



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

С. В. Назаренко

*старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права*

УДК 342.6 (477)

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В УКРАЇНІ

Здійснено аналіз конституційного права законодавчої ініціативи в Україні. Доводиться потреба розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи за рахунок народної ініціативи. На підставі дослідження окреслено шляхи удосконалення чинного законодавства України у цьому напрямі.

Ключові слова: право законодавчої ініціативи, законодавчий процес, народна законодавча ініціатива, суб'єкти права законодавчої ініціативи.

Сьогодні стає дедалі очевидним, що ефективність і дієвість законів залежить від того, наскільки є чіткими та узгодженими норми щодо їх ініціювання, розгляду та затвердження. Звичайно, це повинні бути такі правила, які створені на основі вивчення сучасної технології прийняття законів, врахування передових світових зразків здійснення законодавчої діяльності.

Тож дослідження проблеми права законодавчої ініціативи є надзвичайно актуальним, оскільки:

— *по-перше*, пов'язане з широким колом проблем, породжених сучасним станом суспільства і таких, що потребують законодавчого вирішення;

— *по-друге*, стосовно деяких аспектів питання діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи немає єдиної точки зору як серед науковців, так і серед практиків. Зокрема, серед науковців ведуться дискусії, насамперед, щодо точнішого визначення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи;

— *по-третє*, досі не проводилося комплексне дослідження статусу суб'єктів права законодавчої ініціативи;

— *по-четверте*, дане дослідження може сприяти вдосконаленню законодавчої діяльності та законодавчого процесу, позитивно вплине на якість викладання конституційного права України.

З цього випливає необхідність наукового осмислення проблеми законодавчої ініціативи як однієї із стадій законодавчого процесу і правової категорії з метою



поліпшення правового регулювання відносин між законодавчим органом та суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Окремі проблеми права законодавчої ініціативи досліджувалися вченими-конституціоналістами, зокрема, А. З. Георгіцею, А. В. Суриловим, М. В. Баглаєм, А. Н. Шохиним, В. Ю. Рагозиним, В. М. Шаповалом, Л. Т. Кривенко, О. М. Мудрою.

Досвід роботи Верховної Ради України в умовах незалежності свідчить, що законодавчій діяльності вищого представницького органу не може бути дана однозначна оцінка. Позитивним є те, що значно розширилося коло суспільних відносин, які регулюються безпосередньо законами, а негативним — що деякі з цих законів досить далекі від досконалості.

Сьогодні стає дедалі очевидним, що ефективність і дієвість законів залежить від того, наскільки є чіткими та узгодженими норми щодо їх ініціювання, розгляду та затвердження. Звичайно, це повинні бути такі правила, які створені на основі вивчення сучасної технології прийняття законів, врахування передових світових зразків здійснення законодавчої діяльності.

Законодавчий процес — це процес прийняття закону, який розпочинається із ініційованої парламентом законодавчої ініціативи або внесення законопроекту до парламенту.

У зв'язку з цим, особливого значення набуває критичне осмислення проблем законодавчої ініціативи та суб'єктів його здійснення.

Розглянемо докладніше стадію законодавчої ініціативи законодавчого процесу на основі аналізу світового досвіду конституційного регулювання та її співставлення з вітчизняною конституційною практикою.

Внесення законопроекту до парламенту в усіх державах є початковою стадією законодавчого процесу. Відомий український конституціоналіст А. З. Георгіца вказує, що теоретично вважається, що проект закону може запропонувати будь-який громадянин або юридична особа. Проте парламент не зобов'язаний розглядати кожен таку пропозицію. Повсюди він зобов'язаний обговорити проект, представлений посадовими особами або органами, які володіють законодавчою ініціативою, правом офіційного внесення до компетентного органу парламенту законопроекту або законопропонування (відмінність між законопроектом і законопропонуванням впливає з самого змісту цих слів: перше означає текст майбутнього закону з усіма його атрибутами, а друге — тільки ідею, концепцію майбутнього закону)" [1, с. 385].

