DOI: 10.36695/2219-5521.3.2020.12
УДК 342.5

В.А. ШАТІЛО

Володимир Анатолійович Шатіло, *доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, завідувач кафедри Київського національного лінгвістичного університету*[*]
ORCID: 0000-0003-3274-4744

ВПЛИВ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ НА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Як відомо, одним із основних напрямів системної модернізації конституційного законодавства є вдосконалення законодавчого процесу. При цьому варто розділяти звичайний законодавчий процес і конституційний процес (процес внесення змін до Конституції). Сучасний етап конституційного реформування в Україні (2014–2020 рр.) зумовлений необхідністю якісної модернізації конституційного механізму державної влади в контексті децентралізації державної влади та процесу європейської й євроатлантичної інтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічну основу дослідження конституційного механізму державної влади заклали праці багатьох вітчизняних учених, серед яких – Ж.О. Дзейко, І.Б. Коліушко, О. Л. Копиленко, Л.Т. Кривенко, А.Р. Крусян, Н.М. Оніщенко, О.В. Петришин, В.Ф. Погорілко, М.В. Савчин, А.О. Селіванов, В.М. Скрипнюк, О.В. Скрипнюк, І.Д. Сліденко, О.В. Совгиря, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, С.В. Шевчук, Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик та інші.

Формулювання мети статті. Метою статті є загальна характеристика впливу законодавчого процесу на конституційний механізм державної влади. Завданням є з'ясування змісту поняття законодавчого процесу та вплив його на розвиток конституційного механізму державної влади.

Виклад основного матеріалу. Отже, для забезпечення системної організації сучасного етапу конституційного реформування варто приділити особливу увагу саме напрямам удосконалення законодавчого процесу. Одним із таких напрямів, наприклад, є необхідність проведення цілого комплексу експертиз як законопроєктів, так і вже чинних законів з метою забезпечення їх ефективності, запобіганню таким негативним тенденціям в процесі правового регулювання, як прогалини та колізії, корупціогенні чинники, наявність дискримінаційних норм, дублювання повноважень між органами державної влади (державними органами) тощо.

Нині в Україні існує комплекс правових норм, які визначають порядок проведення експертиз законопроєктів. Відповідно до ст. 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»[1] «За дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків – Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроєкт направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені».

Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроєкт при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховною Радою України в цілому.

Зареєстровані законопроєкти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства і необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив профільний комітет,

© В.А. Шатіло, 2020

[*] ***Volodymyr Shatilo,*** *Dr. hab. in Law, Associate Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Head of the Department of Kyiv National Linguistic University*

направляються для одержання експертних висновків до Національної академії наук України. Окремі законопроєкти також можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців.

Всі інші експертизи, визначені іншими законодавчими актами, в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України», не згадуються, а отже, фактично порядок проведення експертиз має переважно довільний характер і розрахований на свідоме ставлення до нормотворчості суб'єктів права законодавчої ініціативи до законопроєктної діяльності.

У різних нормативних актах наголошується на необхідності проведення таких експертиз, як: наукова експертиза[2], правова експертиза[3], юридична експертиза[4], фінансово-економічна експертиза[5], антикорупційна експертиза[6], антидискримінаційна експертиза[7], гендерно-правова[8] та експертиза на відповідність *acquis communautaire*[9].

Отже, зазначені види експертиз нормативно-правових актів дають змогу зробити ряд висновків: по-перше, нормативна регламентація проведення експертизи законопроєктів відбувається на підставі досить великого кола нормативно-правових актів різної юридичної сили; по-друге, не завжди існує затверджений порядок проведення експертиз; по-третє, не існує відповідальності за прийняття законопроєктів без обов'язкового надання експертних висновків; по-четверте, не існує чіткої нормативно-правової регламентації проведення громадської та міжнародної експертиз; по-п'яте, не існує офіційно визначеного порядку та нормативно-правової регламентації проведення експертиз вже чинних нормативно-правових актів тощо.

