

УДК 340.12; 303.833.5

С.М. Мельничук,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри управління та бізнес-адміністрування
Навчально-наукового інституту післядипломної освіти
та дистанційного навчання Прикарпатського національного
університету ім. В. Стефаника

ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ПРАВОВА ФОРМА ЗДІЙСНЕННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

Анотація. Наукова стаття присвячена законодавчій діяльності. Автор розглядає дану діяльність як одну із правових форм здійснення функцій держави. Звернута увага на її ототожнення із суміжною правовою категорією «законотворча діяльність». Аналіз їх наукового розуміння сприяв розмежуванню зазначених понять за обсягом, змістом, структурою й жорсткістю правової регламентації. Підтримується пропозиція науковців щодо нормативного закріплення поняття «законодавча діяльність», визначення суб'єктів та учасників даної діяльності. Вказано на недосконалість нормативного поняття у проектах законів. Запропоновано авторське визначення досліджуваної категорії.

Ключові слова: право, держава, функції держави, правові норми, законодавча діяльність, суб'єкти законодавчої діяльності, законотворча діяльність, закон, нормативно-правовий акт.

Постановка проблеми. Аналіз процесу формування законодавства в Україні, свідчить про його певну недосконалість, яка спричинена відсутністю належної правотворчої політики. Невизначеність пріоритетів його розвитку та відповідних напрямів законодавчої діяльності призводять до погіршення якості прийнятих законів, наявності прогалин та колізій в чинному законодавстві, виникнення нетипових ситуацій, що ускладнює правозастосування, а з огляду на функціональну складову держави, передусім, створюють ненадійне законодавче підґрунтя для здійснення функцій держави. Зазвичай ця правова форма правотворчої діяльності розглядається у відриві від практичних і повсякденних

інтересів і запитів більшості громадян, уявляється лобістським процесом по задоволенню суб'єктивних інтересів. За таких умов дослідження законодавчої діяльності як правової форми здійснення функцій держави є актуальним та на часі.

Неналежне виокремлення пріоритетних питань правової політики української держави, категоріальна невизначеність, яка деякою мірою спотворює розуміння досліджуваного поняття, суттєво знижують ефективність та посилюють фрагментарність й непослідовність у регулюванні суспільних відносин, послаблюють стан законності та рівень правопорядку в країні. Відтак задекларовані численні права та свободи людини і громадя-

нина залишаються слабо захищеними, функції держави не реалізованими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні аспекти законодавчої діяльності зумовлюють пошук науковцями та практиками шляхів для вдосконалення правових механізмів та засобів по забезпеченню підвищення ефективності законодавства, визначення пріоритетів його розвитку. Здебільшого вчені, серед яких Н.Л. Омельченко, Р.І. Радейко, О.І. Ющик та інші, акцентують свою увагу на дослідженні законодавчого процесу, лобізму тощо. В той же час законодавча діяльність з позицій здійснення функцій держави розглянута фрагментарно, в контексті дослідження державного ладу України, у праці Л.Р. Наливайко, що є недостатнім з огляду на актуальність.

З огляду на вказане **мета статті** полягає в узагальненні існуючих підходів до розуміння поняття «законодавча діяльність», та її розгляду як правової форми здійснення функцій держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. У юридичній літературі, а також на рівні законодавства України діяльність, яка стосується процесу творення законів у парламенті називається законодавчою діяльністю. Законодавча діяльність є важливим видом правотворчої форми правової діяльності, однією із важливих правових форм здійснення функцій держави. Будучи діяльністю зі створення та прийняття законів України, їх зміни, доповнення тощо, безпосередньо спрямованою на здійснення функцій держави, то вона здійснюється у межах відповідного правового поля. Саме для забезпечення ефективної законодавчої діяльності необхідна наявність комплексу нормативно-правових актів, що її регулюють. Тому відсутність зако-

нодавчо закріплених основ законодавчої діяльності, механізму її реалізації породжує немало проблем.

Однією із таких є різноманіття підходів до визначення поняття «законодавча діяльність», що дозволяє дійти висновку про її ототожнення із суміжними правовими категоріями. Здебільшого науковці та практики поняття «законотворча діяльність» вживають в одному й тому ж контексті із поняттям «законодавча діяльність». Більше того поняття «законотворча діяльність» в юридичній літературі практично не зустрічається й органічно переймає зміст та значення іншого поняття — «законодавча діяльність», у зв'язку з чим нерідко це поняття замінюється поняттям «законодавча діяльність», що призводить до повного їх ототожнення.

