

УДК 340.1

*Тетяна Іванівна Тарахонич,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук
ORCID: 0000-0002-1586-5088*

ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС: СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА, ЧИННИКИ ВПЛИВУ

Постановка проблеми. У період воєнних загроз, нестабільності в різних сферах суспільного життя, у тому числі правовій, актуалізується та набуває особливої ваги та значення проблема законодавчого процесу. Питання розуміння законодавчого процесу, його сутнісної складової неодноразово порушувалося науковими школами. Реалії сьогодення вимагають перегляду існуючих і пошуку нових підходів до вирішення цієї проблеми. Враховуючи надбання вітчизняних і зарубіжних учених, законодавчий процес доречно розглядати з таких позицій:

1. Здійснення аналізу проблеми розуміння законодавчого процесу з позицій сучасного розвитку юридичної науки, узагальнення і пошук нових підходів до питання забезпечення ефективності законодавчого процесу, його удосконалення та оптимізації.

2. Виокремлення закономірностей, що пов'язані із законодавчим процесом крізь призму взаємозв'язку з суміжними категоріями.

3. Здійснення загальнотеоретичної характеристики основних чинників впливу на законодавчий процес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема законодавчого процесу була й залишається актуальною та затребуваною практикою.

Питання розуміння законодавчого процесу, його особливостей, забезпечення ефективності, процесів його удосконалення та оптимізації набула належного відображення в працях таких відомих учених, як: С. Бобровник, С. Гусарєва, Т. Дідича, Є. Євграфової, О. Левченкова, Л. Макаренко, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришина, О. Скрипнюка, С. Сунегіна, М. Теплюка, О. Чаплук, О. Ющика, Ю. Шемшученка та ін.

У працях згаданих вчених законодавчий процес аналізується як на загальнотеоретичному рівні, так і з точки зору реалізації його функціонального потенціалу. На загальнотеоретичному рівні законодавчий процес розглядається як правова категорія у співвідношенні з близькими до нього за змістовим наповненням поняттями, а також як різновид правотворчої діяльності.

Так, В. Плавич, аналізуючи феномен нормотворчості, акцентує увагу на його взаємозв'язку із такими суміжними категоріями, як: правотворчість, законотворчість, правотворчий та законотворчий процеси [1, с. 11–14].

О. Ющик підкреслював системний характер законодавчого процесу, зазначаючи, що «як і в будь-якій системі, у законодавчому процесі фігурують речові, процесуальні, ідейні та людські компоненти» [2, с. 16–26].

Дотичні до законодавчого процесу проблеми і тісно з ним пов'язані, а саме питання кількісної складової системи законодавства, методика та організацію оперативного і статистичного обліку аналізували О. Ющик, М. Теплюк [3, с. 15–21].

Н. Оніщенко акцентувала увагу на ефективності та якості законодавства, підкреслювала необхідність здійснення оптимізації законодавчої діяльності Верховної Ради України [4, с. 25–27].

Основні результати дослідження. Поняття «законодавчий процес» є усталеним в юридичній літературі та поряд з цим ще залишаються питання, які не були достатньо вивченими, чи потребують більш ґрунтовного аналізу, перегляду в тих чи інших умовах функціонування суспільства та держави. До таких проблем можна віднести підходи до розуміння законодавчого процесу, чинники

впливу на даний вид діяльності, забезпечення його ефективності та результативності, необхідність удосконалення та оптимізації.

У юридичній літературі дискутується питання щодо тотожності понять «законотворчий процес» і «законодавчий процес». Так, В. Плавич, погоджуючись з ототожненням цих категорій, поряд з цим зазначає, що «в терміні «законодавчий процес» на перший план виходить офіційна, владна сторона цього процесу, а також процедура створення закону, а термін «законотворчий процес» вказує на інтелектуальне, творче начало аналізованої діяльності» [5, с. 14–15]. Тим самим вчений підкреслює, що використання терміна «законотворчий процес» свідчить про наявність інтелектуальної складової цього виду діяльності відповідних суб'єктів, а говорячи про законодавчий процес, перевага надається офіційній, владній стороні цього процесу.