Також варто зазначити, що деяким секретаріатам комітетів Верховної Ради України бракує достатньої кількості кваліфікованих працівників, які б надавали народним депутатам допомогу в експертному опрацюванні законопроєктів. Зрештою, під час пленарних засідань рекомендації комітетів доволі часто відхиляються, навіть у випадках, коли комітет оцінює законопроєкт як неконституційний[10].

Зазначені проблеми правової регламентації проведення експертиз законопроєктів та інших нормативно-правових актів суттєво впливають на ефективність усієї системи чинного законодавства, у тому числі й на законодавчий (нормотворчий). У свою чергу, такий стан речей створює труднощі на стадії правозастосування, а також відбивається на процесі збалансованого функціонування конституційного механізму державної влади. Тому пропонуємо окреслити певні шляхи в напрямі підвищення ролі експертиз в процесі здійснення законодавчої діяльності, а саме: 1) шляхом прийняття окремого Закону України «Про проведення експертиз проєктів нормативно-правових актів», де чітко визначити види, підстави та порядок проведення обов'язкових державних експертиз; 2) додати до вже існуючого переліку експертиз ще й лінгвістичну; 3) здійснити нормативну регламентацію порядку проведення громадських експертиз.

Наступним важливим напрямом вдосконалення якості нормативно-правової основи функціонування конституційного механізму державної влади є необхідність вдосконалення юридичної техніки, яка є системою засобів, прийомів та правил підготовки, вдосконалення, систематизації (упорядкування) юридичних актів. Це сприятиме побудові збалансованого, ефективного та стабільного конституційного механізму державної влади.

Юридична техніка, як зазначають Н.І. Матузов та А.В. Малько, «…покликана структурувати правовий матеріал, вдосконалити мову правових актів, зробити його більш зрозумілим, точним, грамотним. Багато в чому саме рівень юридичної техніки символізує рівень правової культури суспільства»[11].

Досить часто поряд із терміном «юридична техніка» використовують термін «законодавча техніка». Цей підхід може бути виправданим, якщо термін «законодавство» розглядати у його широкому розумінні, наданому Конституційний Судом України, а саме «терміном законодавство охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України»[12]. Хоча такий підхід не охоплює усю систему нормативно-правових актів, таких як, наприклад, рішення органів місцевого самоврядування. Іноді також застосовують термін «нормотворча техніка» як компромісний варіант, що охоплює усі вид норм права[13].

Ці терміни не є тотожними, однак і протиставляти їх не варто, більш доцільно говорити про законодавчу чи нормотворчу техніку як елементи юридичної техніки. Наприклад, А.Ф. Черданцев пропонує виділяти наступні види юридичної техніки: 1) законодавчу (нормотворчу); 2) техніку систематизації нормативних актів; 3) техніку обліку нормативних актів; 4) техніку індивідуальних актів[14]. Цей перелік іноді ще доповнюють інтерпретаційним та правозастосовним видами юридичної техніки[15]. З таким доповненням можна погодитись лише частково, адже вважаємо, що більш доцільно для такого поділу юридичної техніки застосовувати інший критерій, за яким юридичну техніку поділяти на правотворчу (законотворчу, нормотворчу), правозастосовну та інтерпретаційну.

Недотримання вимог юридичної техніки в тексті актів законодавства призводить до появи таких юридичних помилок, як закріплення норм, що суперечать Конституції України, відсилання до неіснуючих нормативно-правових актів, неповне закріплення обставин, що мають істотне значення для змісту і застосування конкретної норми права[16].

Одне із найважливіших завдань інституту юридичної техніки полягає у тому, щоб запобігати суперечностям між термінами, що застосовуються в різних нормативних чи правозастосовних актах, між актами різ-

ної юридичної сили, а також сприяти дотриманню вимог логічності побудови нормативних актів, лінгвістичній та стилістичній правильності викладення правового матеріалу тощо.