Так, законотворчість визначається як діяльність вищого законодавчого органу в особі народних представників чи безпосередньо самого народу (шляхом референдуму) зі встановлення, зміни чи скасування правових норм, які зовнішньо закріплюються у формі закону, і яка здійснюється в особливому процедурному порядку відповідно до права на законотворчість, що закріплюється в конституції держави. В. Лазарев називає законотворчість вихідною формою реалізації права державою. Подібної точки зору щодо законотворчості дотримуються О. Міцкевич [1, с. 25], В. Казимирчук, А. Піголкін [2, с. 78].

Деякими дослідниками, наприклад О. Ющиком [3, с. 68], термін «законодавча діяльність» підміняється терміном «законотворча діяльність», де перша найчастіше визначається як процес створення правових норм, викладених у законах та здебільшого зводиться до характеристики законодавчої процедури і починається з

опису її першої стадії — законодавчої ініціативи, що в подальшому розглядається Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Законотворчість на думку автора являє собою квінтесенцію законодавчої діяльності, її, так би мовити, матеріальний субстрат, її змістовну основу, оскільки без вироблення й формулювання необхідного змісту законодавчих актів вказана діяльність є чимось безпредметним [4, с. 32].

Однак існують й протилежні судження. Так О.Г. Мурашин стверджує, що «законотворчість» та «законодавча діяльність» — поняття не тотожні, оскільки різняться між собою за обсягом та змістом, а також за суб'єктивним складом. Автор вважає, що не всі дії щодо створення закону (в широкому сенсі) охоплюються поняттям законодавчої діяльності, відтак — процес створення закону у широкому його розумінні пропонується називати законотворчою діяльністю (або законотворчістю) [5, с. 12].

Н.Л. Омельченко під законодавчою діяльністю розуміє діяльність законодавчого органу, що пов'язана із розробкою, прийняттям закону та введенням його в дію. В основі законодавчої діяльності, яка, власне, є змістом законодавчої влади, характеризує її як самостійне явище, на відміну від інших гілок влади, на думку автора, лежить законотворчість як провідна частина правотворчості, «основна конституційно-правова форма прийняття законів держави» [6, с. 13].

Р.І. Радейко серед іншого зазначає, що Верховною Радою України, здійснюється законотворча діяльність з метою утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Основне завдання вітчизняного парламенту — це прийняття законів, які виражали б

волю народу, і втілювати його інтереси [7, с.75].

Л.Р. Наливайко під законодавчою діяльністю розуміє форму реалізації функцій держави, яка полягає у прийнятті, зміні, призупиненні дії і скасуванні законів та підзаконних нормативно-правових актів законодавчим органом державної влади [8, с. 346].

Отже, аналіз наукових джерел дозволяє дійти висновку про неналежне осмислення поняття «законотворчість» у юридичній науці, яке потребує окремого поглибленого дослідження, що не передбачено метою роботи.

Разом з тим, в наукових джерелах відсутні принципи розмежування даних категорій. Склалася ситуація за якої погляди одних вчених зводяться до позиції що ці поняття різняться обсягом, змістом, структурою й жорсткістю правової регламентації, інші не розмежовують їх.

Вважаємо, що зміст обидвох понять близький і не містить особливих суттєвих відмінностей. Така діяльність охоплює діяльність як її суб'єктів наділених відповідними повноваженнями у цій сфері так і учасників за допомогою яких вона здійснюється. Втім більшість науковці схильні вважати що законодавча діяльність як правова форма здійснення функцій держави є прерогативою законодавчого органу державної влади при цьому не виокремлюють роль й інших учасників у процесі її здійснення. Вважаємо, що саме цей факт дозволяє стверджувати про відмінність наведених понять.

Серед першочергових проблем є неналежна якість законодавчих актів, боротьба за кількість прийнятих законів, незбалансованість у системі законодавства: прийняття нових законів, які не мають ув'язки із вже існуючими законами, порушення системних зв'язків між законами та

підзаконними актами; безпідставний поспіх у підготовці проектів найважливіших правових рішень; невиконання відпрацьованою практикою законотворчості правил законодавчої техніки [9, с. 57].

