

ЕВОЛЮЦІЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ: зарубіжний досвід

Юлія Перерва,

*викладач кафедри конституційного і міжнародного права
Навчально-наукового інституту права, економіки та соціології
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Здійснено аналіз еволюції розвитку законодавчого процесу, що дало змогу оцінити динамізм і перспективи цього політико-правового явища. Встановлено, що в державно-правовому аспекті найбільш ефективним та ілюстративним є виділення основних стадій цього процесу за характером юридично значущих ознак, що запроваджувалися. Виокремлено чотири етапи еволюції законодавчого процесу, що різняться між собою за змістом та історичними рамками.

Ключові слова: законодавчий процес, стадії законодавчого процесу, закон, еволюція, розгляд законопроекту, обговорення законопроекту, читання законопроекту, прийняття закону.

Незважаючи на своєрідність історії окремих народів, держав і систем права, в їх розвитку багато спільних ознак та закономірностей. Конкретні факти про видання законів у тій або іншій країні можуть бути дуже важливими для наукового пізнання, оскільки в них можна прослідкувати властивості певної історичної системності, вони допомагають зрозуміти процеси законотворчого розвитку протягом століть. Щоб пізнати ці об'єктивні закономірності необхідно, використовуючи порівняльно-історичний метод, виявити загальне й особливе в розвитку законодавчого процесу в різних державах. Лише тоді еволюція законодавчого процесу постане перед нами не як нескінченний калейдоскоп дат і подій, а як закономірна зміна процедур видання законів, властивих усім народам, які перебувають на певній стадії розвитку.

Метою цієї статті є аналіз становлення та розвитку законодавчого процесу в світі. Новизною статті є виділення чотирьох самостійних етапів еволюції законодавчого процесу на підставі юридично значущих ознак, що запроваджувалися.

Відомо, що першою сходинкою в розвитку класового суспільства та початковою фазою становлення права був Стародавній світ. Перші пам'ятки законотворення, про які йдеться в історичних першоджерелах, належать державам Стародавнього Сходу. Серед найвидатніших пам'яток законотворчості можна назвати месопотамські закони Ур Наму (XXI ст. до н. е.) та царя Хаммурапі (XVIII ст. до н. е.), китайську Книгу законів – Фацзін (IV ст. до н. е.) та ін.

Хоча поняття «закон» і виникло на такому ранньому етапі розвитку суспільства, проте говорити про зародження законодав-

чого процесу в цей час ще зарано, оскільки державам східної деспотії не було притаманне прагнення поставити волю правителя у певні процедурні рамки. Принаймні, сучасна історична наука не має підтверджень того, що в державах Стародавнього Сходу творення закону здійснювалося за певними процедурними нормами.

Історичною прабатьківщиною законодавчого процесу стали інші країни Стародавнього світу – античні держави. До них можна віднести Спарту, Афіни, а також Стародавній Рим, який посідав найвищий щабель у розвитку античного політичного устрою. Принаймні, до нашого часу дійшло чимало свідчень того, в якому порядку, за якими правилами розроблялися та приймалися закони в античних державах-полісах, а також республіканському та імператорському Римі. Так, у римлян, як і в інших народів, найдавнішим джерелом права був звичай, який пізніше санкціонувався державою. Запис і публікація законів були проведені з ініціативи плебеїв, які цього наполегливо вимагали, оскільки існуючі звичай та закони довільно тлумачилися суддями-патриціями, які використовували неписане право винятково у власних інтересах. Першим писаним законом, що дійшов до наших днів, був кодекс, відомий нам як Закони XII таблиць. Римський переказ досить повно характеризує історію його створення. У 451 р. до н. е. було обрано комісію з 10 осіб для написання законів і здійснення на цей період державної влади. Протягом одного року децемвіри склали десять таблиць, які Народні збори (найвищий орган влади) затвердили як закони. Однак через те, що в законах були виявлені певні прогалини, на наступний рік для доопрацювання законів обрали нових децемвірів, які написали ще дві таблиці, що теж були затверджені Народними зборами [1, с. 61].