У тлумачному словнику законодавчий процес (процедура) розглядається як «нормативно регламентована правовим (юридичним) актом сукупність послідовно здійснюваних дій щодо внесення, розгляду, прийняття (зміни) законів та їх оприлюднення» [6, с. 133].

Близьким за змістовим наповненням визначення законодавчого процесу дано в енциклопедичній юридичній літературі, де під законодавчим процесом розуміють нормативно регламентовану сукупність послідовно здійснюваних дій щодо розробки, прийняття (зміни) законів та інших законодавчих актів і їх оприлюднення [7, с. 291].

У вітчизняних наукових працях законотворчість розглядається як «один із різновидів правотворчої діяльності, що характеризується як діяльність уповноважених органів з прийняття, зміни, призупинення дії й скасування законів та підзаконних нормативно-правових актів» [8 с. 273]. Ряд вітчизняних вчених підкреслюють, що під законодавчим процесом слід розуміти «встановлений порядок проходження проєктів законів та інших нормативно-правових актів аж до їх прийняття та набрання чинності» [9, с. 255].

На нашу думку, законодавчий процес – це різновид правотворчої діяльності, що здійснюється визначеними суб'єктами, характеризується етапністю, функціональністю та спрямований на прийняття, зміну, призупинення чи скасування відповідних норм права.

Серед особливостей законодавчого процесу слід зазначити такі: він є різновидом правотворчої діяльності, характеризується етапністю здійснення, має тісний взаємозв'язок із правовою реальністю, має системний, структурований характер, що свідчить про можливість віднесення його до соціальних систем, має функціональну спрямованість та ґрунтується на певних принципах, має характерний суб'єктний склад, спрямований на прийняття, зміну, призупинення чи скасування відповідних норм права.

Водночас серед сутнісних характеристик законодавчого процесу важливе значення має забезпечення його ефективності. Акцентуємо увагу на даному терміно-понятті, незважаючи на те, що ця категорія не є новою в юридичній літературі.

Ряд вчених розглядають ефективність як «показник, що характеризує співвідношення результативності діяльності та розміру ресурсів, витрачених для цього. Результативність характеризує діяльність з точки зору досягнення цілей, що були визначені» [10, с. 47].

Поряд з цим ефективність законодавчого процесу слід розуміти як співвідношення фактичних результатів діяльності законодавчого органу та пропонованої мети, яку він прагне досягти в процесі своєї діяльності. Зазначена мета залежно від часового виміру її реалізації може бути як найближча, так і перспективна. Також вона залежить від тієї сфери суспільних відносин, яка підлягає впорядкуванню.

На ефективність діяльності законотворчих органів впливає цілий ряд чинників як загальносоціального, організаційного, так і правового характеру.

Серед загальносоціальних чинників слід виокремити такі, як: рівень розвитку суспільства та держави, її правова політика; динамізм усіх процесів, які відбуваються в державі; її функціональна спроможність та спрямованість діяльності; вплив різних соціальних регуляторів на загальносоціальні процеси; менталітет держави, її звичаї та традиції, що в ній сформувалися; загальний рівень культури та свідомості населення, їх потреби та інтереси; ефективність діяльності правозастосовних і судових органів тощо.

На ефективність як законодавчого процесу, так і самого законодавства вагомий вплив також мають організаційні чинники, а саме: постійний моніторинг діяльності законотворчих органів і контроль за якістю законодавства, що ухвалюється; підвищення професійного рівня знань, мо-

ральних якостей, правової культури та правосвідомості законотворців, створення відповідних шкіл законотворця; виключення із законотворчої практики лобіювання інтересів окремих структур чи певних осіб тощо.

