

УДК 342.9: 342.6 (477)



**Гетьман Євген Анатолійович**,  
начальник відділу координації правових  
досліджень апарату президії НАПрН України,  
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(Національна академія правових наук України)

## **КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ**

*У статті проаналізовано нормативно-правові акти, які визначають порядок здійснення Кабінетом Міністрів України повноважень щодо реалізації права законодавчої ініціативи. Досліджено досвід зарубіжних країн у сфері участі урядами держав у підготовці проектів законодавчих актів. Запропоновано створити при Кабінеті Міністрів України спеціальну комісію з метою розробки найбільш досконалого проекту закону.*

**Ключові слова:** законодавча ініціатива, суб'єкти законодавчої ініціативи, Кабінет Міністрів України, закон, підзаконні нормативно-правові акти.

**Постановка проблеми.** Процес вступу України до складу Європейського Союзу нерозривно пов'язаний із проведенням реформ практично в усіх сферах суспільного життя. Реформування тієї чи іншої галузі нерозривно пов'язане із прийняттям відповідних нормативно-правових актів як законодавчого, так і підзаконного характеру, а також передбачає їхню адаптацію до законодавства ЄС. Взагалі, у світовій практиці уряди країн є головними «постачальниками» законопроектів, оскільки саме уряд, як головний представник виконавчої влади в країні, більше за інші державні органи «стикається із проблемами та недоліками законодавства» та має найбільший арсенал для підготовки високоякісних, професійних законопроектів [1]. Тому на сьогодні існує потреба в розробці юридично обґрунтованої концепції здійснення урядом законопроектної роботи, що сприяла б сталому розвитку держави і прискорила вступ України до Європейського Союзу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання права законодавчої ініціативи привертали на себе увагу таких учених, як О. В. Богачова, В. І. Борденюк, С. М. Гусаров, Г. С. Журавльова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, В. В. Кравченко, Л. Т. Кривенко, З. О. Погорелова, А. М. Ришелюк, В. М. Шаповал, О. І. Ющик та деяких інших. Проте проблема ролі уряду в законодавчому процесі, зокрема як суб'єкта законодавчої ініціативи, не є комплексно дослідженою, особливо українськими науковцями та практиками, що й обумовило актуальність дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Порядок реалізації Кабінетом Міністрів права законодавчої ініціативи закріплений, перш за все, Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та регламентами Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Отже, Кабінету Міністрів України належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. З метою його реалізації Кабінет Міністрів «вносить проекти законів на розгляд Верховної Ради України» [2]. Реалізація нормотворчої діяльності Кабінетом Міністрів України, а саме в частині щодо реалізації права законодавчої ініціативи, починається зі складання «перспективних і поточних планів законопроектних робіт, завдань, визначених законами України, актами і дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра», які розробляються Міністерством

юстиції України відповідно до державних програм, концепцій розвитку країни та пропозицій центральних органів виконавчої влади та затверджуються урядом [2].

Взагалі, Міністерство юстиції України відіграє значну роль у реалізації Кабінетом Міністрів України права законодавчої ініціативи. Так, Указом Президента України та на його виконання — постановою Кабінету Міністрів України «з метою вдосконалення організації формування і реалізації державної правової політики, порядку розроблення проектів законів України» на Міністерство юстиції України покладено функції «головного розробника проектів законів, що вносяться Президентом України та Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, крім проектів, щодо яких законами України та актами Президента України встановлено інший порядок розроблення» [3].

Регламентом Кабінету Міністрів встановлено процедуру опрацювання проектів актів Кабінету Міністрів України, у тому числі законопроектів, секретаріатом Кабінету Міністрів, висновок якого обговорюється на засіданні уряду разом із законопроектом [2].

Готовий законопроект із необхідним пакетом документів подається до Верховної Ради та визначається особа, яка представлятиме законопроект у Верховній Раді [2]. Окремо встановлено право Кабінету Міністрів України у разі необхідності «у нагальному законодавчому врегулюванні питання ... звернутися до Президента України з пропозицією щодо визначення ним як невідкладного відповідного законопроекту, розробленого Кабінетом Міністрів, для позачергового розгляду Верховною Радою» [2]. Разом із тим Регламентом Верховної Ради України встановлено, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, вносяться до порядку денного сесій Верховної Ради як другий розділ після запланованих [4], та встановлено норму щодо порядку скликання позачергових пленарних засідань Верховної Ради у невідкладних випадках, але не встановлено строку, протягом якого Верховна Рада України має розглянути та прийняти конкретне рішення щодо законопроекту, який визначено як невідкладний.

