

УДК 342.52:342.531.41:342.537

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.13>

ПРАВО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ: ЗМІСТ ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Панасюк В.М.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ORCID: 0000-0001-8115-7621

Панасюк В.М. Право законодавчої ініціативи: зміст та форми реалізації.

У статті розглядаються правові та практичні аспекти реалізації права законодавчої ініціативи в Україні. Право законодавчої ініціативи є ключовим елементом демократичної системи. Ефективна реалізація цього права сприяє створенню якісної нормативно-правової бази, яка відповідає потребам суспільства та забезпечує стабільний розвиток держави.

Здійснено аналіз змісту права законодавчої ініціативи за результатами якого зроблено висновки, що зміст права законодавчої ініціативи охоплює комплекс дій, пов'язаних із розробкою, поданням, участю в обговореннях законопроектів та різняться в залежності від суб'єкта, яким реалізовується дане право. Відмінності змісту права законодавчої ініціативи різних суб'єктів обумовлені потребою диференціації правового регулювання, яка є необхідною з огляду на функціональне призначення суб'єктів даного права в механізмі функціонування держави.

Окрім цього, запропоновано структурувати зміст права законодавчої ініціативи шляхом виокремлення двох блоків правомочностей, якими наділено суб'єктів даного права. Перший блок охоплює правомочності, які суб'єкт реалізовує щодо власної законодавчої ініціативи та його обов'язки при внесенні ініціативи на розгляд Верховної Ради, а другий охоплює можливості участі суб'єктів права законодавчої ініціативи у законодавчому процесі щодо ініціативи інших суб'єктів даного права.

На основі проведеного аналізу зроблено висновок про необхідність вдосконалення механізмів реалізації права законодавчої ініціативи в Україні, підвищення прозорості та ефективності законодавчого процесу. Оскільки, Регламент Верховної Ради, Закони України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», містять різні підходи до визначення форм реалізації права, змісту права законодавчої ініціативи, що реалізується різними суб'єктами. Частково існуючі проблеми реалізації права законодавчої ініціативи буде усунуто з введенням і дію змін до Регламенту Верховної Ради передбачених Законом Украї-

ни «Про правотворчу діяльність» зокрема щодо підвищення якості внесених законодавчих ініціатив та зменшення кількості випадків зловживанням правом законодавчої ініціативи.

Ключові слова: законопроект, законодавча ініціатива, законотворчий процес, регламент.

Panasiuk V.M. The Right of Legislative Initiative: Content and Forms of Implementation.

The article examines the legal and practical aspects of implementing legislative initiative in Ukraine. The right to initiate legislation represents a fundamental component of a democratic system.

A detailed analysis of the content of the right to legislative initiative was conducted, with the results indicating that the content of the right to legislative initiative encompasses a comprehensive range of issues. The aforementioned rights are subject to variation depending on the subject matter in question, namely the manner in which the right is realised. The differences in the content of the legislative initiative rights of various subjects are due to the necessity of differentiating the legal regulation of functions, which is essential for the implementation of the subjects' rights in the mechanism of state operation.

Furthermore, the author puts forth a proposal to structure the content of the legislative initiative right by delineating two distinct categories of powers vested in the subjects of this right. The initial section delineates the powers exercised by the subject in relation to their own legislative initiative and the obligations that accompany the submission of an initiative to the Verkhovna Rada. The subsequent section outlines the avenues for participation of subjects of the legislative initiative right in the legislative process with regard to initiatives proposed by other subjects of this right.

On the basis of the analysis, it was concluded that the mechanisms of the exercise of the right of legislative initiative in Ukraine should be improved and the transparency and efficiency of the legislative procedure should be increased. Different approaches to determining the forms and content of the exercise of the right of legislative initiative by different subjects are contained in the

different Laws. The issues related to the exercise of the right of legislative initiative will be partially resolved when the amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada come into force. This will, in particular, lead to an improvement in the quality of legislative initiatives and a reduction in the number of cases of abuse of the right of legislative initiative.

Key words: bill, legislative initiative, legislative process, Rules of Procedure.