Право законодавчої ініціативи розглядається як дія, здійснювати яку надається можливість правоуповноваженим суб'єктам; наслідки реалізації цих дій [2, с. 307]. Автори підручника з конституційного права зарубіжних країн вважають, що право законодавчої ініціативи — це офіційне внесення в компетентний орган — парламент правомочним суб'єктом права законодавчої ініціативи пропозиції про необхідність законодавчого регулювання [3, с. 493]. М. В. Баглай пише, що під правом законодавчої ініціативи прийнято розуміти юридично передбачену можливість державних органів і депутатів вносити у парламент проекти законів [4, с. 380]. Право законодавчої ініціативи реалізується її суб'єктами у формі внесення: проекту нового закону про зміни чи доповнення до чинного закону або про його скасування; обґрунтованої пропозиції про необхідність прийняття нового закону; пропозицій та поправок до документа законодавчої ініціативи, що розглядається Верховною Радою України [5, с. 16]. А також право законодавчої ініціативи включає в себе: право виступу у комітетах та на пленарному засіданні Верховної Ради України; право на відкликання законопроекту.

На основі викладеного, під правом законодавчої ініціативи, на нашу думку, слід розуміти повноваження чітко визначеного Конституцією України кола суб'єктів, яке полягає у можливості їх звернення до Верховної Ради України у формі подання проекту нового закону, змін до чинного законодавчого акту чи його скасування, а також можливість бути учасником законодавчого процесу з цього приводу.

Підкреслимо, що право законодавчої ініціативи не є загальним, воно не належить



всім без виключення суб'єктам — громадянам, державним органам чи громадським організаціям. Кожна держава у залежності від її природи та призначення, по своєму вирішує питання про суб'єктів права законодавчої ініціативи, їх коло є різним в країнах світу і визначається, частіше всього, конституціями. У Російській Федерації, наприклад, нараховується за підрахунками В. Ю. Рагозіна, 723 суб'єкта законодавчої ініціативи [6, с. 37].

Аналіз світового досвіду конституційного регулювання цієї стадії законодавчого процесу підтверджує висновок про існування певної закономірності: коло конкретних носіїв права законодавчої ініціативи залежить від форми правління, прийнятої в тій чи іншій державі [1, с. 385]. Особливо це стосується тих держав, де встановилися сталі демократичні режими. Наприклад, у Великобританії і США правом законодавчої ініціативи наділені тільки депутати. У Великобританії законопроект може бути внесений до парламенту тільки його членом. Навіть міністр, коли він пропонує проект закону, формально робить це як член парламенту. На звороті проекту в обов'язковому порядку має бути прізвище депутата, який подав його до Палати громад, а також прізвища не більше 11 депутатів, які виступають поручителями по законопроекту. (Постійне правило № 58) [1, с. 386].

У США хоча де-юре ні Президент, ні його адміністрація правом законодавчої ініціативи Конституцією не наділені, це зовсім не означає позбавлення виконавчої влади можливостей брати участь у законодавчій діяльності. Тут використовуються для цього щорічні послання глави держави, де викладаються основні положення програми законодавчої діяльності Конгресу, а також конгресмени, які є представниками від політичної партії до якої належить Президент. Тим більше, сама процедура є доволі простою. У Палаті представників, приміром, допускається, щоб у законопроекті був тільки один автор. Не обмежується і кількість законопроектів, яку може вносити один член палати. Не пропонуючи проекту закону по суті, конгресмен може обмежуватись внесенням до палати петиції про розгляд відповідного законопроекту. У такому випадку розробка законопроекту доручається постійному комітету або свої послуги надають багато чисельні лобістські організації, які зацікавлені в тому чи іншому вирішенні проблеми [1, с. 386].

Конституція Франції 1958 р. відносить до суб'єктів права законодавчої ініціативи лише депутатів і прем'єр-міністра (ст. 39). Президент Франції, як бачимо, не володіє правом законодавчої ініціативи.