Важливе місце серед чинників впливу на законодавчий процес посідають правові чинники. Насамперед слід підкреслити вагомий роль і значення необхідності використання в законодавчому процесі ідей, положень, здобутків правової доктрини; забезпечення прогнозування та здійснення моніторингу законодавчої діяльності; дотримання вимог юридичної техніки в процесі підготовки та прийняття норм права, якісне проведення правової експертизи на предмет відповідності правових норм, їх узгодженості, відсутності конфлікту між окремими нормами, прогалин у законодавстві, забезпечення якості законодавчого акта тощо.

Акцентуємо увагу на деяких чинниках правового характеру. Аналізуючи ефективність законодавчого процесу, дослідники багато уваги приділяють саме його якісній складовій. Поряд з цим на ефективність як законодавчого процесу, так і самого законодавства впливає також його кількісна складова. На думку О. Ющика, М. Теплоука, важливим етапом у цьому процесі є використання комп'ютерних технологій обробки нормативної інформації в діяльності парламенту. Вчені пропонують сформувати методичну базу оперативного обліку, розробити систему характеристик, які мають обліковуватися за кожним законопроектом і прийнятим законом. Деталізація зазначеної системи сприятиме покращенню її аналітичних можливостей і розширенню тематичного спектру, який можна буде охопити статистичним аналізом і узагальненнями [11, с. 19–20].

Слід погодитися з цією пропозицією, оскільки вона сприятиме оптимізації законодавчої діяльності, виявленню прогалин і недоліків, здійсненню статистичного обліку законодавства, дасть змогу аналізувати законодавчі акти на окремих стадіях законодавчого процесу.

Водночас, попри відсутність цілісної концепції здійснення оптимізації в діяльності законодавчих органів, Н. Оніщенко пропонує здійснити комплекс заходів щодо підвищення інституційної спроможності комітетів Верховної Ради України, підкреслюючи необхідність зміни їх кількості та якості роботи. І поряд з цим зазначає, що «зареєстровані законопроекти зазвичай значно переважають кількість, яку парламент зможе розглянути протягом певного визначеного часу. Загальновідомим є й те, що більшість законопроектів пропонують зміни до чинного законодавства, а не оригінальні закони» [12, с. 25].

Незаперечним є те, що кількісна складова законів, що приймаються Верховною Радою, постійно зростає. На жаль, більшість з них потребують удосконалення та новелізації, оскільки часто дублюються, містять норми, що втратили своє першочергове значення. Також значна кількість нормативного масиву потребує систематизації з використанням таких форм упорядкування, як: кодифікація, інкорпорація, консолідація тощо. Як відомо, систематизація законодавства має певні позитивні аспекти, оскільки сприяє ліквідації дублювань, подоланню кофліктності та колізійності прийнятих норм, неузгодженості між законами та підзаконними актами тощо.

В. Риндюк акцентує увагу на необхідності проведення ревізії законодавства, зазначаючи [13, с. 194], що «поняття «ревізія законодавства» доцільно розглядати у двох аспектах: формальному та змістовому. У формальному аспекті ревізія законодавства – це перегляд законів і підзаконних нормативно-правових актів щодо чинності їх нормативних положень. У змістовому аспекті ревізія законодавства – це перегляд законів і підзаконних нормативно-правових актів стосовно ефективності їх дії. Таким чином, ревізія законодавства є передумовою удосконалення законодавства в усіх його формах – як у формі упорядкування, так і у формі новелізації».

Висновки. Узагальнюючи, слід підкреслити, що категорії «законодавчий і законотворчий процеси» є подібними, але поряд з цим більшість вчених схильні до думки, що в законотворчому процесі акцент зроблено саме на інтелектуальній складовій даного виду діяльності відповідних суб'єктів, а говорячи про законодавчий процес, перевага надається офіційній, владній стороні цього виду діяльності.

Законодавчий процес – це певний різновид правотворчої діяльності, що здійснюється визначеними суб'єктами, характеризується етапністю здійснення, функціональністю та спрямований на прийняття, зміну, призупинення чи скасування відповідних норм права.

