

## **ПРАВОТВОРЧА ІНІЦІАТИВА ЩОДО СТВОРЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

Заплотинська Ю.І., аспірант

*Львівський національний університет ім. Івана Франка, вул. Університетська, 1, Львів, Україна  
yuliya.z.lv@gmail.com*

Досліджено первинну стадію правотворчості – стадію правотворчої ініціативи в розрізі процесу підготовки та створення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Також запропоновано класифікацію різних видів правотворчої ініціативи за критерієм її суб'єкта та його відношення до правотворчого органу – Кабінету Міністрів України (нормативна, безпосередня, внутрішня, субординована й зовнішня). Крім того, обґрунтовано потребу в законодавчому закріпленні можливості існування зовнішньої, тобто такої, що походить від суб'єктів поза урядом і всієї гілки державної виконавчої влади, ініціативи в межах правового поля.

*Ключові слова: правотворча ініціатива, суб'єкт правотворчої ініціативи, зовнішня правотворча ініціатива.*

## **ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА ОТНОСИТЕЛЬНО СОЗДАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ УКРАИНЫ**

Заплотинская Ю.И.

*Львовский национальный университет им. Ивана Франко, ул. Университетская, 1, Львов, Украина  
yuliya.z.lv@gmail.com*

Исследована первичная стадия правотворчества – стадия правотворческой инициативы в разрезе процесса подготовки и создания нормативно-правовых актов Кабинета Министров Украины. Также предложена классификация различных видов правотворческой инициативы по критерию ее субъекта и его отношения к правотворческому органу – Кабинета Министров Украины (нормативная, непосредственная, внутренняя, субординированная и внешняя). Кроме того, обоснована необходимость в законодательном закреплении возможности существования внешней, то есть такой, что происходит от субъектов вне правительства и всей ветви исполнительной власти, инициативы в рамках правового поля.

*Ключевые слова: правотворческая инициатива, субъект правотворческой инициативы, внешняя правотворческая инициатива.*

## **LEGISLATIVE INITIATIVE REGARDING LEGAL ACTS OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE ADOPTION**

Zaplotynska Y.I.

*Ivan Franko national university of Lviv, str. University, 1, Lviv, Ukraine  
yuliya.z.lv@gmail.com*

Notwithstanding the fact that each piece of legislation takes its rise from the understanding of the need in it, an initial stage of legislation could be only legislative initiative. A right to legislative initiative in front of the Cabinet of Ministers of Ukraine and appropriate procedure is a core step on the way to democratic legislation. Involvement of all state bodies and non-governmental sector in the process of legislation is of the greatest importance for building and existence of effective civil society and functioning state.

Hence, on the basis of legislative initiative' subject the following classification of legislative initiative could be offered:

- Normative, an initiative or assignment contained in legal acts of parliament or president (acts of higher legislative power than governmental ones);
- Direct, an initiative exercised by members of the Cabinet of Ministers of Ukraine;
- Internal, an initiative descending from sub-bodies of the Cabinet of Ministers of Ukraine;
- Subordinate, an initiative stemming from governmental bodies subordinate to the Cabinet of Ministers of Ukraine;
- External, an initiative displayed by the parties outside of government and parliament: judiciary, municipal authorities, political parties, NGOs, people.

Unfortunately, currently legislative initiative in front of the Cabinet of Ministers of Ukraine belong only to parliament, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine itself and its subordinates as well as other bodies of executive power in accordance with art. 50 of Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine". External initiative does not exist on official level.

However, it is essential that legislative procedure of bringing of the Cabinet of Ministers of Ukraine acts' drafts (legislative initiative) by non-governmental and non-parliamentary bodies is foreseen. Instead of using instruments much alike to lobbying and corruption, civil society and judiciary, in particular, should be given a right to initiate a legal act of the Cabinet of Ministers of Ukraine. For the abovementioned purposes, it is offered to amend art. 50 of

Law of Ukraine “On the Cabinet of Ministers of Ukraine” and consequent legislation and allow external initiation. However, it should meet the condition that a full act with all necessary documents is brought. Moreover, the Cabinet of Ministers of Ukraine is free to reject a draft upon motivated explanation.

Hence, it possible to outline five types of legislative initiative on the basis of its subject. One of these types, external initiation is not legally foreseen. Nevertheless, it is of the highest importance for our democracy and civil society. Hence, it is offered to make necessary amendment and give the external initiative official status.