Водночас у конституційній практиці останніх років окреслилась тенденція розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи. В окремих державах цим правом наділені: кантони — у Швейцарії; представницькі органи автономії — у Португалії та Узбекистані; постійні комітети (комісії) парламентів — в Австрії, Естонії, Латвії, Словаччині, Угорщині та Японії; парламентські фракції — в Естонії і Португалії; представницькі органи місцевого самоврядування — в Чехії, Генеральний прокурор — в Бразилії [7, с. 180].

Особливістю законодавчого процесу в Австрії, Білорусі, Іспанії, Італії, Латвії, Литві та ін. держав є т.зв. "народна ініціатива".

Відповідний аналіз конституційних положень дозволяє робити такий висновок, що у зарубіжних країнах Основні Закони передбачають право законодавчої ініціативи тільки за депутатами й урядом. У деяких з них до названих суб'єктів включаються і глава держави (ст. 68 Конституції Литовської Республіки, ст. 65 Конституції Латвійської Республіки, ст. 103 Конституції Естонської Республіки, ст. 73 Конституції Республіки Молдова, ст. 25 Конституції Угорської Республіки, ст. 118 Конституції Республіки Польща, ст. 104 Конституції Російської Федерації) [8, с. 96, 170, 201, 280, 328, 411, 761].

Демократичним рішенням вбачається доповнення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи, насамперед певною кількістю виборців у Латвії (1/10 частина), Македонії (10 тисяч осіб), Словенії (не менше п'яти тисяч виборців).

Безумовно, ця тенденція в цілому прогресивна, оскільки сприяє поглибленню



демократичних засад в організації законодавчої діяльності вищих представницьких органів.

З іншого боку, розширення кола суб'єктів веде до ускладнення процесу нормотворчості, появи великої кількості центрів, зайнятих підготовкою законопроектів і відсутності узгодженості між ними. До того ж підготовка законопроектів вимагає високого ступеня професіоналізму. Отже, більш демократична організація законодавчого процесу одночасно вимагає досягнення нового рівня його ефективності.

Не можна не помітити того, що в силу виняткової складності суспільних проблем окремого депутату, навіть якщо він і є професійним юристом, надзвичайно важко підготувати законопроект, спрямований на вирішення суттєвої проблеми державного життя.

Звернемося до конституційної практики законодавчого процесу в Україні. Першою його стадією об'єктивно є стадія реалізації права законодавчої ініціативи безпосередньо у парламенті. Від тих дій, які здійснюються у зв'язку з ініціюванням прийняття закону на допарламентських стадіях процесу залежить увесь хід проходження законопроекту у парламенті.

Законодавча ініціатива конституційована самим Основним Законом, який визначив коло суб'єктів права такої ініціативи. Ці суб'єкти є учасниками законодавчого процесу в парламенті на його відповідній стадії. З цього можна зробити висновок, що вони є учасниками законотворчості. Зазначене не заперечує наявність у парламенту законотворчої функції і не ставить під сумнів його визначення як єдиного органу законодавчої влади. Той факт, що учасники законодавчого процесу у Верховній Раді України на стадії реалізації права законодавчої ініціативи згідно зі ст. 93 Конституції України можуть бути Президент України, народні депутати, Кабінет Міністрів, національний Банк України лише означає участь цих суб'єктів на відповідному етапі у реалізації парламентської функції законотворчості.

Коло суб'єктів законодавчої ініціативи з числа органів державної влади зазначено Конституцією і перелік є вичерпний. Це право належить також Українському народу відповідно до ст.ст. 5, 72 Конституції України.

Слід відмітити, що коло суб'єктів законодавчої ініціативи, зазначених Конституцією України 1996 р., різко скорочено порівняно з аналогічними за Конституцією 1978 р. УРСР. У юридичній літературі є лише окремі пояснення щодо цього. Вказується, наприклад, що законодавчий орган не спроможний розглядати як законопроектні, пропозиції про удосконалення законодавства, що можуть надходити від різних осіб, коло яких взагалі складно окреслити [9, с. 7]. Конституцією України 1996 р. визначені як суб'єкти законодавчої ініціативи, ті суб'єкти, які безпосередньо пов'язані із вирішення найважливіших загальнодержавних питань.