На законодавчий процес і його ефективність впливає цілий ряд чинників загальносоціального, організаційного та правового характеру.

Список використаних джерел

1. Плавич В. П. Феномен нормотворчості та його співвідношення із суміжними категоріями: правотворчість, законотворчість, правотворчий та законотворчий процеси. *Держава і право*: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 62. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2013. С. 11–14.
2. Ющик О. І. Управління законодавчим процесом – системний комплексний підхід. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 12 (38). 2004. С. 16–26.
3. Ющик О. І., Теплюк М. О. Законотворчість: до проблеми кількісної оцінки. *Правова держава*. Вип. 22. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 15–21.
4. Оніщенко Н. М. Ефективність та якість законодавства у фокусі відбудови України. *Альманах права*. Актуальні проблеми правового розвитку в умовах війни та післявоєнної відбудови держави. Випуск 13. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. С. 25–27.
5. Плавич В. П. Феномен нормотворчості та його співвідношення із суміжними категоріями: правотворчість, законотворчість, правотворчий та законотворчий процеси. *Держава і право*: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 62. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2013. С. 11–14.
6. Законотворча діяльність: словник термінів і понять / за ред. акад. НАН України В. М. Литвина. Київ: Парламентське вид-во, 2004. 334 с.
7. Шемшученко Ю. С. Законодавчий процес. *Великий енциклопедичний юридичний* / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-е вид., перероб. і доповн. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. С. 291.
8. Загальна теорія права. Нормативний курс: підручник для студ.-юристів / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. С.В. Бобровник. Київ: Юрінком Інтер, 2021. 596 с.
9. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: підручник. Київ: Кондор, 2006. 477 с.
10. Оганісян М. С., Ковтун Ю. Є. Концепт «оптимізація» в політико-управлінському дискурсі. *Теорія та практика державного управління*. 2019. Вип. 3. С. 44–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2019_3_7
11. Ющик О. І., Теплюк М. О. Законотворчість: до проблеми кількісної оцінки. *Правова держава*. Вип. 22. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 15–21.
12. Оніщенко Н. М. Ефективність та якість законодавства у фокусі відбудови України. *Альманах права*. Актуальні проблеми правового розвитку в умовах війни та післявоєнної відбудови держави. Випуск 13. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. С. 25–27.
13. Риндюк В. І. Удосконалення законодавства: поняття, форми. *Правова держава*. Вип. 22. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 191–198.

References

1. Plavych V. P. Fenomen normotvorchosti ta yoho spivvidnoshennia iz sumizhnymy katehoriiami: pravotvorchist, zakonotvorchist, pravotvorchyi ta zakonotvorchyi protsesy. *Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky*. Vyp. 62. Kyiv: In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2013. S. 11–14.
2. Yushchik O. I. Upravlinnia zakonodavchym protsesom-systemnyi kompleksnyi pidkhyd. *Biuletyn Ministerstva yustytzii Ukrainy*. 12 (38). 2004. S. 16–26.
3. Yushchik O. I., Tepluk M. O. Zakonotvorchist: do problemy kilkisnoi otsinky. *Pravova derzhava*. Vyp. 22. Kyiv: In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2011. S. 15–21.
4. Onishchenko N. M. Efektyvnist ta yakist zakonodavstva u fokusi vidbudovy Ukrainy. *Almanakh prava*. Aktualni problemy pravovoho rozvytku v umovakh viyny ta pisliavoiennoi vidbudovy derzhavy. Vypusk 13. Kyiv: Instytut derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2022. S. 25–27.
5. Plavych V. P. Fenomen normotvorchosti ta yoho spivvidnoshennia iz sumizhnymy katehoriiami: pravotvorchist, zakonotvorchist, pravotvorchyi ta zakonotvorchyi protsesy. *Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky*. Vyp. 62. Kyiv: In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2013. S. 11–14.
6. Zakonotvorcha diialnist: slovnyk terminiv i poniat / za red. akad. NAN Ukrainy V. M. Lytvyna. Kyiv: Parlamentske vyd-vo, 2004. 334 s.
7. Shemshuchenko Yu. S. Zakonodavchyi protses. *Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi* / Za red. akad. NAN Ukrainy Yu. S. Shemshuchenka. 2-e vyd., pererob. i dopovn. Kyiv: Vyd-vo «Iurydychna dumka», 2012. S. 291.
8. Zahalna teoriia prava. Normatyvnyi kurs: pidruchnyk dlia stud.-yurystiv / Kol. avt.; za red. doktora yuryd. nauk, prof. S. V. Bobrovnyk. Kyiv: Yurinkom Inter, 2021. 596 s.
9. Kelman M. S., Murashyn O. H. Zahalna teoriia derzhavy i prava: Pidruchnyk. Kyiv: Kondor, 2006. 477 s.

