

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.3.4.15>

ANALIZA PORÓWNAWCZA REALIZACJI DZIAŁALNOŚCI NORMOTWÓRCZEJ W RÓŻNYCH PAŃSTWACH

Volodymyr Zaverukha

*student Katedry Prawa Administracyjnego
Międzyregionalnej Akademii Zarządzania Personelem (Kijów, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0001-9108-6267

e-mail: Volodymyr_Zaverukha@ukr.net

Adnotacja. Znaczenie tego artykułu polega na tym, że do tej pory realizacja działań regulacyjnych odgrywa ważną rolę w funkcjonowaniu każdego państwa. W końcu nie ma państwa, w którym nie byłyby tworzone normy prawne. Jednak realizacja działań normotwórczych w każdym państwie ma pewne cechy, które są określone przez pewne czynniki. Wyjaśnienie tych czynników ma znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. W artykule przeanalizowano i porównano realizację działań regulacyjnych w różnych państwach. Przedstawiono charakterystykę prowadzenia działalności regulacyjnej w zależności od rodziny prawnej, do której należy państwo. Analizowana jest realizacja działań normatywnych w zależności od struktury organu ustawodawczego. Porównuje się realizację działań normatywnych w zależności od formy rządu, ustroju państwa, reżimu państwowego (politycznego). Stwierdzono, że działania regulacyjne w różnych krajach są prowadzone w różny sposób, ale istnieją cechy, które są powszechnymi realizacjami tej działalności.

Słowa kluczowe: państwo, stanowienie prawa, parlament, uprawnienia, organy publiczne, rząd, prawo.

COMPARATIVE ANALYSIS OF REGULATORY ACTIVITIES IN DIFFERENT COUNTRIES

Volodymyr Zaverukha

*candidate of the Department of Administrative Law Interregional
Academy of Personnel Management (Kyiv, Ukraine)*

ORCID ID: 0000-0001-9108-6267

e-mail: Volodymyr_Zaverukha@ukr.net

Abstract. The relevance of the article is that today the implementation of rule-making activities plays an important role in the functioning of any state. After all, there is no state in which legal norms are not created. However, the implementation of rule-making activities in each state has certain features that are determined by certain factors. Finding out these factors is both theoretical and practical. The article analyzes and compares the implementation of normative activity in different states. A description of the implementation of normative activity is given, depending on the legal family to which the state belongs. The implementation of normative activity is analyzed, depending on the structure of the legislative body. Compares the implementation of normative activities depending on the form of government, state structure, state (political) regime. It is concluded that rule-making activities in different countries are carried out differently, but there are characteristics that are common to the implementation of these activities.

Key words: state, lawmaking, parliament, powers, government agencies, government, law.

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗДІЙСНЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У РІЗНИХ ДЕРЖАВАХ

Володимир Заверуха

*здобувач кафедри адміністративного права
Міжрегіональної академії управління персоналом (Київ, Україна)*

ORCID ID: 0000-0001-9108-6267

e-mail: Volodymyr_Zaverukha@ukr.net

Анотація. Актуальність статті полягає в тому, що на сьогоднішній день здійснення нормотворчої діяльності відіграє важливу роль у функціонуванні будь-якої держави. Адже не існує держави, в якій не створювалися б правові норми. Проте здійснення нормотворчої діяльності в кожній державі має певні особливості, які визначаються певними факторами. З'ясування зазначених факторів має як теоретичне, і практичне значення. У статті аналізується та порівнюється здійснення нормотворчої діяльності у різних державах. Наводиться характеристика провадження нормотворчої діяльності залежно від правової сім'ї, до якої належить держава. Аналізується провадження нормотворчої діяльності залежно від структури законодавчого органу. Порівнюється здійснення нормотворчої діяльності залежно від форми правління, державного устрою, державного (політичного) режиму.

Зроблено висновок, що нормотворча діяльність у різних державах здійснюється по-різному, але є характеристики, які є загальними реалізації зазначеної діяльності.

Ключові слова: держава, законотворчість, парламент, повноваження, державні органи, уряд, закон.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день здійснення нормотворчої діяльності відіграє важливу роль у функціонуванні будь-якої держави. Адже не існує держави, в якій не створювалися б правові норми. Проте здійснення нормотворчої діяльності в кожній державі має певні особливості, які визначаються певними факторами. З'ясування зазначених факторів має як теоретичне, і практичне значення.