Проблема конституційного регулювання законодавчої ініціативи у Верховній Раді України має ще один прояв. Із прийняттям чинної Конституції не припинилися дискусії стосовно раціоналізації, уточнення кола суб'єктів права такої ініціативи. Водночас практично поза увагою залишилося питання юридичної природи права законодавчої ініціативи.

Право законодавчої ініціативи необхідно розглядати не тільки як об'єктивне, а і як суб'єктивне право. У випадку його реалізації виникають правовідносини між суб'єктом цього права та парламентом. Це не означає, що парламент зобов'язаний прийняти запропонований проект як закон, а глава держави — підписати його та офіційно оприлюднити. Праву законодавчої ініціативи, реалізованому у вигляді конкретного, у відповідній спосіб поданого до парламенту законопроекту, кореспондується обов'язок парламенту прийняти цей законопроект до розгляду за умов виникнення необхідних, юридично визначених вимог і розглянути його у першому читанні. Вищезазначене не заперечує факту, що органи державної влади та їх посадові особи наділені не правами, а повноваженнями. Здійснення повноважень будь-якого органу може відбуватися у режимі відносин "право — обов'язок". По суті, передбачене ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи відповідних органів державної влади є елементом їх



компетенції, конкретним владним повноваженням, реалізація якого тягне здійснення парламентом повноваження (обов'язку) прийняття законопроекту до розгляду і розглянути його у першому читанні.

На окремий коментар заслуговує питання про коло суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначене Конституцією України. Можна погодитися з Л. Т. Кривенко, що воно "не видається безперечним у зв'язку з тим, що в ранг суб'єкта права законодавчої ініціативи не підноситься народ" [10, с. 31]. Інститут народної законодавчої ініціативи широко відомий конституційній теорії і практиці. Цей інститут був передбачений Конституцією УНР 1918 р. Більше того, він відображений у сучасному українському конституціоналізмі: пропозиції щодо народної ініціативи містив офіційний проект Конституції, розроблений робочою групою Конституційної комісії, і проекти, запропоновані рядом політичних партій. Народна законодавча ініціатива є важливим засобом прямої демократії, сполучення якого з представницькою демократією не тільки сприяє втіленню на практиці ідей народовладдя, а й забезпечує, еволюцію сучасного парламентаризму. Проте тут виявляється інша проблема, яка полягає у тому, що в Україні відсутні теоретико-правові розробки у цьому напрямі. Тому вважаємо, перш ніж це робити, слід відпрацювати саму процедуру здійснення народної законодавчої ініціативи, оскільки вона має деякі особливості.

Як вже згадувалося, за усталеною конституційною теорією і практикою коло суб'єктів права законодавчої ініціативи прямо залежить від форми державного правління. Наприклад, у президентських республіках президент таким правом не наділений. Ним не наділені тут й будь-які органи виконавчої влади, що є результатом так званого жорсткого поділу влади. З іншого боку, в країнах із парламентарними і змішаною республіканською формами уряду та звичайно його окремі члени є найактивнішими учасниками законодавчого процесу в парламенті на його початковій стадії. З цього можна зробити висновок про відповідність наділення правом законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Він забезпечує здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, що передбачає наявність у нього можливостей спрямовувати законодавчу діяльність парламенту на створення організаційно-правових умов для урядової діяльності. Можна говорити про органічний зв'язок між парламентською законотворчістю та урядовою діяльністю навіть без посилення на загальне відоме значення поняття "виконавча влада" як такої, що спрямована на виконання законів.