*Key words: legislative initiative, subject of legislative initiative, external legislative initiative.*

Створення нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України завжди починається з виявлення потреби в ньому, що проявляється у винесенні ініціативи з його підготовки. Таким чином, це перший крок у правотворчому процесі, його початок. Право правотворчої ініціативи, а також порядок її реалізації є важливими питанням забезпечення верховенства права, дотримання найвищих стандартів правової держави й розвитку громадянського суспільства. Тому дослідження первинної стадії творення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, тобто правотворчої ініціативи, має важливе значення для розвитку джерельної бази українського права, оскільки акти уряду становлять значну частину нормативно-правового регулювання в країні.

Правотворча ініціатива як складова правотворчості була предметом дослідження таких науковців, як Ю.Г. Арзамасов, Б.В. Дрейшев, А.В. Міцкевич, А.С. Піголкін. Більш ґрунтовний аналіз у цій сфері здійснювався, зокрема, В.П. Уманською та Т.В. Васильєвою. Однак питання правотворчої ініціативи щодо актів Кабінету Міністрів України є недостатньо дослідженими в сучасній юридичній науці.

Метою статті є дослідження особливостей правотворчої ініціативи як стадії процесу створення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, а саме класифікація її за суб'єктом; виокремлення та характеристика різних видів правотворчої ініціативи в розрізі актів уряду, аналіз практичних проблем, пов'язаних із ними, пошук можливих варіантів удосконалення існуючої ситуації.

Вважаємо, що процес підготовки та прийняття будь-якого нормативно-правового акта, у тому числі Кабінету Міністрів України, починається з усвідомлення необхідності в правовому регулюванні певного кола суспільних відносин. Інакше кажучи, правотворчий процес починається з виявлення уповноваженим органом або особою об'єктивної потреби в правовому регулюванні, а саме в прийнятті нормативно-правового акта [1, с. 62].

З етапом усвідомлення такої потреби, який не регулюється *та не може бути врегульований* правилами нормативного й ненормативного характеру, тісно пов'язана стадія правотворчої ініціативи. Вважаємо, що у формальному сенсі саме вона і є первинною, вихідною точкою.

Деякі вчені-юристи розглядають правотворчу ініціативу як елемент усвідомлення необхідності в правовому регулюванні поряд із вказівками, що містяться в законах, а також зверненнями громадян і їх об'єднань [2, с. 160-162; 1, с. 62].

На нашу думку, виявлення необхідності в правовому регулюванні є первинним у відношенні до правотворчої ініціативи. Воно може бути здійснене шляхом аналізу правозастосовної практики, вивчення наявної нормативно-правової бази або через дослідження в інших соціально-гуманітарних сферах. Усвідомити необхідність у створенні певного нормативно-правового акта можуть різні суб'єкти, незалежно від їх повноважень. Таким чином, виявивши потребу в правовому регулюванні, суб'єкт такого виявлення може ініціювати процес безпосереднього створення нормативного акта. Оскільки процес усвідомлення є мисленнєвим процесом, він не може бути предметом нашого дослідження. Отже, розпочнемо аналіз із дослідження стадії правотворчої ініціативи.

Залежно від суб'єкта виявлення можна виокремити декілька форм правотворчої ініціативи щодо прийняття урядового акта:

- 1) нормативна – ініціатива, яка скеровується «зверху» шляхом закріплення обов'язку Кабінету Міністрів України прийняти нормативно-правовий акт з певного питання в законах або актах Президента України. Цей обов'язок може бути як прямо передбаченим, так і поставати зі змісту відповідного акта. Ініціатива в такому випадку обмежується встановленням обов'язку здійснити правове регулювання в необхідній сфері. Безпосередня підготовка та встановлення меж майбутнього акта повністю здійснюється правотворчим органом, тобто урядом, або за його дорученням. Яскравим прикладом може бути Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виплати у 2015 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» і «Про жертви нацистських

переслідувань» від 31 березня 2015 р. № 147 [6], яку було прийнято згідно з вказівкою, що міститься в ч. 1 Закону України «Про внесення зміни до статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [5];