Таким чином, на нашу думку, право Кабінету Міністрів України на звернення до Президента з метою прискорення невідкладного законопроекту у нагальному законодавчому регулюванні певного питання є «формальною».

Важливою нормою, встановленою Регламентом Верховної Ради України, є визначення Кабінету Міністрів України суб'єктом законодавчої ініціативи, який має виключне право подачі проекту закону про державний бюджет, та лише Кабінет Міністрів або Президент України мають право подавати законопроекти щодо «надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України» [4]. Таким чином, реалізація права законодавчої ініціативи є обов'язковою формою здійснення Кабінетом Міністрів України своїх повноважень.

Враховуючи наведене вище, можна дійти висновку, що реалізація Кабінетом Міністрів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді складається з трьох стадій: 1) планування законотворчої діяльності (фактично реалізується Міністерством юстиції України); 2) розробка законопроекту (реалізується Міністерством юстиції, іншими центральними органами виконавчої влади) та розгляд його в Кабінеті Міністрів України (експертиза здійснюється секретаріатом уряду та висновок із законопроектом розглядаються безпосередньо на засіданні уряду); 3) подача законопроекту до Верховної Ради України (складається з оформлення документального супроводження законопроекту, визначення відповідальної особи, яка представлятиме законопроект).

Як нами було зазначено раніше, саме уряд країни, як орган виконавчої влади, першим стикається з недоліками та проблемами законодавства і виступає одним із головних розробників проектів законодавчих актів. Тому, з метою виявлення позитивного досвіду реалізації права законодавчої ініціативи урядами іноземних держав, доцільно дослідити норми законодавства, якими цей порядок регулюється.

У Румунії уряд реалізує право законодавчої ініціативи через передачу законопроекту до однієї з палат парламенту [5]. Разом із тим у Румунії запроваджено інститут законодавчого делегування, відповідно до якого парламент може прийняти спеціальний закон, яким

уповноважити уряд на прийняття особистих нормативно-правових актів, які матимуть силу законів — ордонансів щодо питань, які не врегульовані органічними законами. Закон парламенту, який надає урядові право видавати ордонанс, має встановити галузь та терміни, у межах яких він має бути виданий, і в певних випадках ордонанси мають бути подані на затвердження до парламенту Румунії в порядку законодавчої процедури [5].

Отже, законодавець надає уряду право первинного регулювання суспільних відносин, але в Румунії воно певним чином обмежено тим, що, по-перше, має бути закон парламенту, який надасть право урядові на прийняття ордонансу, по-друге, саме цей закон визначить галузь і терміни прийняття урядом нормативно-правового акта та, по-третє, ордонанс у певних випадках має проходити законодавчу процедуру. Таким чином, вбачається, що в Румунії урядові простіше вийти до парламенту із законопроектом, так спростяться строки і процедура прийняття закону.

У Німеччині порядок реалізації урядом права законодавчої ініціативи закріплено Основним законом та Регламентом Федерального уряду. Законопроектна діяльність уряду Німеччини реалізується відповідно до програми діяльності уряду, розробленою на «початку кожного періоду легіслатури», та містить виключно «найбільш суттєві політичні проекти уряду». Усі законопроекти, які подаються Федеральним урядом в обов'язковому порядку, мають бути погоджені із зацікавленими міністерствами, та кожний законопроект має бути перевірений Міністерством юстиції на відповідність нормам діючого законодавства, єдності використання «мовних засобів і правил юридичної техніки» [1].

В Австрії, аналогічно з Німеччиною, законопроекти, які виносяться урядом, мають проходити процедуру погодження в Міністерстві юстиції на відповідність праву, вимогам щодо оформлення законопроектів і експертизи, до проведення якої залучаються зацікавлені суб'єкти, у тому числі представники федеральних органів виконавчої влади, земель, громадських організацій. Однак висновки експертів не є обов'язковими для «компетентного федерального міністерства, яке може проігнорувати його у випадку своєї незгоди» [6, с. 128–134]. Таким чином, вбачається, що компетентне міністерство (міністерство, яке розробило законопроект, який виносить уряд в порядку реалізації права законодавчої ініціативи) може не враховувати висновки експертизи, проведення якої є необхідною передумовою подачі законопроекту. Наприклад, виникає питання щодо актуальності запровадження додаткової процедури проведення експертизи законопроекту, результати якої не застосовуються та не мають процесуальних наслідків.