Досліджуючи процес реалізації права законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України, вважаємо, що слід посилити гарантії реалізації права законодавчої ініціативи всіма суб'єктами внесення законопроектів, зокрема Урядом України. В зв'язку з цим варто розширити комплекс відповідних правових заходів, насамперед гарантувати право участі будь-кого із суб'єктів права законодавчої ініціативи у всіх стадіях законодавчого процесу щодо внесення законопроекту та закріпити положення, згідно з яким внесені законопроекти не повинні доопрацьовуватися до розгляду їх у першому читанні. Такі положення сприятимуть демократизації законодавчого процесу.

Доречно зазначити, що реалізація права законодавчої ініціативи урядом має певну специфіку, адже лише він наділений правом вносити законопроект про Державний бюджет України, хоча поправки і доповнення до такого проекту під час його розгляду у Верховній Раді України можуть вносити й інші суб'єкти права законодавчої ініціативи. Це питання заслуговує на особливу увагу. Автор поділяє думку тих науковців, що визначають це явище як інститут бюджетної ініціативи, що полягає у праві внесення проекту бюджету на розгляд законодавчого органу та праві вносити до нього поправки й доповнення іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Найбільш заперечень з позицій "деполітизації" кола суб'єктів права законодавчої ініціативи викликають пропозиції внести зміни до Конституції з метою наділення цим правом Верховного Суду України. Призначенням судів загальної юрисдикції є здійснення



правосуддя, зміст якого не може мати політичного характеру. Право законодавчої ініціативи найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції поставило б під сумнів неполітичний характер уповноваженої діяльності цього органу. Пропонуючи, зокрема, зміни до законодавства про судоустрій і судочинство, Верховний Суд України виступив би у ролі “судді у власній справі”, що неприпустимо з огляду на природу правосуддя [10, с. 31].

Наділення Верховного Суду України правом законодавчої ініціативи також суперечило б усталеній концепції поділу влади, за якою судова влада може виступати в ролі арбітра у політичних спорах між законодавчою та виконавчою владами. При цьому вона повинна здійснювати такий арбітраж виключно юридичними засобами і на основі права, а не політики. Тому не випадковим є те, що за деякими винятками в зарубіжних країнах наділення судів правом законодавчої ініціативи непередбачене [11, с. 180].

Аналізуючи нормативно-правові акти, які регулюють здійснення Національним банком України права законодавчої ініціативи, варто зауважити, що вони детально передбачають процедуру підготовки та внесення законопроектів до Верховної Ради України, чого не можна сказати про реалізацію права законодавчої ініціативи Національним банком України у парламенті, оскільки нині вона забезпечується вузьким колом правових заходів. І підтримуючи думку О. М. Мудрої, їх необхідно розширити, насамперед, поряд із правом відкликання законопроектів, виступу представника Національного банку України на пленарному засіданні слід гарантувати йому право участі у всіх стадіях законодавчого процесу щодо внесеного банком законопроекту. Більше того, треба дати йому можливість брати участь у вирішенні спірних питань, які виникають у ході розгляду законопроектів, що стосуються функцій та повноважень як Національного банку, так і комерційних. Це дасть змогу банку України, у парламенті відстоювати внесені ним документи законодавчої ініціативи, дозволяючи вчасно давати необхідні пояснення, що, в свою чергу, слугуватиме співпраці законодавчого органу з Національним банком України.

В нинішніх умовах економічних реформ в Україні визнання Національного банку України суб'єктом права законодавчої ініціативи, як вважаємо, просто необхідне, але варто обмежити його законодавчу ініціативу, давши можливість реалізувати її лише з питань відання банку, направивши відтак його діяльність у сфері законотворчості у відповідне русло [9, с. 19].

Проведений нами аналіз підштовхує до висновку про те, що реалізація права законодавчої ініціативи в парламентах є не тільки найважливішою, але і вирішальною у більшості випадків стадією законодавчого процесу. Від ініціаторів того чи іншого законопроекту в значній мірі залежить не тільки сам факт започаткування закону, але і його зміст.

