



державного інспектування навчальних закладів» від 3 травня 2012 р. № 353 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/353-2012-%D0%BF>.

5. Собченко В.В. Поняття об'єкта і суб'єкта в управлінні соціальним захистом населення / В.В. Собченко // Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління : матеріали другої міжнародної міждисциплінарної науково-практичної конференції. – Харків, 2001. – С. 95–96.

## ПОНЯТИЕ И СУБЪЕКТЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В УКРАИНЕ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Артур ЛОПУШАНСКИЙ,

соискатель кафедры теории и истории государства и права  
Национального педагогического университета имени М. П. Драгоманова

### Summary

The author examines the diversity of views and thoughts of researchers to legislate, and defines the features of legislative activity. Considerable attention is also devoted to the analysis of the legal status of the subjects of legislative activities in Ukraine. The author concludes that in Ukraine at the moment there is no conceptual approach to the regulation of the system of legislation by the state, so there is a need to improve the regulatory framework of legislative activity in Ukraine in the object plane of legislative policy, the organization of the legislative process and legislative technique.

**Key words:** law, legislation, subject of legislative activity.

### Аннотация

В статье автор изучает многообразие взглядов и мыслей исследователей на законотворчество, а также определяет особенности законотворческой деятельности. Значительное внимание посвящено также анализу правового статуса субъектов законотворческой деятельности в Украине. Автор делает вывод, что в Украине на сегодняшний момент отсутствует концептуальный подход к системному регулированию законотворчества со стороны государства, поэтому есть необходимость совершенствования нормативно-правового обеспечения законотворческой деятельности в Украине в предметных плоскостях законодательной политики, организации законотворческого процесса и законодательной техники.

**Ключевые слова:** закон, законотворчество, субъект законотворческой деятельности.

**Постановка проблемы.** Одним из наиболее важных факторов, от которых сегодня зависит состояние дел в Украине, ее социальные, политические и экономические перспективы, благосостояние граждан и их отношение к государству, является качество украинских законов, а также общий уровень деятельности государства по их подготовке и принятию, которую чаще всего называют законотворчеством (законотворческой деятельностью).

**Актуальность темы.** В юридической науке исследованию не только законотворчества, но и близких по значению слов (правотворчества, нормотворчества, законодательной деятельности) посвящено немало научных работ отечественных и зарубежных ученых. На первый взгляд, перечисленные понятия очень близки, возможно, даже одинаковы по содержанию. На самом деле, такое мнение – ошибочно, поскольку прежде всего они отличаются по субъектам и по результату, на который направлена соответствующая деятельность.

Законотворчество является исключительной прерогативой высших представительных органов государства

(в Украине – Верховной Рады) или народа в предусмотренных законом случаях. Правотворчество, которое заканчивается принятием законов, называется законотворчеством. Зато результатом правотворчества являются все нормативно-правовые акты: законы и подзаконные нормативно-правовые акты (указы, распоряжения, постановления и т. д.), которые появляются в результате деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, других субъектов, уполномоченных на принятие норм права.

Однако право может существовать не только в конкретных нормативно-правовых актах, но и в правосознании, правовых теориях, правоотношениях, правомерном поведении субъектов и т. д., и охватываться понятием «правотворчества».

Необходимо акцентировать внимание на том, что в юридической литературе обычно не разграничиваются понятия «правотворчество» и «нормотворчество», учитывая то, что они оба охватывают собой деятельность, направленную на принятие (изменение, отмену) норм права.