У Республіці Казахстан законопроектна діяльність уряду регулюється регламентом роботи уряду та здійснюється відповідно до плану законопроектних робіт. Поточні та перспективні плани законопроектних робіт уряду формуються Міністерством юстиції з урахуванням доручень Президента, Програми діяльності уряду, державних програм, планів заходів з їх реалізації та рішень Прем'єр-міністра на підставі пропозицій державних органів та спеціально створеної Міжвідомчої комісії з питань законопроектної діяльності при Уряді Республіки Казахстан. При цьому саме Міністерство юстиції обґрунтовує доцільність розробки кожного запропонованого законопроекту, включеного до плану. Разом із тим позитивний висновок Міжвідомчої комісії з питань законопроектної діяльності при Уряді Республіки Казахстан є обов'язковою умовою включення законопроекту до плану [7]. Таким чином, вбачається, що від рішення Міжвідомчої комісії з питань законопроектної діяльності залежить, чи буде законопроект включений до плану, на відміну від Австрії, де висновки правової експертизи законопроекту не впливають на наслідки його розробки та подальшого розгляду.

Міжвідомча комісія з питань законопроектної діяльності при Уряді Республіки Казахстан є консультативно-дорадчим органом, основними завданнями якого є: аналіз законопроектної діяльності Уряду та уповноважених органів; розробка рекомендацій з розробки планів законопроектних робіт; внесення на розгляд уряду пропозицій щодо пріоритетних напрямків законопроектної діяльності; розгляд законопроектів, ініційованих депута-

тами Парламенту та надання їм позитивної або негативної оцінки; вирішення питання щодо направлення законопроекту на наукову, правову або інший вид експертизи та ін. [8]. До складу міжвідомчої комісії, відповідно до постанови уряду, входять: Міністр юстиції — як голова комісії, заступник міністра юстиції — як заступник голови комісії, члени комісії — депутати Парламенту, представники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Генеральної прокуратури, Національного банку, Експертного інституту європейського права, політичних партій, науковці, представники громадських організацій тощо [8]. Таким чином, вбачається, що комісія, від якої залежить, чи буде певний законопроект схвалений та поданий до Парламенту до подальшого розгляду, складається у більшості своїй із представників органів виконавчої влади Республіки Казахстан.

Окрему увагу в Республіці Казахстан приділено законопроектам, які визначені як пріоритетні та потребують термінового розгляду. Так, Президент окремим посланням може визначити певний законопроект пріоритетним та суб'єкт нормотворення — розробник законопроекту зобов'язаний внести його до Канцелярії уряду протягом 20-ти днів, який, у свою чергу, протягом 10-ти днів має передати його на розгляд Парламенту [9]. Разом із тим передбачено також категорію законопроектів, які є терміновими. Такі законопроекти мають бути подані до Канцелярії уряду не пізніше 10-ти днів з дня визначення його терміновим, і не пізніше 7-ми днів після погодження з Президентом законопроект передається до Парламенту на розгляд [9]. Указом Президента Республіки Казахстан передбачено, що виключне право визначення законопроекту пріоритетним або терміновим належить Президенту та такі законопроекти підлягають обов'язковому погодженню з ним [9]. Ми вважаємо, що визначення законопроектів пріоритетними та терміновими і встановлення конкретних строків їх підготовки та подачі до Парламенту є позитивним досвідом, запровадження якого прискорює процедуру реалізації урядом права законодавчої ініціативи і відповідно прискорює законотворче врегулювання важливих суспільних відносин, які потребують термінового нормативного вирішення.

У Республіці Білорусь Конституцією встановлено, що Президент або уряд за його дорученням мають право внести пропозицію до Палати представників та Ради Республіки щодо визначення необхідності розгляду законопроекту в терміновому порядку. Такий законопроект має бути розглянутий протягом 10 днів з дня внесення його на розгляд [10]. На нашу думку, встановлення конкретного строку для парламенту, протягом якого він має розглянути терміновий законопроект, є позитивним досвідом, який має бути запроваджений в Україні, оскільки сприятиме прискоренню процедури прийняття законів з актуальних питань, які потребують негайного врегулювання саме на законодавчому рівні.