Найбільш повну класифікацію загальних правил, прийомів, засобів та способів юридичної техніки розроблено А.Ф. Черданцевим, який пропонує об'єднувати їх у три групи: 1) правила, що належать для зовнішнього оформлення нормативних актів; 2) правила, що належать до змісту та структури нормативного акта; 3) правила та прийоми викладення норм права (мова нормативних актів); 4) правила, прийоми та способи розробки та оформлення правозастосовних, інтерпретаційних та інших актів; 4) правила, прийоми систематизації та обліку нормативно-правових актів; 5) правила, порядок та умови легалізації (офіційного оприлюднення) нормативно-правових актів[17].

Найбільш загальні прийоми та правила юридичної техніки виділяє О.Ф. Скакун, а саме: 1) юридична термінологія; 2) юридичні конструкції; 3) прийоми та способи викладення правового акту (його форма)[18].

Під юридичною термінологією розуміються мовні позначення (слова та словосполучення), які позначають юридичні поняття, що використовуються у нормативно-правових актах. Від правильного використання юридичних термінів багато в чому залежить і ефективність дії правових норм.

Аналіз чинного конституційного законодавства України допомагає виділити ряд недоліків в процесі застосування юридичної термінології, а саме: термінологічну неузгодженість та неупорядкованість, дублювання, синонімічність, варіативність, тавтологічність, ускладненість, пробільність та інше.

У сучасних умовах конституційно-правової модернізації та участі України в процесах глобалізації, євроінтеграції, участі в міжнародних організаціях відбувається процес розширення міжнародного (міждержавного) співробітництва, що супроводжується рецепцією міжнародно-правової термінології, іноземної лексики. Тому поступово юридична термінологія насичується транстермінами, які інколи застосовують одночасно із українськими аналогами чи взагалі відбувається некоректне їх застосування, що суттєво ускладнює процес правозастосування. Саме тому за загальним правилом вважається, що використання іноземних слів допускається лише у випадку, коли відсутній аналогічний термін в українській мові.

Серед основних вимог, що висуваються до юридичних термінів, можна назвати такі: однозначність розуміння, стилістична правильність, експресивна нейтральність, точність, ясність, загальновизнаність, мінімізація вживання іноземних термінів чи виважене й обґрунтоване їх використання тощо. Дотримання цих вимог сприятиме уніфікації та єдності термінологічної системи на всіх рівнях нормотворення.

Також слід вказати, що останнім часом в сучасній юридичній літературі звертається увага на можливість і необхідність застосування нейролінгвістичної юридичної технології, яка торкається питань вдосконалення мови правових актів, мотиваційного впливу юридичних приписів, втілених у мовній формі, на потенційних суб'єктів права. Однією з найважливіших умов використання в правотворчості цієї юридичної технології є залучення юристів-лінгвістів до роботи над вдосконаленням мови тексту відповідного нормативно-правового акта[19].

Під юридичними конструкціями розуміються моделі, які є формою відображення основних властивостей суспільних відносин, що перебувають у сфері правового регулювання, складові яких утворюють певну цілісну систему, характеризуються відносною стійкістю та самостійністю, що зумовлена їх змістовним та функціональним спрямуванням, і застосовуються для створення законів та їх систематизації у формах кодифікації й консолідації[20].

Прийоми та способи викладення правового акта відображаються у застосуванні мовних засобів для зовнішнього вираження правового матеріалу, що іменуються правовою стилістикою. Формулювання правових норм повинні бути конкретними, чіткими, лаконічними, доступними та зрозумілими для широкого кола правозастосовувачів, лінгвістично коректними й грамотними.

Висновки. Отже, використання в механізмі юридичної техніки зазначених спеціальних правил та прийомів покликане вдосконалювати нормативно-правові акти на предмет чіткості, лаконічності, доступності, ясності та лінгвістичної грамотності.

---

[1] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/paran1703#n1703

[2] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/paran1703#n1703

[3] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/paran1703#n1703; Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів України від 21.11.2000 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00

[4] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/paran1703#n1703

[5] Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.05.2006 р. № 428. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/428/06-%D1%80%D0%B3

[6] Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2016 р. № 1700-VII. *Офіційний вісник України.* 2014. № 87. Ст. 156.

[7] Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5207-17/paran3#n3; Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів: постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-п

[8] Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 2693.