Исследованию законотворчества посвящено значительное количество научных трудов, в частности С. Алексеева, Р. Бержерона, С. Бобровник, Е. Богачовой, М. Власенко, Г. Дутки, В. Журавского, Н. Задираки, А. Зайца, А. Зайчука, В. Ковальского, И. Козинцева, М. Козюбры, Д. Керимова, В. Копейчикова, В. Лазарева, С. Погребняка, В. Погорилка, З. Погореловой, А. Ришелюка, М. Розвадовской, М. Спирина, В. Тация, А. Ткачука, Ю. Тихомирова, Ю. Тодыки, В. Шаповала, Ю. Шемшученка и т. д. Несмотря на постоянный повышенный интерес в научной среде к проблемам законотворчества, много вопросов, связанных с этой важной сферой деятельности государства, остаются неисследованными или недостаточно изученными. В то же время последние события в Украине диктуют необходимость анализа приоритетов законодательной деятельности субъектов законотворчества, а соответственно определяют актуальность проблематики работы.

**Целью** статьи является общий анализ законотворческой деятельности и ее субъектов в Украине.

**Изложение основного материала исследования.** До сегодняшнего времени между ведущими учеными страны продолжаются острые дискуссии относительно определения сущности, содержания и особенностей осуществления законотворческой деятельности. Более того, в современной науке отсутствует единство взглядов относительно определения самого термина «законотворчество».

В юридической литературе законотворчество определяется как деятельность высшего законодательного органа в лице народных представителей или непосредственно самого народа (референдум) по установлению, изменению или отмене правовых норм, которые внешне закрепляются в форме закона и осуществляются в особом процедурном порядке в соответствии с правом на законотворчество, что закреплено в конституции государства. Подобной точки зрения по поводу законотворчества придерживаются, в частности, А. Мицкевич, А. Пиголкин, В. Казимирчук, И. Котелевская, Ю. Тихомиров.

Ю. Тихомиров считает, что законотворчество – это законодательный

процесс, посвященный стадиям и действиям по подготовке, обсуждению и принятию законов [1, с. 183]. Зато А. Ющик пришел к противоположному выводу, он склоняется к тому, что между законотворчеством и законодательной деятельностью есть различие, которое не только не проводится, но и нивелируется [2, с. 68].

Мы считаем, что подход к законотворчеству как к законодательной деятельности существенно сужает это понятие, а заодно и круг субъектов законотворческой деятельности. Как правило, обеспечение законотворческой деятельности осуществляют те государственные органы и должностные лица, которые, в соответствии с правовыми предписаниями, имеют право законодательной инициативы, право принимать законы.

Однако, если основным субъектом законотворческой деятельности является законодательный орган (как правило – это парламент), то содержание понятия «законотворчество» сужается к содержанию понятия «законодательная деятельность». Например, А. Кокотов утверждает, что законодательная деятельность включает в себя творческий момент, что дает основания называть ее законотворческой деятельностью или законотворчеством. «Для обозначения процесса создания законов, – пишет автор, – наряду с термином «законодательный процесс» употребляют термин «законотворческий процесс», по аналогии с правотворческим. Эти понятия вполне могут использоваться как тождественные. Отличие заключается в смысловых акцентах: в понятии «законодательный процесс» на первый план выходит технология (процедура) выработки законов, а в понятии «законотворческий процесс» – интеллектуально творческое начало деятельности [3, с. 53–54].

Законотворчество осуществляется с целью принятия законов, которые являются основным источником (формой) права в Украине. В свою очередь, понятие «нормативно-правовой акт» шире понятия «закон», ведь наряду с законами включает также подзаконные нормативно-правовые акты. Поэтому не можем согласиться с позицией Н. Задираки, которая определяет законотворчество как вид правотворчества в форме особой специфической деятельности компетентных уполномоченных

представительных органов государства, с целью закрепления объективной действительности в нормативно-правовых актах [4, с. 52].

Интересный подход к пониманию законотворчества предложила Ю. Перерва, которая распределяет его на две части: нормативную и ненормативную. Нормативную основу законотворчества составляет законодательный процесс, который характеризуется как процедура принятия закона, состоит из жестко регулируемых стадий; кроме того, он имеет высокий уровень нормативного закрепления, как правило, основные его положения содержатся в конституциях, законах, регламентах парламентов. Другие действия, что составляют законотворчество и выходят за рамки законодательного процесса, составляют его ненормативную часть, например, оценка эффективности и возможной последующей корректировки, проектная деятельность и другие [5, с. 29–30].