Мета статті. Вищезгадане вимагає детального дослідження факторів, що впливають на здійснення нормотворчості в різних державах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Даній проблемі приділяли увагу багато видатних учених, зокрема, В.М. Шаповал, І.В. Тетарчук, Т.С. Дьяков, Б.В. Каліновський, А.Я. Лапка, Н.Я. Лапка, Т.А. Пікуля, Л.А. Івершенко, Л.Н. Козодой, К.В. Тарасенко та ін.

Виклад основного матеріалу. Якщо проаналізувати нормотворчу діяльність різних країн, можна дійти невтішного висновку, що її здійснення залежить від правової сім'ї, до якої належить та чи інша держава.

Вирізняють такі правові сім'ї: 1) Сім'я простого права; 2) Сім'я мусульманського права; 3) Сім'я загального права; 4) Романо-германська сім'я права (Хаустова, 2014: 60-61).

У країнах, які входять у певну правову сім'ю, окреме джерело права грає провідну роль у регулюванні суспільних відносин. Наприклад, у країнах, що належать до сім'ї звичайного права, провідну роль у регулюванні суспільних відносин відіграє правовий звичай; сім'ї мусульманського права – релігійно-правова норма; сім'ї загального права – правовий прецедент; романо-німецької сім'ї права – нормативно-правовий акт.

Здійснивши аналіз нормотворчої діяльності різних держав, можна дійти висновку, що на цю діяльність впливають такі фактори:

1. Правова сім'я, до якої належить ця держава (що вже згадувалося).

2. Структура законодавчого органу (парламенту) цієї держави (парламент може бути однопалатним або двопалатним).

3. Форма правління (монархія чи республіка).

4. Форма державного устрою (унітарна держава або федерація).

5. Форма державного (політичного) режиму (демократичний або антидемократичний).

Дані фактори можуть впливати як на нормотворчу діяльність загалом, так і на окремі її аспекти, наприклад:

1. Правова сім'я впливає місце закону серед інших форм (джерел) права у регулюванні громадських відносин.

2. Структура законодавчого органу держави впливає на законодавчий процес у даній державі (законодавчий процес у державах, де функціонують двопалатні парламенти відрізняється від законодавчого процесу у державах, де функціонують однопалатний парламент).

3. Форма правління держави впливає на роль глави держави у нормотворчій діяльності (наприклад, роль глави держави у законодавчому процесі відрізняється у президентських республіках та парламентських республіках, абсолютних монархіях та обмежених монархіях тощо).

4. Форма державного устрою впливає участь у нормотворчій діяльності держави її адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, у федераціях, на відміну від унітарних держав, існує федеральне законодавство та законодавство суб'єктів федерації).

5. Форма державного (політичного) режиму впливає, зокрема, на суб'єктів нормотворчої діяльності (наприклад, у державах з антидемократичним політичним режимом, на відміну від держав із демократичним політичним режимом, участь у законодавчій діяльності бере лише партія чи особа, яка перебуває при владі).

Одним із важливих факторів, що впливає на нормотворчу діяльність у певній державі є структура законодавчого органу. У більшості країн світу органом, який приймає закони є парламент. Парламенти у різних країнах мають різну структуру, що впливає на законодавчу діяльність у цих країнах.

По структурі розрізняють такі види парламентів: 1) однопалатні; 2) двопалатні. На сьогоднішній день однопалатні парламенти існують майже у 70 країнах (Болгарія, Греція, Данія, Ізраїль, Нова Зеландія, Португалія, Туреччина, Угорщина, Фінляндія, Швеція та ін.). Двопалатні парламенти характерні для таких країн, як Австралія, Бразилія, Мексика, Німеччина, США, Італія, Іспанія, Франція, Японія та ін. (Каліновський, Лапка, Пікуля, 2012: 136).

Структура парламенту впливає на законодавчу діяльність, зокрема, щодо прийняття законів. У науковій літературі існує думка, що в однопалатному парламенті законодавча процедура не така складна, як у двопалатному парламенті (Тетарчук, Дяків, 2015: 101).

Як зазначає В.М. Шаповал, у двопалатному парламенті закон має бути ухвалено обома палатами. Однак при розгляді законопроекту нерідко виникають розбіжності, без подолання яких закон не може бути ухвалено. Існують різні процедури подолання таких суперечностей (Шаповал, 2010: 237).

Наприклад, у Конгресі Сполучених Штатів Америки кожна палата може голосувати проти законопроекту, ухвалених іншою палатою. Сенат може не ухвалити законопроект. Палата представників може запропонувати щодо нього поправки, які змінюють його суть. У цьому випадку для отримання законопроектом чинності

закону погоджувальна комісія, до складу якої входять члени обох палат, має запропонувати компромісне рішення, що задовольняє обидві сторони (Примаченко, 2011: 13).