Аналіз роботи Народних зборів свідчить, що в Стародавньому Римі зародилася про-

цедура прийняття законів, тобто законодавчий процес. Правом законодавчої ініціативи володіли лише магістрати (службові особи), які повинні були вивішувати проект закону на форумі за три тижні до Народних зборів. Починалися Народні збори на світанку та повинні були закінчитися до заходу сонця. Спочатку виконувалися різні релігійні обряди, потім оголошувалися питання та пропозиції стосовно їх розв'язання. Так, представник магістрату зачитував громадянам, які зібралися, проект закону. За необхідності відбувалося обговорення. Якщо не виникало такої потреби або були відсутні промовці, проводили голосування. В ранній період республіки воно було відкритим, а з II ст. до н. е. введено таємне голосування. Тим, хто голосував за закони, видавали дві таблички. На одній була написана буква «U» – *uti rogas* – «як пропонуєш», на іншій – буква «A» – *antiguo* – «як було попередньо». В урну кидали одну з табличок.

Прийнятий зборами закон затверджував сенат, після чого закон набирал чинності. Після видання в III ст. до н. е. закону Менія, законодавча процедура зазнала демократичних змін, у зв'язку з чим сенат позбавили права затверджувати рішення зборів. З цього можна зробити висновок, що виникнення законодавчого процесу пов'язане з появою в процесі формування державної волі, по-перше, окремих, логічно завершених етапів (стадій), які повинен був пройти кожний законопроект, по-друге, спеціально уповноважених суб'єктів, які на тому чи іншому етапі проходження законопроекту виконували чітко визначені, властиві лише їм функції. Виразно виділяються такі стадії законодавчого процесу, як законодавча ініціатива, розгляд, прийняття та затвердження закону. І хоча процедура прийняття законів не була досконалою, ми можемо впевнено стверджувати, що загальні її ознаки притаманні сучасному законодавчому процесу.

В усіх країнах сучасного світу, у тому числі в Україні, законодавчий процес має такі основні стадії, як законодавча ініціатива, розгляд, прийняття та затвердження закону, започатковані ще в Стародавньому Римі. Вітчизняна політико-правова практика цілком сприйняла принциповий підхід давньоримських юристів до творення закону як особливого виду юридичної процесуальної діяльності, що має здійснюватися виключно уповноваженими суб'єктами.

Просунувшись так далеко в процесі прийняття законів, стародавні цивілізації, на жаль, не змогли зберегти цього надбання. Їх руйнація та наступне становлення ранньофеодальної державності, а згодом і феодальна роздробленість не внесли нічого прогресивного в практику законодавчого процесу. Навпа-

ки, призвели до того, що його еволюція була істотно загальмована (принаймні в Європі) на декілька століть.

Певне відродження юридичних процедур і законодавчого процесу відбулося в середні віки. На другому етапі розвитку феодальної державності оформилися специфічні станово-представницькі установи, яким була властива законодавча функція й які відіграли значну роль у становленні сучасного законодавчого процесу. Класичними зразками таких установ були Генеральні штати у Франції, рейхстаг у Німеччині, Вальний Сойм у Польщі тощо.

Однак найбільший внесок до скарбниці світової політико-правової теорії та практики, у тому числі в аспекті законодавчого процесу, зробив станово-представницький парламент *Англії*. Вперше скликаний у 1265 р., він пере-творюється з 1295 р. (коли працював так званий зразковий парламент) на постійний законодавчий орган країни. Основною правовою формою парламентської діяльності були петиції, які містили скарги на всілякі порушення, а також прохання про надання місцевих, спеціальних або індивідуальних привілеїв, не передбачених загальним правом [2, с. 18]. У період з 1413 до 1461 р. в Англії з'явилися перші закони – біллі, які вносилися до парламенту у формі завершених, готових проектів; вівся облік прийнятих законів.

У цей час правила процедури ще не були розвинуті, не склалися форми проведення засідань, висування законодавчих пропозицій, внесення поправок, правила дебатів. Проте вже тоді існували форми взаємодії палат у законодавчій сфері. Так, із різних питань, порушених у виступах короля, він міг одразу отримати відповідь від спікера, або лорди та громади збиралися на спільну конференцію, щоб разом відповісти королю. Дебати в обох палатах проходили вільно, і втручання корони в дебати палати громад практично невідомі.