- 2) безпосередня – ініціатива членів уряду. Міністр Кабінету Міністрів України може як самостійно брати участь у підготовці акта, так і доручити її апарату Кабінету Міністрів України або відповідному міністерству. У такому випадку ініціатива йде також, так би мовити, «згори»: вона походить від міністра, а безпосередня підготовка здійснюється на нижчому рівні, оскільки підготовка нормативно-правового акта – це об’ємна та складна робота, яка вимагає значних затрат часу і зусиль;
- 3) внутрішня – ініціатива, виявлена структурними підрозділами Кабінету Міністрів України. У такому випадку питання про створення акта виноситься на розгляд Кабінету Міністрів України перед прийняттям рішення про необхідність його розробки. Така ініціатива може бути двовекторною: знизу вгору і зверху вниз (від підлеглого до керівника та навпаки). Проте в будь-якому випадку вона проходить усю ієрархічну систему;
- 4) субординована (вертикальна) – ініціатива органів державної виконавчої влади, які повністю або частково підпорядковуються Кабінету Міністрів України та займають нижчу позицію в ієрархії;
- 5) зовнішня – ініціатива органів, установ, організацій та осіб, які не належать до вертикалей виконавчої влади чи законодавчої влади. Таку ініціативу може проявляти судова гілка влади, органи місцевого самоврядування, політичні партії, громадські організації, інші об’єднання громадян або безпосередньо громадяни.

Згідно із чинним законодавством України, а саме зі статтею 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [3] та параграфом 32 Регламенту Кабінету Міністрів України [7], ініціатива створення актів Кабінету Міністрів України може походити від Верховної Ради України через Конституцію України й закони України, Президента України шляхом видання ним своїх актів або доручень безпосередньо за ініціативою членів уряду, а також з ініціативи центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Таким чином, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України розробляються лише в межах нормативної, безпосередньої, внутрішньої й субординованої ініціатив. Можливість зовнішньої ініціативи, яка походить від органів іншої гілки державної влади, місцевого самоврядування або фізичних чи юридичних осіб, не передбачена в українському законодавстві.

Однак зовнішня ініціатива має важливе значення для формування діючої демократії та громадянського суспільства. Важливість ініціативи громадян у правотворчості державних органів як прояв демократизму підкреслювалася авторами й раніше [1, с. 65]. Не менш актуальним це питання залишається також сьогодні. За відсутності законодавчо встановленої можливості ініціювати створення тих чи інших нормативно-правових актів політичні партії, громадські організації, інші юридичні та фізичні особи користуються неформальними засобами, спорідненими з явищем лобіювання. Проте доцільніше запровадити зовнішню ініціативу в українське законодавство. Насамперед це може надати доступ громадянам до творення державної влади, посилить демократію, крім того, дозволить чітко обмежити процес, встановити прозору процедуру та вимоги до такої ініціативи.

Дійсно, треба визнати, що сьогодні існує практика внесення правотворчих пропозицій організаціями громадян та окремими людьми. Однак вона більш нагадує процес лобіювання, ніж внесення правотворчої ініціативи. Можна виокремити декілька варіантів такої практики:

- звернення до органів державної виконавчої влади на місцях, зокрема до обласних державних адміністрацій;
- звернення до центральних органів виконавчої влади, наприклад до різних міністерств;
- звернення безпосередньо до Кабінету Міністрів України.

Такі звернення відбуваються як у порядку, встановленому Законом України «Про звернення громадян» [4], так і в особистому порядку шляхом участі у відкритих слуханнях у межах прийомних годин керівництва або ж через особисті знайомства. Оскільки процес розгляду звернень є тривалою бюрократичною процедурою, а відкриті слухання є рідкістю, то в більшості випадків розробники проектів актів Кабінету Міністрів України серед громадськості мають можливість досягнути своєї мети або завдяки наполегливості, твердій позиції та скандальності на особистих прийомах у

керівництва, або ж шляхом використання знайомств у відповідних структурах. Зважаючи на вищенаведене, такий механізм важко назвати прозорим, правовим і таким, що зумовлює розвиток громадянського суспільства, відповідальності, ініціативи; він є малоефективним для залучення населення до правотворчості.

Таким чином, необхідним є створення прозорого, чіткого та зрозумілого правового механізму для внесення проектів актів Кабінету Міністрів України зовнішніми ініціаторами, зокрема об'єднаннями громадян. Можливість прямої правотворчої ініціативи для всіх членів суспільства – це новий крок у розвитку нашої державності.