Среди всех предложенных взглядов наиболее исчерпывающая характеристика законотворчества отражена в позиции А. Ришелюка, который считает, что законотворчество (законотворческая деятельность) – это деятельность уполномоченных государственных органов, а в предусмотренных законодательством случаях – всего украинского народа относительно принятия, изменения или отмены законов Украины. Это один из видов правотворческой деятельности, однако, ее предметом является не любой нормативно-правовой акт, а только закон. Итак, так же, как и правотворчество, законотворчество должно выполнять задачи закрепления в законе новых реалий общественной жизни, создания новых желаемых моделей поведения людей и упорядочение имеющегося на сегодня массива законов [6, с. 82].

Характеристика законотворчества невозможна без четкого определения ее субъектов. Мы считаем, что следует различать понятия «субъекты права законодательной инициативы», «субъекты законотворческой деятельности» и «участники законотворческой деятельности», так как их содержание и субъектный состав существенно различаются.

К числу субъектов законотворческой деятельности в Украине, прежде



всего, следует относить государственные органы и должностных лиц, которым, в соответствии со статьей 93 Конституции Украины, предоставлено право законодательной инициативы, в частности Президенту Украины, народным депутатам Украины и Кабинету Министров Украины [7]. Но этот перечень будет не полным, если мы не включим в него Верховную Раду Украины. Как орган государственной власти парламент Украины не наделен правом законодательной инициативы, однако Конституцией Украины на Верховную Раду Украины возлагается специфическое полномочие в сфере законотворчества, присущее только парламенту, – принятие законов.

Итак, шире по содержанию является понятие «субъекты законотворческой деятельности», которое включает в себя как субъектов права законодательной инициативы (народных депутатов Украины, Президента Украины, Кабинет Министров Украины), так и других субъектов (Верховную Раду Украины, которая имеет исключительное право принимать законы, и Президента Украины, в случае реализации им права отлагательного вето в отношении принятых законов).

Также хотелось бы поддержать позицию А. Ришелюка, который других лиц, причастных к процессу законотворчества (разработчиков законопроектов, экспертов и т. д.), не относит непосредственно к субъектам законотворчества, поскольку они не имеют в этой сфере установленных Конституцией или законами прав и обязанностей, которые могли бы повлиять на содержание и характер законотворчества [6, с. 83].

Определяя круг субъектов законотворческой деятельности, следует учитывать то, что к числу таких субъектов будет правильно относить те государственные органы и должностные лица, которые, в соответствии с действием правовых предписаний, пользуются определенными правами, имеют полномочия или обязанности в процессе осуществления законотворческой деятельности [6, с. 83].

Таким образом, к числу субъектов законотворческой деятельности в Украине целесообразно отнести:

1) Верховную Раду Украины как орган, который является единственным

органом законодательной власти и имеет исключительное право принимать законы;

2) народных депутатов Украины, которые, в соответствии с Конституцией Украины, имеют право законодательной инициативы;

3) Кабинет Министров Украины как орган, который, согласно Конституции Украины, имеет право законодательной инициативы;

4) Президента Украины, который не только является субъектом права законодательной инициативы, но и наделен правом отлагательного вето в отношении принятых законов.

Вышеприведенный перечень является правильным с точки зрения сегодняшней ситуации, однако в будущем (при условии разработки надлежащей нормативной и организационной основы участия) может быть дополнен еще одним субъектом – народом. Ведь на сегодняшний день статус народа Украины как основного субъекта законотворчества, что следует из норм Конституции, остается незакрепленным.

Верховная Рада Украины формирует основы государственной политики в сфере законотворчества путем закрепления конституционных и законодательных основ законотворческой деятельности, определения ее целей, главных задач, направлений, принципов и приоритетов, установления нормативов и объемов бюджетного финансирования.