Постановка проблеми. Верховна Рада України як загально національний представницький орган та єдиний орган законодавчої влади уповноважена реалізовувати одну із ключових функцій держави, а саме створення та впорядкування нормативно-правових засад функціонування всього державного механізму та громадянського суспільства. Одним із основних факторів, які впливають на ефективність законодавчої діяльності, як процесу, та ефективність дії нормативно-правових актів, як результату такої діяльності, є досконалість та системність норм, які визначають порядок законодавчої діяльності. Значний вплив, як на весь процес законотворчості, так і на кінцевий результат у вигляді нормативно-правового акта, має також і якість законодавчої ініціативи (актуальність, обґрунтованість необхідності прийняття та очікуваних наслідків, фінансово-економічна забезпеченість тощо). Сьогодні існує потреба теоретичного аналізу реалізації права законодавчої ініціативи загалом та аналізу змісту та форм її реалізації окремими суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні та розкритті змісту права законодавчої ініціативи шляхом виокремлення його складових та аналізі особливостей реалізації суб'єктами, які відповідно до Конституції наділені правом законодавчої ініціативи, своїх правомочностей.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженням питань реалізації законодавчої ініціативи присвячено низку праць українських дослідників. Загальнотеоретичні питання права законодавчої ініціативи висвітлено у працях О. Богачової, С. Гусарова, О. Зайчука, О. Камінської, О. Мудрої, В. Плакси, О. Федорченко та інших. Проте, невирішеним та дискусійним залишається питанням визначення змісту, структури та форм реалізації права законодавчої ініціативи.

Виклад основного матеріалу. Інститут законодавчої ініціативи відіграє ключову роль у формуванні системи законодавства, дозволяючи оперативно реагувати на потреби суспільства, виклики часу та впроваджувати необхідні реформи. Право законодавчої ініціативи на думку переважної більшості дослідників є пра-

вом яким наділено чітко визначене та обмежене коло суб'єктів. Відповідно до положень ст. 93 Конституції України [3] та ст. 89 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [7] (далі Регламент) «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України», які відповідно до чинного законодавства наділяються спеціальною правосуб'єктністю.

В науці конституційного права і до сьогодні зберігається неоднозначність позицій щодо співвідношення понять «законодавча ініціатива», «право законодавчої ініціативи», «суб'єкти законодавчої ініціативи». Так, В. Плакса в ході аналізу співвідношення понять «законодавча ініціатива» та «право законодавчої ініціативи» доходить до висновку, що «законодавча ініціатива – це стадія законодавчого процесу, що передбачає реалізацію права подання до Верховної Ради України проєктів законів або інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до законопроєктів визнаними законодавством суб'єктами, а «право законодавчої ініціативи» необхідно розглядати як передбачену законодавством можливість подання до Верховної Ради України проєктів законів або інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до законопроєктів.» [4, с. 128]. Схожою є позиція С. Гусарова, що «поняття «законодавча ініціатива», в рамках парламентського законодавчого процесу, має як мінімум два основних значення. По-перше, законодавчою ініціативою називають одну із стадій законодавчого процесу. По-друге, її розглядають як певне приватне право уповноважених суб'єктів щодо внесення проєктів законів в законодавчий орган. В свою чергу, право законодавчої ініціативи можна визначити як можливість вносити в законодавчий орган законопроєкти, тобто попередні тексти законів.» [1, с. 55]. Дещо відмінною є позиція О. Камінської та О. Федорченко, які теж притримуються позиції, що зазначені конструкти є близькими, але не тотожними поняттям, проте, «законодавчу ініціативу» автори визначають не як початкову стадію законодавчого процесу, а як дію, що є реалізацією потенційної можливості суб'єкта (суб'єкта права законодавчої ініціативи) цю дію вчиняти [2, с. 14]. Зазначені підходи до розмежування понять «законодавча ініціатива» та «право законодавчої ініціативи» значно звужують поняття «законодавчої ініціативи», виключаючи при цьому можливість існування механізмів опосередкованого впливу на законодавчий процес.