Також, як приклад, можна назвати парламент Великої Британії, де Палата лордів може відхилити законопроект Палати громад, але через рік він може бути знову прийнятий нижньою палатою без урахування поправок верхньої палати і в порядку процедури звичайного голосування стає законом без жодної санкції верхньої палати (Крайнік, 2011: 15).

Можна назвати ще кілька прикладів. В Австрії заперечення або застереження верхньої палати із законом, прийнятим нижньою палатою, вирішуються останньою шляхом його повторного розгляду за спрощеною процедурою та прийняття простою більшістю голосів. У Польщі, Словенії, Чехії та в інших країнах відповідні розбіжності долаються нижньою палатою, але вже за рішенням, прийнятим на основі абсолютної більшості. У Німеччині та Японії у разі розбіжностей між палатами парламенту питання їх подолання вирішується загальною погоджувальною комісією (комітетом). Якщо така комісія (комітет) не зможе ухвалити рішення, або якщо її рішення не задовольняє нижню палату, остаточне рішення про ухвалення закону приймає нижня палата на основі більшості за дві третини від її загального складу (Шаповал, 2010: 237).

Таким чином, наявність двох палат у парламенті може викликати розбіжності між цими палатами, що виникають під час здійснення законодавчої діяльності та обумовлює необхідне нормативне регулювання усунення цих розбіжностей.

Також слід зазначити, що існують відмінності у правовому регулюванні нормотворчої діяльності, що здійснюється в однопалатних та двопалатних парламентах, зокрема діяльність кожної палати двопалатних парламентів регламентується окремим регламентом. Наприклад, у Німеччині регламенти палат парламенту приймаються у формі ухвал кожною палатою для себе і не вимагають схвалення іншої палати (Горшенцова, Закоморна, Ріжка, 2007: 8).

У однопалатних парламентах існує лише одне регламент, яким регулюється законодавча діяльність цього парламенту.

Крім структури парламенту значним чинником, що впливає на нормотворчу діяльність у державі є форма правління.

Нормотворча діяльність у державах, що мають різні форми правління, може відрізнятися. Основні відмінності стосуються участі глави держави у нормотворчій діяльності. Наприклад, існують такі форми правління, як абсолютна та конституційна монархії. Роль монарха у нормотворчій діяльності держави, що належить до абсолютних монархій, відрізняється від ролі монарха у нормотворчій діяльності в державі, що належить до конституційних монархій.

У абсолютних монархіях монарх видає власні законодавчі акти. Наприклад, ст. 39 Конституції Брунея передбачає, що султан має право видавати закони з метою зміцнення миру, порядку та гідного управління, а ст. 42 Конституції Оману вказує на те, що султан видає та затверджує закони (Артемчук, 2015: 66). Тобто законодавча влада в країнах, що належать до абсолютних монархій, беззастережно належить монарху, який фактично є єдиним органом законодавчої влади (Серьогіна, 2015: 96).

На протигагу абсолютної монархії, у країнах, що належать до конституційних монархій, законодавчі акти приймаються парламентом (Бесчастний, Філонов, Субботін, 2008: 162). Наприклад, у Швеції закони видає парламент – Ріксдаг (Жалій, 2013: 101).

На відміну від монархій (які розмежовуються за законодавчими органами – в абсолютних монархіях закони видає монарх, а конституційних – парламент), республіках будь-якого виду (президентські, парламентські, змішані) закони приймаються парламентом.

Також важливим фактором, що впливає на нормотворчу діяльність у державі є форма державного устрою.

Особливістю федерацій і те, що у державах із цією формою державного устрою кожен суб'єкт федерації має власну законодавчу систему органів (Коталейчук, 2009: 63). Тобто, разом із законодавством, яке поширюється на всю федерацію, існує також законодавство, яке поширюється лише на окремого суб'єкта федерації. Як приклад можна навести США, де існує федеральне та законодавство штатів.

Крім даних чинників, які впливають на нормотворчу діяльність, також варто відзначити форму державного (політичного) режиму. У країнах, які мають антидемократичну форму державного (політичного) режиму, парламент виконує номінальну роль законодавчої діяльності. Фактично, законодавча діяльність у цих державах здійснюється правлячою партією чи правлячою особою (наприклад, Кореїська Народно-Демократична Республіка).