Що стосується технічних деталей процедури, то у зв'язку з процесом проходження та прийняття біллів установилася практика трьох читань. Це зумовлено суто прозаїчною причиною – тексти були записані на пергаменті, а оскільки пергамент був дуже дорогий, то це ускладнювало внесення виправлень у тексти законів. Перше читання зводилося до представлення білля спікером, після чого він запрошував членів палати громад виступити по суті, але даремно часу не витратити. На другому читанні білль або доповнювався, передавався на розгляд, або відхилявся. Після внесення поправок у законопроект на-ставав етап третього читання – білль з виправленнями приймався або відхилявся більшістю голосів. Якщо білль

приймався, його скріплювали формулою «Soit baill'eaux Seigneurs» («Так ухвалили сеньйори»). Якщо білль відхилявся, то палата вже не розглядала цей законопроект. Після занесення тексту на пергамент виправлення більше не приймалися [2, с. 22].

Практика трьох читань ніколи не була жорстко закріплена. Особливо складні біллі або біллі, зміст яких викликав багато зауважень, могли обговорюватися більше трьох разів. В інших випадках білль міг бути прийнятий або відхилений після першого або другого читання. Стала практика трьох читань була скоріше звичаєм, аніж якоюсь універсальною формою розгляду біллів.

Зважаючи на викладене, можна зробити висновок, що на початок XVI ст., ще до появи перших протоколів, основи парламентських процедур вже існували та були закріплені практикою, що дало можливість для їх подальшого стрімкого розвитку. Так, з'явилися перші закони – біллі, які вносилися до парламенту у формі закінчених, готових проектів; вівся облік прийнятих законів; нижня палата (палата громад) подавала біллі, займалася законопроектною роботою; сформувався правила розгляду законопроекту в трьох читаннях. Обриси, яких набув законодавчий процес у цей період, стали базою для подальшого його розвитку.

Наступні здобутки в парламентській процедурі прийняття законів належать до Новітнього часу. Так, у конституційній історії Англії XVII ст. відоме як період поступового переходу до нової форми правління – дуалістичної монархії. Парламентські звіти того часу містили багато рішень, метою яких було встановлення порядку обговорень у палатах. У результаті цих рішень частина парламентських звичаїв стала все менше регулюватися усною традицією та все більше правом, зафіксованим у звітах. У той самий час палати почали створювати нові процедури, застосовуючи їх на практиці. Так, у першій половині XVII ст. виникла нова форма роботи палати громад – комітет усієї палати, що обговорював найважливіші законопроекти та політичні питання. Форма комітету всієї палати завдяки менш твердим правилам ведення дебатів дозволяла провести всебічне обговорення законопроектів або інших питань. Крім того, комітет усієї палати, а також комітет із привілеїв, що розглядав результати спірних виборів, були оплотом палати та сприяли її захисту від впливу корони й уряду [2, с. 33].

У 1832 р., разом із реформою «гнилих містечок», закінчилася трансформація англійського парламенту з інституту, що зберіг деякі середньовічні ознаки (зокрема, станovo-представницькі елементи), на сучасний законодавчий і представницький орган, який існує й понині. Однак завершальною віхою у

формуванні парламентських процедур став Акт про парламент 1911 р., який встановлював:

- будь-який білль, котрий спікер палати громад вважатиме «фінансовим», іде на підпис королю, минаючи палату лордів;
- будь-який інший білль, якщо він відхилений палатою лордів, повертається до палати громад для нового голосування.

Якщо білль підтверджується палатою громад і знову відхиляється палатою лордів, то він ставиться на третє й останнє голосування. Білль, прийнятий громадами утретє протягом двох років, надсилається на підпис королю, минаючи палату лордів [1, с. 84; 3, с. 384].

Досвід, отриманий Англією на шляху становлення та розвитку законодавчого органу, а також процедур, які в ньому відбувалися, був запозичений іншими державами. Він також справив вплив на основи державної влади **США**. Після переможного завершення Війни за незалежність Сполучені Штати розпочали свій шлях до створення власного федерального державного апарату. За Конституцією 1787 р. законодавчі функції були відведені Конгресу федерації, що складався з двох самостійних палат – Палати представників і Сенату.

Попередній розгляд законопроектів здійснювався парламентськими комітетами, яких було кілька десятків у кожній палаті. Комітетська система зумовила значні зміни в роботі конгресу: гласність змінилася суворою секретністю, стало правилом проводити консультації з тими, хто був прямо заінтересований у прийнятті законопроекту. Лише у 1973 р. Палата представників, а у 1975 р. Сенат ухвалили, що засідання комітетів мають проводитися гласно. Закриті засідання допускаються лише як виняток і тривають не більше двох тижнів.