[9] Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: затверджено Законом України від 18.03.2004 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15

[10] Доповідь та дорожня карта «Щодо підвищення внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Петра Кокса. URL: http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf

[11] Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. Москва: Юристъ, 2004. 512 с. С. 148.

[12] У справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»): рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98

[13] Биля-Сабадаш І. О. Нормотворча техніка як інструмент забезпечення системності законодавства. *Форум права*. 2010. № 1. С. 24–33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_1_6

[14] Общая теория государства и права. Академический курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. Москва: Зерцало, 1998. Т. 2: Теория права. 640 с. С. 367–368.

[15] Иванчин А.В. Уголовно-правовые конструкции и их роль в построении уголовного законодательства: дисс. … канд. юрид. наук. Ярославль, 2003. 201 с. С. 27.

[16] Дзейко Ж.О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження: монографія. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2007. 360 с. С. 31.

[17] Черданцев А.Ф. Теория государства и права. Москва: Юрайт, 2002. 432 с. С. 367–369.

[18] Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учебник. Харьков: Эспада, 2005. 840 с. С. 790.

[19] Напалкова И.Г., Власова Г.Б. Юридическая техника в нормотворчестве: подходы и определения. *Философия права.* 2014. № 4 (66). С. 19–22. С. 19.

[20] Дзейко Ж.О. Поняття юридичних конструкцій як засобів юридичної техніки. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2008. № 1(75). С. 5–17.

Резюме

Шатіло В.А. **Вплив законодавчого процесу на розвиток конституційного механізму державної влади.**

У даній статті здійснена характеристика теоретичних основ визначення законодавчого процесу та його вплив на розвиток конституційного механізму державної влади. З'ясовано зміст і сутність поняття «законодавчий процес», а також окреслено способи впливу його складових на реалізацію державної влади.

Ключові слова: законодавчий процес, конституційний процес, законодавча експертиза, державна влада, конституційний механізм державної влади.

Резюме

Шатило В.А. **Влияние законодательного процесса на развитие конституционного механизма государственной власти.**

В данной статье осуществлена характеристика теоретических основ определения законодательного процесса и его влияние на развитие конституционного механизма государственной власти. Выяснены содержание и сущность понятия «законодательный процесс», а также очерчены способы влияния его составляющих на реализацию государственной власти.

Ключевые слова: законодательный процесс, конституционный процесс, законодательная экспертиза, государственная власть, конституционный механизм государственной власти.

Summary

Volodymyr Shatilo. **The influence of the legislative process on the development of the constitutional mechanism of state power.**

The relevance of this study is that the current state of dynamic development of legislation and law practice, the transformation of social consciousness and legal ideology, the formation of a new democratic statehood indicate the importance of ensuring a systematic organization of the current stage of constitutional reform, therefore, special attention should be paid to the areas of improving the legislative process. One of such areas, for instance, is the need to conduct a set of expert examinations of both bills and existing laws to ensure their effectiveness, prevent such negative tendencies in legal regulation as gaps and conflicts, corruptogenic factors, the existence of discriminatory provisions, duplication of powers between public authorities, etc.

Thus the diversity of views on elucidating the impact of the legislative process on the development of the constitutional mechanism of state power does not allow scholars to reach a consensus on such impact, and therefore this issue remains quite relevant within scientific polemics.

In the process of building an effective constitutional mechanism of state power, the basic elements of the legislative process play an important role. They are enshrined at the constitutional level and are further elaborated and specified in laws and bylaws.

Emphasizing the importance and necessity of studying the role of the legislative process in state and legal practice, it is necessary to highlight the need for expert examinations (such as scientific expert examination, legal expert examination, financial and economic expert examination, anti-corruption expert examination, anti-discrimination expert examination, gender and legal expert examination) to be conducted as to the compliance with the *acquis communautaire*.

The article also notes that an important area of improving the quality of the regulatory framework for the functioning of the constitutional mechanism of state power is the need to improve legal techniques.

Key words: legislative process, constitutional process, legislative expert examination, state power, constitutional mechanism of state power.