Варто зазначити, що в Україні та інших країнах існують певні спільні риси адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності. Наприклад, ст. 92 Конституції України містить перелік суспільних відносин, що регулюються виключно законами (Конституція України, 1996). Подібний перелік також міститься у ст. 34 Конституції Франції, де зазначено, що закон встановлює норми щодо: 1) цивільних прав та фундаментальних гарантій, що надаються громадянам для користування публічними свободами; свободи, плюралізму та незалежності засобів масової інформації; обов'язків громадян щодо їх особистих та майнових прав, що здійснюються у зв'язку з національною обороною; 2) громадянства, правоздатності індивідів; сімейно-шлюбних відносин, успадкування та дарування; 3) визначення злочинів та провин (деліктів) та передбачених за них покарань; кримінального процесу; амністії; створення нових судів та статусу суддів; 4) джерел, ставок та умов оподаткування; порядку фінансової емісії. Окрім даних положень ст. 34 Конституції Франції передбачає, що закон також встановлює норми щодо: 1) порядку виборів

до палат Парламенту та місцевих представницьких органів влади, а також до представницьких органів французів, які проживають за межами Франції; умови реалізації представницьких мандатів та заміщення виборних посад у територіальних колективах; 2) встановлення категорій громадських установ; 3) фундаментальних гарантій, що надаються державним службовцям та військовим; 4) націоналізації підприємств та передачі власності підприємств публічного сектора до сектору приватного. Також у ст. 34 Конституції Франції зазначено, що закон визначає фундаментальні засади: 1) загальної організації національної оборони; 2) вільного управління територіальними колективами, їх компетенції та доходів; 3) освіти; 4) охорони навколишнього середовища; 5) правового режиму власності, речових прав, а також цивільно-правових та комерційних зобов'язань; 6) трудового права, права професійних спілок та соціального забезпечення (Шаповал, 2010: 428-429).

Отже, для багатьох держав (як це спостерігається на прикладі Франції) характерне закріплення на конституційному рівні суспільних відносин, що регулюються виключно законами.

Варто зазначити, що в деяких державах існує так звана «делегована законотворчість», тобто передання парламентом частини законодавчих повноважень іншим державним органам. Наприклад, в Італії парламент може делегувати уряду право законотворчості з будь-яких питань, за винятком тих, що самою конституцією відносяться виключно до його компетенції, а саме: 1) ухвалення конституційних законів; 2) прийняття законів про затвердження бюджету та фінансового звіту; 3) прийняття законів, що санкціонують ратифікацію міжнародних договорів. Механізм делегування законодавчих повноважень передбачає, що відповідні акти уряду втрачають чинність з моменту їх ухвалення, якщо вони не були затверджені парламентом протягом 60 днів після їхнього офіційного опублікування. Урядові акти, видані з урахуванням делегованих повноважень, називаються законодавчих декретів (Грималюк, 2010: 40).

Висновки. Отже, можна зробити такі висновки:

1. Нормотворча діяльність у різних державах здійснюється по-різному, але є характеристики, які є загальними реалізації зазначеної діяльності.
2. До факторів, що впливають на здійснення нормотворчої діяльності у тій чи іншій державі відносяться:
 - а) правова сім'я, до якої належить ця держава;
 - б) структура законодавчого органу (парламенту);
 - в) форма правління;
 - г) форма державного устрою та форма державного (політичного) режиму.
3. Правова сім'я впливає місце закону серед інших форм (джерел) права у регулюванні громадських відносин.
4. Структура законодавчого органу впливає законодавчий процес у цій державі.
5. Форма правління впливає на роль глави держави у нормотворчій діяльності.
6. Форма державного устрою впливає на участь у нормотворчій діяльності держави її адміністративно-територіальних одиниць.
7. Форма державного (політичного) режиму впливає на суб'єктів нормотворчої діяльності.

Список використаних джерел:

