплює під час не врегульовану правом діяльність та не вичерпується власне створенням закону, а включає оцінку його ефективності та можливе наступне коригування. Законодавчий процес як діяльність протікає у формах, жорстко встановлених конституціями, законами, парламентськими регламентами” [10, с.239].

Законодавчий процес, будучи технологією створення закону, є складовою частиною законотворчості, це діяльність, яка безпосередньо пов’язана з роботою над створенням і прийняттям закону уповноваженими суб’єктами (як правило, це парламент) та здійснюється за встановленою і строго закріпленою процедурою, порушення якої тягне негативні наслідки. Він покликаний забезпечити ефективне здійснення законодавчої діяльності парламентом.

Роблячи підсумки проведеному вище дослідженню та проаналізувавши співвідношення термінів “правотворчість” та “законотворчість”, виділивши їх основні ознаки, можна зробити наступні висновки.

Правотворчість дуже складна категорія, яка має багато визначень та кваліфікуючих ознак. Розглядаючи правотворчість як безпосередній процес створення нормативно-правових актів, який складається з окремих етапів (стадій), її можна поділити на дві частини - ненормативну або соціальну, та нормативну. Головним видом правотворчості є законотворчість. Ці два терміни різняться суб’єктивним складом та кінцевим результатом. Усі інші види правотворчості керуються в створенні правових актів досвідом і практикою законотворчості; їх акти носять підзаконний характер, підпорядковані установам закону, створюються на основі та у виконання закону.

Законотворчість – це цілеспрямована, функціонально окреслена, творча діяльність спеціально уповноважених суб’єктів по створенню правових норм, закріплених у формі закону, яка об’єктивується у певну процесуальну форму.

Враховуючи, що законотворчість є різновидом правотворчості, можна зробити висновок, що їй теж властивий поділ на дві частини: ненормативну та нормативну. Нормативну основу законотворчості становить законодавчий процес, який характеризується як процедура прийняття закону, що складається з жорстко врегульованих стадій;

крім того, він має високий рівень нормативного закріплення, як правило, основні його положення містяться в конституціях, законах, регламентах парламентів. Інші дії, які складають законотворчість та виходять за рамки законодавчого процесу, становлять її ненормативну частину, наприклад, оцінка ефективності та можливого наступного коригування, проєктна діяльність тощо. Нормативну частину законотворчості складає законодавчий процес, це дає можливість відокремити його від інших дій, які відбуваються в процесі законотворчості. Визначення сутнісних рис законодавчого процесу та його особливостей в Україні має становити подальші напрямки вивчення цього політико-правового феномену.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Лукич Р. Методология права. -М.: Прогресс. 1981. - 215 с.
2. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие. -М.: Юриформцентр, 1999. -380 с.
3. Васильев А.В. Правотворчество в советском социалистическом обществе: Автореф. дис... канд. юрид. наук:

12.00.01 /МГУ. -М., 1972. -21 с.

4. Пиголкин А.С. Процессуальные формы правотворчества /Под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. -М.: Юрид. лит., 1976. -85 с.

5. Мухаев Р.Т. Теория государства и права: Учебник. -М.: ПРИОР, 2001. -464 с.

6. Антонова Л.И. Правотворческая деятельность высших органов государственной власти РСФСР в 1917-1922 г.г. (организационные формы): Автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.01 /ЛГУ. -Л., 1965. -21 с.

7. Братко А.Г., Лазарев В.В. Источники права: общая теория права и государства: Учебник /Под ред. В.В.Лазарева. -М.: Юрид. лит., 1994. -123 с.

8. Бойко Ю. Законотворчість: поняття та структура // Право України. -2002. -№ 5. -С.17-21.

9. Каримов Д.А. Проблемы общей теории права и государства: В 3-х т. -Т.1. Социология права. -М.: СГУ, 2001. -266 с.

10. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. -В 4-х т. -Т.2 /Отв. ред. Б.А. Стратун. -М.: БЕК, 1995. -448 с.

*Надійшла до редколегії 16.03.2005*

#### ПЕРЕРВА Ю.Н. ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК РАЗНОВИДНОСТЬ ПРАВОВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Рассматривается законотворчество как разновидность правотворческой деятельности, выясняются ее понятие, существенные признаки и особенности. Предлагается различать ненормативную (социальную) и нормативную (юридическую) части правотворчества, рассматриваются основные стадии правотворчества как функционально-позитивного процесса. Делается вывод, что законотворчество отличается от иных видов правотворчества своим субъектным составом и конечным результатом.

\*\*\*

#### PERERVA JU.N. LAWS CREATIVITY AS A VERSION OF LEGAL CREATIVE ACTIVITY

It is considered laws creativity as a version legal creative activity, its concept, intrinsic attributes and features are found out. It is offered to distinguish not normative (social) and normative (legal) parts legal creative, the legal creative basic stages as functional-positive process are examined. It is judged, that laws creativity differs from other legal creative kinds the subjective structure and an end result.



**С.В. ПЕТРЕНКО**

*Національний університет внутрішніх справ*

УДК 340.1(410)

## МІСЦЕ ЗАКОНУ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ АНГЛІЇ<sup>1</sup>

Виконаний аналіз ролі джерела права правової системи Англії щодо ролі закону як джерела права і співвідношення його з основним джерелом права цієї правової системи – судовою практикою.

З моменту проголошення незалежності нашої держави та прийняття 28.07.1996 р. нової Конституції Україна стала на шлях розбудови своєї правової системи. Одним із

пріоритетів розвитку нашої країни є вступ до Європейського Союзу. Серед критеріїв, які ставляться до країни, яка бажає вступити до наведеного вище Союзу, є побудування дієвої та такої, що відповідає міжнародним стандартам, правової системи. Провідні європейські країни мають розвинені правові системи, які вже давно не є замкнени-

<sup>1</sup> Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Петрова Л.В. (НУВС).