10. Ohanisian M. S., Kovtun Yu. Ye. Kontsept «optymizatsiia» v polityko-upravlinskomu dyskursi. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2019. Vyp. 3. S. 44–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2019_3_7
11. Yushchuk O. I., Tepluk M. O. Zakonotvorchist: do problemy kilkisnoi otsinky. *Pravova derzhava*. Vyp. 22. Kyiv: In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2011. S. 15–21.
12. Onishchenko N. M. Efektyvnist ta yakist zakonodavstva u fokusi vidbudovy Ukrainy. *Almanakh prava*. Aktualni problemy pravovoho rozvytku v umovakh viiny ta pisliavoiennoi vidbudovy derzhavy. Vypusk 13. Kyiv: Instytut derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukraïny, 2022. S. 25–27.
13. Ryndiuk V. I. Udoskonalennia zakonodavstva: poniattia, formy. *Pravova derzhava*. Vyp. 22. Kyiv: In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2011. S. 191–198.

Тарахонич Т. І. Законодавчий процес: сутнісна характеристика, чинники впливу

У статті розглядаються різні підходи до розуміння законодавчого процесу. Акцентовано увагу на співвідношенні законотворчого та законодавчого процесів. Виокремлено та охарактеризовано його особливості та дано авторське визначення цього поняття. Узагальнено та охарактеризовано чинники впливу на законодавчий процес і його ефективність, а саме: загальносоціального, організаційного та правового характеру.

Ключові слова: законотворчість, законодавчий процес, законотворчий процес, чинники впливу, ефективність законодавчого процесу, оптимізація законодавчого процесу.

Tarakhonych T. I. Legislative Process: Essential Characteristics, Influencing Factors

In this paper, the author analyzes various approaches to understanding the legislative process, its interrelation with related categories such as lawmaking and legislative processes.

It is emphasized that the use of the term «legislative process» indicates the presence of an intellectual component in the corresponding subjects' activities, while referring to the «lawmaking process» gives preference to the official and governmental aspect of this process.

The peculiarities of the legislative process are identified, namely: it is a type of lawmaking activity, characterized by a phased implementation, closely linked to legal reality, exhibiting a systematic and structured nature, indicating its classification as a social system, having functional orientation and being based on certain principles, with a characteristic composition of subjects aimed at the adoption, modification, suspension, or repeal of relevant legal norms.

It is emphasized that the legislative process is a specific type of lawmaking activity carried out by certain subjects, characterized by phased implementation, functionality, and aimed at the adoption, modification, suspension, or repeal of relevant legal norms.

The author highlights that among the essential characteristics of the legislative process, ensuring its effectiveness holds significant importance.

The factors for improving the quality and effectiveness of legislative activities are identified and characterized, including attention to general social, organizational, and legal factors.

Key words: lawmaking, legislative process, lawmaking process, influencing factors, effectiveness of the legislative process, optimization of the legislative process, factors that influence the formation of the lawmaking process.

DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-361-365