Відтак, на думку багатьох науковців та практиків, є нагальна потреба в прийнятті низки законів, які б слугували орієнтиром для законодавчої діяльності при здійсненні відповідними суб'єктами своїх прав і обов'язків щодо прийняття законів. Насправді це так, адже правового регулювання потребують як змістовні, так і процесуальні аспекти законодавчої діяльності в Україні, зокрема, прийняття законів «Про нормативно-правові акти» й «Про закони і законодавчу діяльність». Законопроект «Про закони і законодавчу діяльність» перш за все покликаний визначити правовий статус закону як основного акта вищої юридичної сили. Адже верховенство закону, як справедливо вважає С.В. Поленіна, будучи однією із необхідних умов буття правової держави — потрібне для існування погодженої системи права та системи законодавства правової держави [10, с. 387].

Будучи різнобічно спрямованим, вказаний законопроект міг би законодавчо закріпити й інші аспекти а саме, стадії законодавчого процесу, процедуру підготовки, оформлення, внесення законопроектів, прийняття закону і його промульгацію, специфічні гарантії конституційності законів, тобто ту сферу, яка характерна саме для закону і яка далеко не повною мірою визначається під час створення інших нормативно-правових актів, оскільки закон — це нормативний акт, який має особливий юридичний статус і предмет законодавчої діяльності, який би чітко визначив, акумулював і впорядкував усі складові щодо принципів, напрямів,

мети, завдань, організаційно-правових форм, методів здійснення законодавчої діяльності та відповідальності за правопорушення, які виявляються в результаті його реалізації тощо. Позитивним в даному проекті закону «Про закони та законодавчу діяльність» є те, що науковці та практики які розробляли його зробили спробу на законодавчому рівні закріпити розуміння законодавчої діяльності та її принципи. За вказаним проектом, законодавча діяльність — це нормотворча діяльність, спрямована на розроблення, прийняття і забезпечення дії законів, що здійснюється громадянами, державними органами та посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, науковими установами та іншими суб'єктами в порядку, встановленому Конституцією України, цим Законом та прийнятими відповідно до них іншими нормативно-правовими актами.

Безумовно, прийняття даного закону, як слушно зауважував В.Ф. Опришко, сприятиме забезпеченню: по-перше, зміцнення режиму законності та правопорядку на основі визначення місця та посилення ролі закону в системі нормативно-правових актів, упорядкування і поліпшення якості, стабільності законів; по-друге, створення організаційно-правових засад законодавчої діяльності, з'ясування умови дії закону, порядку його зміни, суб'єктів, а також вимог щодо систематизації законодавства [11, с. 142].

На жаль проект закону України «Про закони та законодавчу діяльність» так і не набув статусу Закону, хоча він вкрай необхідний для нашої держави.

Разом з тим, наведене в проекті визначення поняття законодавчої діяльності викликає зауваження в частині її рівнозначності з нормотворчою

діяльністю, а також об'єднання в цій діяльності як учасників так і її суб'єктів.

Нормотворча діяльність об'єднує роботу різноманітних соціальних груп суспільства, в тому числі й компетентних суб'єктів законодавчої діяльності. Це надто широке поняття. Законодавча діяльність як правова форма здійснення функцій держави уособлює собою діяльність із об'єктивації результатів правотворчості у форму законів, які покликані врегульовувати найважливіші суспільні відносини. Щодо суб'єктів законодавчої діяльності, то як неодноразово зазначалося в роботі, їх слід відмежовувати від учасників цієї діяльності. Адже у цих двох груп різна правосуб'єктність а відтак й не тотожні права та обов'язки в даній сфері.

З гносеологічної точки зору таке змішування понять й його закріплення на законодавчому рівні є без перебільшення некоректним й потребує ґрунтовного наукового аналізу й забезпечення.

Проте, в актах парламентського права повинні детально визначатися вимоги до закону та законодавчої діяльності як основи законодавства. Нині основою всієї законодавчої діяльності в державі є Конституція України та Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». Саме ці юридичні документи визначають основні засади законодавчої діяльності. Зокрема основний закон нашої держави встановлює загальний порядок щодо ухвалення актів Верховною Радою ст.ст. 84, 91, а також порядок підписання та оприлюднення закону ст. 94, ст. 93 Конституції України виз-

начено перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді до яких належить Президент України, народні депутати України, Кабінет міністрів України. Конституція України визначає комітети Верховної Ради України органами, що здійснюють законопроектну роботу, готують та попередньо розглядають питання, віднесені до відання парламенту (ст. 89). Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачає порядок розгляду законопроектів у читаннях, в тому числі, порядок прийняття рішень за результатами кожного з читань, врегульовано процедуру контрасигнації, яка дозволяє Президенту України брати участь у законодавчій діяльності шляхом безпосереднього підписання законопроектів, які пройшли всі процедури розгляду у Верховній Раді України.