Враховуючи наведене вище, зрозуміло, що певний досвід іноземних держав з організації діяльності уряду щодо реалізації права законодавчої ініціативи, дійсно, може бути запроваджений в Україні. Так, в Україні Міністерство юстиції України «розробляє за пропозиціями міністерств та інших центральних органів виконавчої влади плани законопроектної роботи» [12], який у подальшому затверджується відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України, але не передбачено, що зазначений план погоджується з Парламентом країни (його планами законопроектної діяльності). Можливо, саме ця неузгодженість і є причиною взаємного блокування законопроектів урядом та депутатами. Але регламентом Кабінету Міністрів України встановлено, що перспективний план законопроектної діяльності затверджується урядом лише «після схвалення Верховною Радою Програми діяльності Кабінету Міністрів» [2]. На нашу думку, доцільно запровадити узгодження плану законопроектної діяльності Кабінету Міністрів із Парламентом України з метою вдосконалення законотворчого процесу в країні та усунення «боротьби за першість подачі законопроекту» між урядом та депутатами, усунення блокування подання законопроектів.

Другим важливим нововведенням, яке, на нашу думку, може бути запроваджено в Україні в процесі реалізації урядом права законодавчої ініціативи, є процедура узгодження законопроекту. Так, Міністерство юстиції України «здійснює правову експертизу проектів

законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи» [11]. Але при уряді Республіки Казахстан функціонує Міжвідомча комісія з питань законопроектної діяльності, основними завданнями таких комісій в узагальненому розумінні є вдосконалення законопроектної діяльності органів виконавчої влади взагалі та уряду зокрема, підвищення якості законопроектів.

У Кабінеті Міністрів України фахову та юридичну експертизу законопроекту, поданого до уряду, здійснює секретаріат, який його опрацьовує, «вносить поправки, пов'язані з приведенням у відповідність з правилами нормопроєктувальної техніки, редагує його та у разі потреби узгоджує поправки з головним розробником» [2]. Здійснюючи експертизу законопроекту, секретаріат уряду перевіряє його на відповідність чинному законодавству України, міжнародним договорам, програмам уряду та Президента, на узгодженість з актами Кабінету Міністрів, вивчає фінансово-економічний бік забезпечення законопроекту, повноту узгодження законопроекту з колом зацікавлених суб'єктів, досліджує ефективність способу нормативно-правового регулювання конкретної проблеми, показники результативності його реалізації та «аналізує регуляторний вплив проекту регуляторного акта, ... результати експертизи на відповідність проекту акта *acquis communautaire*» [2].

Секретаріат уряду складає експертний висновок за результатами дослідження законопроекту, який є обов'язковим для розгляду на засіданні Кабінету Міністрів України [2]. Але, на нашу думку, секретаріат уряду підходить до проведення експертизи дещо з технічної точки зору та здійснює аналогічну роботу з Міністерством юстиції України, яке проводить правову експертизу проектів законів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів. Слід зазначити, що до секретаріату Кабінету Міністрів України входять міністр уряду, його заступники, працівники служб та структурних підрозділів Кабінету Міністрів України [12].

**Висновки.** Таким чином, враховуючи досить низькі показники діяльності Кабінету Міністрів України щодо реалізації права законодавчої ініціативи, доцільно було б запровадити при Кабінеті Міністрів України спеціальну комісію, до роботи в якій залучати спеціалістів різних галузей: фахівців-практиків, науковців, представників громадських організацій тощо. Звісно, Міністерство юстиції України та Секретаріат уряду здійснюють правову експертизу законопроектів, які подаються Кабінетом Міністрів України в порядку реалізації права законодавчої ініціативи, але відповідність законопроекту нормам чинного законодавства не завжди гарантує досконале регулювання суспільних відносин, які потребують нормативного закріплення, всебічне їх охоплення та вирішення нагальних існуючих «життєвих» проблем, з якими в повсякденному житті стикаються громадяни України та практики, які саме реалізують норми чинного законодавства.

Запровадження такої форми погодження законопроекту на рівні вищого органу виконавчої влади має сприяти усуненню такого недоліку законодавства, як велика кількість законів про внесення змін та доповнень і максимально наблизити законодавство до реально-повсякденного життя. Значна кількість нормативно-правових актів про внесення змін та доповнень до чинного законодавства є, на нашу думку, ознакою низького рівня підготовки проектів нормативно-правових актів взагалі та законопроектів зокрема, а досить поширена відокремленість законодавства від існуючих проблем громадян свідчить про необізнаність нормотворчих органів про їх існування та нагальну проблему в практичному регулюванні.

Зазначена процедура, на нашу думку, можливо й ускладнить і збільшить тривалість розробки проекту нормативно-правового акта, але сприятиме вдосконаленню його якості, усуненню необхідності внесення численних змін та доповнень, необхідність у яких виникає на початку реалізації нормативно-правового акта, коли на практиці виявляються всі його недоліки, недоробки тощо.