На початку XIX ст. спеціальні комітети, що створювалися для вивчення конкретних біллів і розпускалися після їх розгляду, явно переважали над комітетами постійними. Так, у Сенаті до 1816 р. взагалі не було постійних комітетів, а в Палаті представників у 1800 р. їх було утворено всього 6 (тільки в Конгресі III скликання (1793–1795 рр.) діяло до 350 спеціальних комітетів). Основною зброєю обговорення та прийняття рішень у Конгресі був комітет усієї палати – орган, що складався фактично з усіх членів палати, який засідав за правилами спрощеної процедури [4, с. 33].

У 1889 р. були значно розширені повноваження спікера Палати представників. Він мав змогу справляти часто вирішальний вплив на хід законодавчого процесу в Конгресі. Одночасно відбулося обмеження такого

важливого інституту парламентської демократії, як вільна дискусія в Конгресі [1, с. 221].

Слід зазначити, що загальні принципи, закріплені в Конституції 1787 р. стосовно діяльності Конгресу й обох його палат, зберігають силу донині. Разом із тим характер їх діяльності зазнав істотних змін.

Дещо відмінним від американського шляхом відбувався розвиток законодавчого процесу у **Франції**. Велика Французька революція 1789 р. відіграла особливу роль у процесі утвердження конституційного порядку та нових демократичних принципів організації державної влади. У ході революції бунтівні депутати, розглядаючи себе як представників усієї нації, організувалися спочатку в Національні (17 червня 1789 р.), а потім (9 липня 1789 р.) в Установчі збори. Найважливішим підсумком діяльності цих зборів і першого етапу революції стала Конституція, текст якої був складений на основі численних законодавчих актів, що мали конституційний характер і були прийняті у 1789–1791 рр. [5, с. 57].

Законодавча влада відповідно до Конституції 1791 р. здійснювалася однопалатними Національними законодавчими зборами. Вона доручала виключно законодавчому корпусу законодавчу ініціативу та встановлення законів. Король міг лише запрошувати законодавчий корпус розглянути те чи інше питання. Не оминула вона й питання процедури, встановивши, що засідання законодавчого корпусу мають бути публічними, під час їх проведення повинні вестися протоколи, які друкуються для загального ознайомлення. Законодавчий акт міг бути обговорений і виданий лише в такому порядку [5, с. 58]:

- читання проекту постанови здійснювалося тричі, через проміжки часу, кожен з яких не міг бути коротше 8 днів;
- після кожного читання відкривалися дебати;
- кожна постанова виносилася абсолютною більшістю голосів;
- законопроект, відкинутий після третього читання, не міг бути знову внесений у ту ж сесію.

Король здійснював санкціонування законів (для цього йому надавався двомісячний строк) і мав право накласти вето на законопроект. Вето мало лише зупиняюче значення й якщо дві наступні легіслатури послідовно подавали той самий закон у тих самих поняттях, то вважалося, що король дав своє утвердження.

Наступною віхою в розвитку законодавчого органу та законодавчого процесу у Франції стала Конституція 1795 р. Уперше в історії французького конституціоналізму законодавчий корпус був створений не на однопалатній,

а на двопалатній основі. Право законодавчої ініціативи надавалося тільки нижній палаті – Раді п'ятисот, але її рішення ставало законом лише після схвалення верхньої палати – Ради старійшин.

Державний переворот 9 листопада 1799 р. призвів до усунення конституційних органів, і у грудні 1799 р. була прийнята нова Конституція. Для ослаблення можливої опозиції з боку законодавчої влади вона встановлювала своєрідне розщеплення законодавчого процесу, що здійснювався кількома суб'єктами. Так, уряд складав і пропонував законопроекти, що потім надходили до Трибунату. Законопроекти, які пропонував уряд, мали бути викладені в статтях. За урядом залишалася можливість повернути законопроект назад або подати його знову у змінено-му вигляді. Трибунат обговорював законопроекти, відхиляв їх або приймав шляхом голосування. Після обговорення проект закону вносився Трибунатом до Законодавчого Корпусу. Троє ораторів від Трибунату направлялися в супровід законопроекту з метою обстоювання та захисту перед Законодавчим Корпусом основ висунутих ними пропозицій, передбачених законопроектом. Законодавчий Корпус приймав або відхиляв законопроект шляхом таємного голосування без обговорення, оскільки вважалося достатнім, що законопроект і так вже був двічі обговорений ораторами Трибунату й уряду.