Підсумовуючи пропонуємо авторське визначення поняття законодавча діяльність, що відповідатиме вимогам категоріальної визначеності. Загальновідомо, що визначення правових категорій, явищ мають мати логічний зв'язок із попередніми загальноновизначеними визначеннями.

Законодавча форма правової діяльності — це обумовлений змістом напрямів діяльності держави нормативно визначений перебіг правової діяльності законодавчого органу державної влади за участю громадянського суспільства, шляхом створення, зміни призупинення дії і скасування правових норм в чіткій процесуально-процедурній формі об'єктивованій у формі закону з метою регулювання суспільних відносин, ефективного здійснення функцій держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Правотворчество в СССР / [под ред. А.В. Мицкевича]. — М. : Юрид. лит., 1974. — 319 с.
2. Пиголкин А.С. Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации» / А.С. Пиголкин, И.Ф. Казьмин, Т.Н. Рахманина // Государство и право. — 1992. — № 7. — С. 76-86.
3. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу : [монографія] / О.І. Ющик. — К. : Парламентське видавництво, 2004. — 519 с.
4. Ющик О.І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О.І. Ющик. — К., 2005. — 44 с.
5. Мурашин О.Г. До проблеми сутності та природи правових (нормативно-правових) актів // О.Г. Мурашин / Інформація і право. — 2014. — № 2(11). — С. 10-15
6. Омельченко Н.Л. Конституційно-правові основи здійснення законодавчої функції Верховної Ради України : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право» / Н.Л. Омельченко. — К., 2011. — 18 с.
7. Радейко Р.І. Безпосередні та опосередковані форми лобювання у правотворчій діяльності (на прикладі законодавчої діяльності Верховної Ради України) / Р.І. Радейко // Часопис Київського університету права. — 2013. — № 4. — С. 74-78
8. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія / Л.Р. Наливайко. — Х. : Право, 2009. — 598 с.
9. Концепции развития российского законодательства / [под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.Н. Тихомирова, Ю.П. Орловского]. — М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. — 848 с.
10. Поленина С.В. Юридическая техника и правовая технология: теория, практика, приемственность / С.В. Поленина / Юридическая техника. — 2011. — № 5. — С. 387
11. Опришко В.Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України / В.Ф. Опришко. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. — 210 с.

Мельничук С.М.

Законодательная деятельность как правовая форма осуществления функций государства.

Аннотация. Научная статья посвящена законодательной деятельности. Автор рассматривает данную деятельность как одну из правовых форм осуществления функций государства. Обращено внимание на ее отождествление с смежной правовой категорией «законотворческая деятельность». Анализ их научного понимания способствовал разграничению указанных понятий по объему, содержанию, структуре и жесткостью правовой регламентации. Поддерживается предложение ученых о нормативном закреплении понятия «законодательная деятельность», определение субъектов и участников данной деятельности. Указано на несовершенство нормативного понятия в проектах законов. Предложено авторское определение исследуемой категории.

Ключевые слова: право, государство, функции государства, правовые нормы, законодательная деятельность, субъекты законодательной деятельности, законотворческая деятельность, позитивистская доктрина, естественное право.

S. Melnychuk

Legislative activity as legal form of the state functions realization.

Summary. The scientific article is devoted to the legislative activity. The author considers this activity as one of the legal forms of the functions of the state.

Attention is drawn to her identification with the related legal category of “legislative activity”. Analysis of scientific understanding promoted differentiation of these concepts in terms of volume, content, structure and rigidity of a legal regulation. Supports the proposal of scientists standard fastening concept of “legislation”, the definition of actors and participants in this activity. Indicated on the imperfection of the normative concepts in the draft law. The author proposed notion of the legislative activity that satisfies the categorical definition requirements.

Keywords: law, state, state functions, legal, legislative activity, subjects of legislative activities, legislative activity, legal act.