З позицій вітчизняної практики державотворення, як нам здається, перелік суб'єктів законодавчої ініціативи не видається вичерпним. Особливо, коли йде мова про конституювання виборців суб'єктом права законодавчої ініціативи. Тому автор у плані реформування ст. 93 Конституції України підтримує пропозицію тих дослідників, які пропонують конституювати виборців України суб'єктом права законодавчої ініціативи.

На основі вітчизняної практики є потреба надання права законодавчої ініціативи парламентським комітетам та посилення гарантій Кабінету Міністрів України у реалізації ним права законодавчої ініціативи.

Розвиток права законодавчої ініціативи як стадії законодавчого процесу нерозривно пов'язаний з удосконаленням системи нормативно-правових актів, які його регулюють. Актуальним з огляду на це є, передусім, прийняття закону “Про закони і законодавчу діяльність”, який визначить організаційно-правові засади останньої, основні риси закону, умови його дії, порядок зміни і сприятиме поліпшенню якості законодавчих актів та стабільності системи законодавства загалом.



Список використаних джерел

1. *Георгіца, А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики [Текст] / А. З. Георгіца. — Чернівці : Рута, 1998. — 484 с.
2. *Сурилов, А. В.* Теория государства и права [Текст] : [учебн. пособ.] / А. В. Сурилов. — К., Одесса : Высш. школа, 1989. — 438 с.
3. Конституционное право зарубежных стран [Текст] : [учебн.] / под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, М. М. Энтина. — М. : НОРМА, 2004. — 832 с.
4. *Баглай, М. В.* Конституционное право Российской Федерации [Текст] : [учебник для вузов 6-е изд., изм. и доп.] / М. В. Баглай. — М. : НОРМА, 2007. — 784 с.
5. *Шохин, А. Н.* Взаимодействие властей в законодательном процессе [Текст] / А. Н. Шохин. — М. : НАШ ДОМ, 1997. — 116 с.
6. *Рагозин, В. Ю.* Правовая экспертиза законопроектов в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституционное право, государственное управление, административное право, муниципальное право” / В. Ю. Рагозин. — М., 1998. — 22 с.
7. *Шаповал, В. М.* Конституційне право зарубіжних країн : [підручн.] / В. М. Шаповал. — К. : Артк, 1997. — 264с.
8. Конституции государств Европы [Текст] : [в 3-х т.] / под. общ. ред. Л. А. Окунькова. — М. : НОРМА, 2001. — т. 2. — 784 с.
9. *Мудра, О. М.* Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / О. М. Мудра. — К., 2003. — 22 с.
10. *Кривенко, Л.Т.* Конституційний процес. Кому вигідне “перетягування ковдри”? [Текст] / Л. Кривенко // Віче — 2004. — № 2. — С. 9–14.
11. *Шаповал, В. М.* Конституційне право зарубіжних країн: [підручник] / В. М. Шаповал. — К. : Артк, 1997. — 264 с.

Рекомендовано до друку кафедрою
конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 10 від 3 лютого 2011 року)

Надійшла до редакції 03.02.2011

Назаренко С. В. Некоторые проблемы права законодательной инициативы в Украине
Осуществлен анализ конституционного права законодательной инициативы в Украине.

Доказывается необходимость расширения круга субъектов законодательной инициативы за счет народной инициативы. На основе исследования очерчены пути совершенствования действующего законодательства Украины в этом направлении.

Ключевые слова: право законодательной инициативы, законодательный процесс, народная законодательная инициатива, субъекты права законодательной инициативы.

Nazarenko, S. V. To Some Aspects of Right of Legislative Initiative in Ukraine

The article is devoted to analyse of the legislative initiative of constitutional law in Ukraine. Rising of effectiveness of legislative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine as the only body of the legislative power and ensuring its quality are main directions of parliamentary reform. The actuality of the article is proved by increasing number of subjects of legislative initiative at the expense of people's initiative. According to the made research it has been outlined the ways of improvement of legislation in force in Ukraine.

Key words: The right of (legislative) initiative, legislative process, people's initiative, subjects of legislative initiative.