Порядок работы Верховной Рады Украины, ее органов и должностных лиц, принципы формирования, организация деятельности и прекращение деятельности депутатских фракций, коалиции депутатских фракций в Верховной Раде устанавливаются Конституцией Украины и целым перечнем законов Украины, в том числе Регламентом Верховной Рады Украины. Регламент устанавливает порядок подготовки и проведения сессий Верховной Рады, ее заседаний, формирования государственных органов, определяет законодательную процедуру, процедуру рассмотрения других вопросов, отнесенных к ее полномочиям, и порядок осуществления контрольных функций Верховной Рады [8].

Исходя из содержания конституционных полномочий Верховной Рады Украины, можно сделать вывод, что

основная ее роль в законотворческом процессе заключается не в разработке законопроектов, а в качественном их рассмотрении. Однако Украинский парламент может влиять и на подготовку законопроектов. При необходимости Верховная Рада может поручить разработку проекта закона (или его структурной части) соответствующему комитету или временной специальной комиссии Верховной Рады, а также правительству, что довольно часто происходит на практике.

К субъектам законотворческой деятельности следует отнести и народных депутатов Украины. Народный депутат Украины имеет право законодательной инициативы, которое реализуется в форме внесения в Верховную Раду Украины законопроектов, проектов постановлений Верховной Рады, а также других законодательных предложений. Порядок внесения законопроекта, проекта постановления или другого законодательного предложения на рассмотрение Верховной Рады Украины и порядок их рассмотрения определяются Регламентом Верховной Рады Украины.

Закон Украины «О статусе народного депутата Украины» определяет статус (права, обязанности и ответственность) народного депутата Украины в Верховной Раде Украины и за ее пределами, устанавливает правовые и социальные гарантии осуществления народным депутатом Украины своих депутатских полномочий [9].

Народный депутат участвует в работе над законопроектами, другими актами Верховной Рады Украины; имеет возможность влиять на законотворческий процесс путем внесения на рассмотрение Верховной Рады своих законопроектов в порядке реализации права законодательной инициативы, а также оказывать влияние на содержание текста чужого законопроекта путем внесения в него предложений и поправок.

Кабинет Министров Украины направляет и координирует работу министерств и других органов исполнительной власти, имеет право законодательной инициативы, наделен полномочиями по разработке законопроектов. Кабинет Министров Украины организует разработку и реализацию общегосударственных планов законопроектных ра-



бот, создает экономические, правовые и организационные механизмы, стимулирующие эффективную законотворческую деятельность.

Регламентом Верховной Рады Украины предусмотрено, что отдельные законопроекты могут направляться для получения экспертных заключений в Кабинет Министров Украины, соответствующих министерств, а также других государственных органов, учреждений и организаций. Кроме того, Кабинет Министров Украины имеет исключительное право на внесение в Верховную Раду проекта закона о Государственном бюджете Украины.

Важную роль в законотворческой деятельности правительства, по нашему мнению, отведено Министерству юстиции Украины, на которое возложено выполнение нескольких важных функций: общее планирование законопроектных работ правительства, непосредственная разработка большинства законопроектов и их концепций, а также осуществление правовой экспертизы законопроектов, разрабатываемых другими органами исполнительной власти.

Одним из субъектов законотворческой деятельности является Президент Украины. Его особое место в законотворческом процессе обусловлено тем, что, кроме права законодательной инициативы, он наделен правом отлагательного вето в отношении принятых законов, которого не имеет ни один другой орган власти в Украине.

Кроме того, как глава государства Президент Украины имеет свою особую систему подготовки проектов нормативно-правовых актов, в том числе законопроектов.

Следует отметить, что в инициативном порядке законопроекты могут разрабатывать также граждане и юридические лица, но представление таких законопроектов в Верховную Раду их разработчиками не создает последствий правового характера. Парламент может рассматривать такие законопроекты только в том случае, если они будут внесены органами или должностными лицами, имеющими право законодательной инициативы. Аналогичная ситуация и в случае разработки и представления законопроектов государственными органами или органами местного самоуправления, которые

не наделены правом законодательной инициативы. Поэтому нет оснований считать такие органы, юридических лиц, отдельных граждан субъектами законотворческого процесса.