Існував також орган конституційного контролю – Охоронний сенат, до компетенції якого входило схвалення або скасування як неконституційного затвердженого закону, який направлявся до нього першим консулом. Нарешті, закон знову повертався до першого консула, який підписував та оприлюднював його на десятий день після прийняття. Таким чином, нові закони могли бути оприлюднені лише після того, як законопроект був запропонований урядом, повідомлений Трибунатом і директований Законодавчим Корпусом. Уся ця складна процедура фактично породжувала політичне безсилля законодавчих органів, їх велику залежність від першого консула.

Заслугує на увагу спроба Третьої республіки об'єднати накопичений досвід із конотворення. У результаті сформувався законодавчий процес, який нагадує сучасний. Так, правом законодавчої ініціативи наділялися кілька суб'єктів, які належали до різних гілок влади: президент і члени обох палат – палати депутатів і сенату. Обидві палати мали право вироблення законів. Проте фінансові закони в першу чергу подавалися до палати депутатів і ухвалювалися нею. Засідання палат проходили одночасно, але кожна з них працювала самостійно. На загальні збори вони скликалися лише у разі обрання прези-

дента або перегляду Конституції. Президент оголошував закон, ухвалений обома палатами. Протягом місячного строку, який встановлювався для оголошення закону, президент міг звернутися до обох палат з мотивованим посланням про нове обговорення, в якому йому не можна було відмовити.

Після Першої світової війни, а також у міжвоєнний період законодавчий процес у країнах Західної Європи та Північної Америки зазнав істотних змін, які були зумовлені загальним процесом демократизації тогочасного державного ладу. Проте на підставі здійсненого порівняльно-історичного дослідження можна зробити висновок, що основні елементи сучасного законодавчого процесу були сформовані ще наприкінці XIX ст. і стали результатом багатовікової еволюції порядку роботи представницьких установ.

Проведений аналіз дозволяє зробити **висновок**, що законодавчий процес пройшов складну еволюцію. За змістом, тобто за характером юридично значущих ознак, що запроваджувалися, еволюція законодавчого процесу складається з чотирьох етапів:

стародавній (античний) – формування окремих, логічно завершених стадій та спе-

ціально уповноважених суб'єктів законодавчого процесу;

середньовічний – формування станово-представницьких установ з чітко вираженою законодавчою функцією, накопичення практики парламентських процедур;

буржуазно-демократичний (Нового часу) – остаточне оформлення законодавчого процесу як різновиду парламентських процедур і його конституційно-правове оформлення, становлення комітетсько-комісійної системи в парламенті;

новітній (сучасний) – становлення світових стандартів законодавчого процесу, його глобалізація та запровадження досягнень НТР.

Література

1. Страхов М. М. Історія держави і права зарубіжних країн. – Х., 1999. – 416 с.
2. Левина М. И. Парламентское право Великобритании XVII – начала XIX вв. – М., 2000. – 169 с.
3. Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн: У 2 т. – К., 1998. – Т. 2. – 608 с.
4. Бельсон Я. М., Ливанцев К. Е. История государства и права США. – Л., 1982. – 167 с.
5. История государства и права зарубежных стран: Ч. 2 / Под ред. Н. А. Крашенинковой, О. А. Жидкова. – М., 1999. – 712 с.

The analysis of evolution of development of legislative process is carried out, that gave possibility to estimate dynamism and prospects of this political legal phenomenon. It is set that in a state legal aspect most effective and illustrative there is the selection of basic stages of this process in grain legally meaningful signs which were inculcated. Four stages of evolution of legislative process are selected, which differ between itself on maintenance and history periods.

Осуществлен анализ эволюции развития законодательного процесса, что дало возможность оценить динамизм и перспективы этого политического правового явления. Установлено, что в государственном правовом аспекте наиболее эффективным и иллюстративным является выделение основных стадий этого процесса по характеру юридически значимых признаков, которые внедрялись. Выделено четыре этапа эволюции законодательного процесса, которые отличаются между собой по содержанию и историческими рамками.