Вважаємо за доцільне доповнити статтю 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» пунктом 7 такого змісту:

«7. Проект акта Кабінету Міністрів України може бути внесено будь-яким органом державної влади, місцевого самоврядування, іншою юридичною чи фізичною особою за умови дотримання всіх вимог, що ставляться до такого проекту. Проект акта Кабінету Міністрів України, поданий у порядку, встановленому цим пунктом, може бути відхилено за наявності письмового обґрунтування. Подальше доопрацювання проекту здійснюється за участі представника ініціатора».

Подальший розвиток цієї норми повинен міститися в Регламенті Кабінету Міністрів України.

Пропонуємо встановлення саме права вносити суб'єктами зовнішньої правотворчої ініціативи готовий проект акта Кабінету Міністрів України, а не ініціювати процес його підготовки, оскільки це переобтяжить Кабінет Міністрів України та державний бюджет. Право внесення проекту акта відображає активну позицію ініціатора щодо конкретного питання. У разі наявності зауважень до проекту відповідна служба Кабінету Міністрів України може ініціювати його доопрацювання в межах Кабінету Міністрів України або зі своїми зауваженнями повернути первинному ініціатору. Крім того, Кабінет Міністрів України уповноважений відхилити поданий проект з обґрунтуванням причин такого відхилення.

Таким чином, стадія правотворчої ініціативи в розрізі актів Кабінету Міністрів України може бути класифікована за критерієм суб'єкта, який може її вносити. Зокрема, правотворча ініціатива може бути нормативною, безпосередньою, внутрішньою, субординованою й зовнішньою залежно від відношення її суб'єкта до правотворчого органу – Кабінету Міністрів України. Нормативна походить із прямих вказівок актів вищої юридичної сили, а наступні три – від гілки органів виконавчої влади. Отже, поза правовим полем залишається зовнішня правотворча ініціатива, яка походить від органів місцевого самоврядування, судів, об'єднань громадян та окремих людей. Отже, зовнішня ініціатива потребує узаконення. Пропонуємо внести зміни до статті 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Регламенту Кабінету Міністрів України та похідних актів.

Перспективою подальших досліджень є аналіз можливих варіантів зміни законодавчого регулювання порядку внесення правотворчої ініціативи, а також існуючої практики, у тому числі закордонної.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении / Б.В. Дрейшев. – М. : Юрид. лит., 1977. – 160 с.
2. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика : монография / В.П. Уманская ; под ред. Б.В. Россинского. – М. : Юнити-Дана ; Закон и право, 2013. – 335 с.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 13. – Ст. 222.
4. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – Ст. 256.
5. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 року № 3551-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 45. – Ст. 425.
6. Деякі питання виплати у 2015 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» і «Про жертви нацистських

переслідувань»: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 р. №147 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 62.

7. Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 // Офіційний Вісник України. – 2007. – № 54. – С. 21. – Ст. 2180.

#### REFERENCES

1. Dreyshev, B.V. (1977), *Pravotvorchestvo v sovetskom hosudarstvennom upravlenii* [Legislating in Soviet governance], Yuridicheskaya literatura, Moscow, Russia.
2. Umanskaya, V.P. (2013), *Pravovye akty orhanov ispolnitelnoy vlasti. Teoriya i praktika : monografiya* [Legal acts of the executive authorities. Theory and practice : monograph], Yuniti-Dana ; Zakon i pravo, Moscow, Russia.
3. “On the Cabinet of Ministers of Ukraine” : Law of Ukraine of February 27, 2014 № 794-VII with further amendments, *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 2014, no. 13, art. 222.
4. “On Citizens’ Appeals” : Law of Ukraine of 02.10.1996 № 393/96-BP with further amendments, *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 1996, no. 47, art. 256.
5. “On Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection” : Law of Ukraine of October 22, 1993 № 3551-XII, *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 1993, no. 45, art. 425.
6. “Some issues of one-off payment provided by the Laws of Ukraine «On Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection» and «On Victims of Nazi Persecution» in 2015” : Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 31, 2015 №147, *Uryadovi kur'er*, 2015, no. 62.
7. “Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine on July 18, 2007 № 950”, *Ofitsiynyi Visnyk Ukrayiny*, 2007, no. 54, p. 21, art. 2180.