Описание полномочий и деятельности соответствующих субъектов в процессе законотворчества свидетельствует о том, что их место в этом процессе определяется, прежде всего, выполняемыми функциями, которые являются составными частями формирования и реализации государственной политики в сфере законотворчества. Комплексный характер этих функций определяет многосторонность и разнообразие деятельности отдельных субъектов законотворчества, разные объемы и способы их участия в формировании и реализации государственной политики в сфере законотворчества [10].

В отечественной науке продолжают дискуссии вокруг вопроса необходимости расширения круга субъектов законодательной инициативы. Размышляя о направлениях совершенствования правового обеспечения деятельности прокуратуры Украины, Е. Попович отмечает, что право законодательной инициативы, в соответствии с положениями ст. 103 Конституции УССР 1978 года, имела прокуратура [11, с. 162].

Определение субъектов права законодательной инициативы является одним из важнейших в законодательной деятельности парламента. Как отмечается в комментариях к изменениям в Конституцию Украины, каждое государство решает этот вопрос, учитывая определенные национальные обычаи и традиции, парламентскую практику, общественные потребности и др.

Во многих государствах право законодательной инициативы предоставляется высшим органам правосудия (верховным, конституционным, арбитражным, административным судам), парламентским комитетам (комиссиям) и т. д. [12, с. 112]. Предложения предоставить это право Верховному Суду Украины являются довольно распространенными среди отечественных политиков, ученых, экспертов, но ни одна из них не реализована на конституционном уровне.

В Украинском парламенте предоставление права законодательной инициативы связано, прежде всего, с веду-

щими разработчиками законопроектов, их задачами и объемом работы в этом направлении, ответственностью перед обществом в обеспечении необходимой законодательной базы правового регулирования общественных отношений. Наибольшая нагрузка по подготовке законопроектов и их направлению на рассмотрение Верховной Рады Украины, как показывает практика законодательной деятельности, возлагается на Кабинет Министров Украины.

Однако, необходимо принимать во внимание и тот факт, что прокуроры, осуществляя надзор за исполнением и соблюдением законов, анализируя состояние законности в различных сферах жизнедеятельности, не только выявляют нарушения действующих законов, но нередко при этом устанавливают, что сами законы в одних случаях являются несовершенновыми, в других – противоречат друг другу, в третьих – просто отстают от требований жизни. Таким образом, прокурорский надзор, кроме всего прочего, является естественным средством обратной связи между законотворческой деятельностью Верховной Рады и Президента Украины и практикой выполнения и соблюдения законов. Изъятие из государственного механизма этого звена без необходимости, как отмечает М. Мычко, является, по меньшей мере, нерациональным и нелогичным [13, с. 221].

Последствия лишения Генерального прокурора Украины права законодательной инициативы, по мнению Е. Поповича, негативно влияют на качество законотворческого процесса, поскольку именно прокуратура способна оперативно и высококвалифицированно выявлять устаревшие положения, подавать предложения по устранению пробелов в законодательстве и устранению противоречий в нем. В то же время, поскольку законными средствами внести определенный законопроект на рассмотрение Верховной Рады Украины прокуратура возможности не имеет, то возникает ситуация, при которой для этого привлекаются другие субъекты законодательной инициативы – преимущественно народные депутаты Украины. Возвращение Генеральному прокурору Украины права законодательной инициативы, по мнению Е. Поповича, нужно не для усиления влияния органов на участников обще-





ственных отношений, а для повышения уровня законопроектной работы, быстрого устранения пробелов и противоречий в правовых актах, особенно тех, которые приводят к возможности некоторых должностных лиц избегать ответственности за нарушение закона и тем самым дискредитируют в глазах общественности всю систему государственной власти [11, с. 162–164].