### Список використаних джерел

1. Исмаилов Б. И. Реализация права законодательной инициативы в правоприменительной практике зарубежных стран и Республике Узбекистан. *Все о праве* : информ.-образов. юрид. портал. 2008. URL : <http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum6914/item6915.html>.

2. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. С. 21.
3. Про поліпшення організації законопроектної діяльності: Указ Президента України від 26.11.2003 р. № 1348/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 51. С. 73.
4. Про Регламент Верховної Ради України: від 10.02.2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. С. 133.
5. Конституція Румунії. *Конституції государств Центральной и Восточной Европы* / отв. ред. Н. В. Варламова. М., 1997. 578 с.
6. Кордик Д. Н. Реализация права законодательной инициативы Правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт). *Журнал российского права*. 2007. № 1. С. 128–134.
7. Регламент Правительства Республики Казахстан: Постановление Правительства Республики Казахстан от 07.04.2006 г. № 256. / БД «Законодательство стран СНГ» — Электрон. дан. М. : СоюзПравоИнформ, 2003–2014. URL: <http://www.spinform.ru>.
8. Положение о Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности: Постановление Правительства Республики Казахстан от 11.09.2000 г. № 1376. / БД «Законодательство стран СНГ» — Электрон. дан. М. : СоюзПравоИнформ, 2003-2014. URL: <http://www.spinform.ru>.
9. Правила определения приоритетности рассмотрения проектов законов, а также объявления рассмотрения проекта закона срочным: Указ Президента Республики Казахстан от 29.04.2003 г. № 1074 URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1039402](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1039402).
10. Конституція Республіки Білорусь від 15 березня 1994 року № 2875. URL: <http://www.spinform.ru>.
11. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2. *Офіційний вісник Президента України*. 2011. № 9. Ст. 548.
12. Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 р. № 850. *Офіційний вісник України*. 2009. № 61. С. 92.

**Гетьман Евгений Анатольевич,**  
начальник отдела координации правовых  
исследований аппарата президиума НАПрН Украины,  
доктор юридических наук,  
старший научный сотрудник  
(Национальная академия правовых наук Украины)

### **КАБИНЕТ МИНИСТРОВ УКРАИНЫ КАК СУБЪЕКТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ**

*В статье проанализированы нормативно-правовые акты, которые определяют порядок осуществления Кабинетом Министров Украины полномочий по реализации права законодательной инициативы. Исследован опыт зарубежных стран в сфере участия правительствами государств в подготовке проектов законодательных актов. Предложено создать при Кабинете Министров Украины специальную комиссию с целью создания наиболее совершенного проекта закона.*

**Ключевые слова:** законодательная инициатива, субъекты законодательной инициативы, Кабинет Министров Украины, закон, подзаконные нормативно-правовые акты.

**Hetman Yevhen Anatolievich,**  
Head of Legal Coordination  
Researches of the Office of the Presidium of the Law Sciences of Ukraine,  
Doctor of Legal Science  
(National Academy of Law Science of Ukraine)

### **CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE AS A SUBJECT THE LEGISLATIVE INITIATIVE**

*The article analyzes legal acts that determine the procedure for the Cabinet of Ministers of Ukraine to exercise powers to implement the right of legislative initiative. The experience of foreign countries in the sphere of participation by the governments of states in drafting legislative acts has been studied.*

*Given the rather low performance of the Cabinet of Ministers of Ukraine in relation to the implementation of the right of legislative initiative, it would be advisable to introduce a special commission under the Cabinet of Ministers to work involving specialists from different fields: practitioners, scientists, representatives of NGOs, etc. Of course, the Ministry of Justice of Ukraine and the Government Secretariat carry out a legal examination of bills submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine in order to implement the right of legislative initiative, but compliance of the draft law with the current legislation does not always guaran-*

tee the perfect regulation of social relations that require normative consolidation, their comprehensive coverage and urgent the existing "life" problems.

The introduction of such a form of approval of a bill at the level of a higher executive body should help eliminate such a lack of legislation as a large number of laws on amendments and additions and bring legislation closer to real daily life. A significant number of normative legal acts on amendments and additions to the current legislation is, in our opinion, a sign of the low level of drafting of normative legal acts in general and bills in particular, and quite often the separation of legislation from the existing problems of citizens, testifies to the lack of knowledge of normative bodies about their existence and urgent problem in practical regulation.

**Key words:** legislative initiative, subjects of legislative initiative, Cabinet of Ministers of Ukraine, law, by-laws normative-legal acts.

Надійшла до редколегії 02.03.2018