1. Артемчук Д.О. Законодавча влада: одноосібний та колегіальний аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія Юридичні науки. 2015. № 2. Т. 1. С. 65–68.
2. Бесчастний В.М., Філонов О.В., Субботін В.М. та ін. Конституційне (державне) право зарубіжних країн. К. : Знання, 2008. – 467 с.
3. Горшеньова М.С., Закоморна К.О., Ріяка В.О. та ін. Конституційне право зарубіжних країн. К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
4. Грималюк П.О. Делегована правотворчість у зарубіжних країнах. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 39–43.
5. Жалій Т.В. Правові засади функціонування парламентів України та Швеції: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2013. № 6-1. Том 1. С. 101–103.
6. Калиновський Б.В., Лапка О.Я., Пікуля Т.О. та ін. Державне право зарубіжних країн. К. : КНТ, 2012. – 528 с.
7. Конституція України від 28 червня 1996 № 254 к.
8. Коталейчук С.П. Теорія держави та права: навчальний посібник для підготовки до державних іспитів. К. : КНТ, 2009. – 320 с.
9. Крайнік П.І. Система державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: досвід для України. – К. : НАДУ, 2011. – 48 с.
10. Примаченко Л.В. Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України. К. : НАДУ, 2011. – 52 с.
11. Сьєогіна С.Г. Повноваження органів державної влади в законодавчій сфері за монархічної форми правління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 30. Т. 1. – С. 95–101.
12. Тетарчук І.В., Дяків Т.Є. Конституційне право зарубіжних країн: навчальний посібник для підготовки до іспитів. К. : «Центр учбової літератури», 2015. – 206 с.
13. Хаустова М. Проблеми класифікації правових систем. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 2 (77). С. 53–65.
14. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. К. : Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.

References:

1. Artemchuk, D.O. (2015). Zakonodavcha vlada: odnoosibnyi ta kolehialnyi aspekty [Legislative power: individual and collegial aspects]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*. Seria Yurydychni nauky. № 2. T. 1. pp. 65–68. [in Ukraine].
2. Beschastnyi, V.M., Filonov, O.V., Subbotin, V.M. ta in. (2008). Konstytutsiine (derzhavne) pravo zarubizhnykh krain [Constitutional (state) law of foreign countries]. K. : Znannia. – 467 p. [in Ukraine].
3. Horshenova, M.S., Zakomorna, K.O., Riiaka, V.O. ta in. (2007). Konstytutsiine pravo zarubizhnykh krain [Constitutional law of foreign countries]. K. : Yurinkom Inter. – 544 p. [in Ukraine].
4. Hrymaliuk, P.O. (2010). Delehovana pravotvorchist u zarubizhnykh krainakh [Delegated lawmaking in foreign countries]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. № 3. pp. 39–43. [in Ukraine].
5. Zhalii, T.V. (2013). Pravovi zasady funktsionuvannya parlamentiv Ukrainy ta Shvetsii: porivnialnyi analiz [Legal bases of functioning of parliaments of Ukraine and Sweden: the comparative analysis]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. № 6-1. Tom 1. pp. 101–103. [in Ukraine].
6. Kalynovskiy, B.V., Lapka, O.Ia., Pikulia, T.O. ta in. (2012). Derzhavne pravo zarubizhnykh krain [State law of foreign countries]. K. : KNT. – 528 p. [in Ukraine].
7. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] vid 28 chervnia 1996 № 254k. [in Ukraine].
8. Kotaleichuk, S.P. (2009). Teoriiia derzhavy ta prava: navchalnyi posibnyk dlia pidhotovky do derzhavnykh ispytyv [Theory of State and Law: A Textbook for Preparing for State Exams]. K. : KNT. – 320 p. [in Ukraine].
9. Krainik, P.I. (2011). Systema derzhavnoho upravlinnia Spoluchenoho Korolivstva Velykobrytanii i Pivnichnoi Irlandii: dosvid dlia Ukrainy [The system of public administration of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: experience for Ukraine]. – K. : NADU. – 48 p. [in Ukraine].
10. Prymachenko, L.V. (2011). Systema derzhavnoho upravlinnia Spoluchenykh Shtativ Ameryky: dosvid dlia Ukrainy [The system of public administration of the United States of America: experience for Ukraine]. K. : NADU. – 52 p. [in Ukraine].
11. Serohina, S.H. (2015). Povnovazhennia orhaniv derzhavnoi vlady v zakonodavchii sferi za monarkhichnoi formy pravlinnia [Powers of public authorities in the legislative sphere under the monarchical form of government]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Vyp. 30. T. 1. – pp. 95–101. [in Ukraine].
12. Tetarchuk, I.V., Diakiv, T.Ie. (2015). Konstytutsiine pravo zarubizhnykh krain: navchalnyi posibnyk dlia pidhotovky do ispytyv [Constitutional law of foreign countries: a textbook for exam preparation]. K. : «Tsentr uchbovoi literatury». – 206 p. [in Ukraine].
13. Khaustova, M. (2014). Problemy klasyfikatsii pravovykh system [Problems of classification of legal systems]. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 2 (77). pp. 53–65. [in Ukraine].
14. Shapoval, V.M. (2010). Konstytutsiine pravo zarubizhnykh krain [Constitutional law of foreign countries]. Akademichniy kurs: pidruchnyk. K. : Yurinkom Inter. – 464 p. [in Ukraine].