Такую же позицию в направлении расширения круга субъектов права законодательной инициативы высказывают и другие ученые. В частности, по мнению А. Халеты и К. Закоморной, необходимо предоставить Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека право законодательной инициативы, которое даст ему реальную возможность не только выявлять пробелы правовой базы Украины, но и устранять их, внося в парламент законопроекты, направленные на усовершенствование законодательства Украины о правах и свободах человека в соответствии с международными стандартами в этой области [14, с. 50; 15, с. 33].

По нашему мнению, важной задачей является повышение качества законопроектов, которые вносятся субъектами права законодательной инициативы, а также повышение качества нормативно-правовых актов, которые принимаются (прежде всего, законов), а не расширение круга этих субъектов. Последнее возможно только путем внесения изменений в Основной Закон Украины, однако не является обоснованным и целесообразным в современных условиях.

**Выводы.** Анализ нормативно-правовой базы, которая является основой законодательской деятельности в Украине, свидетельствует об отсутствии концептуального подхода к системному регулированию законодательства со стороны государства. Во-первых, это связано с тем, что субъекты законодательской деятельности имеют разный объем полномочий на той или иной стадии законодательского процесса, а потому действуют самостоятельно и несогласованно. Во-вторых, нормативно-правовая база, регулирующая законодательскую деятельность в Украине, является громоздкой и в значительной мере устарелой; нормы, регламентирующие законодательскую деятельность,

размещены в большом количестве нормативных актов, а потому они не всегда выполняются субъектами законопроектирования. В-третьих, не разработаны и не утверждены на законодательном уровне общие требования к качеству законопроектов и правила законодательной техники. На сегодняшний день они имеют рекомендательный характер, а, следовательно, их соблюдение зависит от сознания и совести субъектов законодательной инициативы, а также уровня профессиональной подготовки специалистов по нормопроектированию. В-четвертых, отсутствует общегосударственное долгосрочное и текущее планирование законопроектных работ и поэтапный пересмотр норм действующего законодательства. Все это, в свою очередь, свидетельствует о необходимости совершенствования нормативно-правового обеспечения самой законодательской деятельности в Украине, которое должно охватить три предметные сферы (плоскости): законодательной политики, организации законодательского процесса и законодательной техники.

#### Список использованной литературы:

1. Тихомиров Ю.А. Теория закона / Ю.А. Тихомиров. – М. : Наука, 1982. – 257 с.
2. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу / О.І. Ющик. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – 520 с.
3. Кокотов А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура / А.Н. Кокотов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 53–54.
4. Задирака Н.Ю. Теоретико-правові питання законотворчості : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Н.Ю. Задирака. – К., 2005. – 191 с.
5. Перерва Ю.М. Законотворчість як вид правотворчої діяльності / Ю.М. Перерва // Право і безпека. – 2005. – № 4. – С. 27–30.
6. Ришелюк А.М. Законотворчий процес в Україні : [навч. посібник] / А.М. Ришелюк. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 220 с.
7. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96вр>.

8. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

9. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 лис. 1992 р. № 2790-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

10. Дроботенко І.В. Особливості державного регулювання законотворчої діяльності в Україні // Державне управління: теорія та практика. – 2007. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-2/txts/07divzdu.htm>.

11. Попович Є. Напрями удосконалення правового забезпечення діяльності прокуратури України / Є. Попович // Право України. – 2009. – № 6. – С. 161–166.

12. Євграфов П.Б. Конституція України: коментар змін (2004–2007). Теоретичні і практичні аспекти : [навч.-практ. посібник] / П.Б. Євграфов. – К. : Права єдність, 2007. – 204 с.

13. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 / М.І. Мичко. – Х., 2001. – 376 с.

14. Закоморна К.О. Особливості законодавчого регулювання діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / К.О. Закоморна // Право України. – 2000. – № 1. – С. 47–50.

15. Хальота А. Щодо захисту конституційних прав шляхом звернення до уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / А. Хальота // Право України. – 2000. – № 3. – С. 31–33.