Одним із прикладів формування законодавчої ініціативи є можливість, відповідно до Закону України «Про всеукраїнський референдум», винесення на всеукраїнський референдум питання загальнодержавного значення. Підтрим-

ка народом на всеукраїнському референдумі питання, виконання якого потребує прийняття закону, накладає зобов'язання на Кабінет Міністрів України протягом шести місяців розробити відповідний законопроект, а Верховну Раду України – розглянути його. За своєю суттю такий інструмент референтної демократії і є способом формалізації законодавчої ініціативи.

Іншим прикладом може виступати електронна петиція, звернена до Верховної Ради України, Президента України чи Кабінету Міністрів. Виконання вимог законодавства щодо порядку збору підписів на підтримку петиції та отримання необхідної кількості голосів зобов'язує орган до якого звернена петиція її розглянути. У електронній петиції можуть бути порушені питання, вирішення яких потребує прийняття законодавчих актів. У такому випадку суб'єкти права законодавчої ініціативи можуть розробляти та вносити на розгляд Парламенту відповідні законопроекти [5].

Не можна обійти увагою і можливість формування законодавчої ініціативи комітетами Верховної Ради України. Відповідно до положень ст. 15 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітет має право за власною ініціативою розробити законопроект з наступним внесенням на розгляд Верховної Ради членами комітету за його дорученням [6]. В наведеному положенні комітет не наділяється правом законодавчої ініціативи, але наявність у нього повноваження за власною ініціативою розробляти проект закону за сутнісною ознакою можна віднести до реалізації законодавчої ініціативи.

Порівняння зазначених вище інструментів впливу на законодавчий процес шляхом формування законодавчої ініціативи має відмінності. Зокрема, у перших двох процедурах відсутнє створення самого проекту закону, є лише вербалізація потреби у законодавчому регулюванні, а у випадку законопроектної діяльності комітету Верховної Ради у результаті є поява проекту закону, який комітет зобов'язує народних депутатів (членів комітету) внести на розгляд парламенту, що в порівнянні з зазначеними моделями має значно вищу результативність втілення законодавчої пропозиції та імперативність, оскільки у випадку внесення народними депутатами за дорученням комітету законодавча ініціатива трансформується у реалізацію народними депутатами належного їм права законодавчої ініціативи.

Право законодавчої ініціативи є, на думку ряду науковців, суб'єктивним правом уповноважених Конституцією України суб'єктів, а саме Президента України, народних депутатів та Кабінету Міністрів. Як і будь-яке суб'єктивне право законодавчої ініціативи втілюється в низці правовідносин, в яких суб'єкти реалізують ви-

значені законодавством правомочності. Конституція України містить вичерпний перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи та закріплює прерогативи за окремими суб'єктами по внесенню конкретних законопроектів, проте зміст даного права не деталізовано. Закріплення виключності юридичних можливостей конкретних суб'єктів унесенні проектів конкретних за предметом законів обумовлена функціональним призначенням та їх місцем у механізмі реалізації функцій держави. Застосування стимулів та обмежень для реалізації суб'єктами права законодавчої ініціативи впливає на зміст цього права конкретного суб'єкта. Так, відповідно до Конституції та Регламенту передбачено виключне право Уряду вносити проект закону про державний бюджет; Президент наділений виключним правом вносити на розгляд парламенту проект закону про утворення, реорганізацію чи ліквідацію суду; внесення проектів актів, які мають політико-правову природу (резолуції, декларації, звернення, заяви) є виключним правом народних депутатів.

Окрім цього, слід звернути увагу на форми реалізації права законодавчої ініціативи. У частині 5 ст. 89 Регламенту передбачено вичерпний перелік форм реалізації права законодавчої ініціативи, а саме «внесення до Верховної Ради: 1) проектів законів, постанов; 2) проектів інших актів Верховної Ради; 3) пропозицій до законопроектів; 4) поправок до законопроектів.» [7]. Вичерпність даного переліку створює хибне уявлення, що право законодавчої ініціативи вичерпується внесенням на розгляд Верховної Ради відповідного проекту. Проте, положення інших глав Розділу IV «Законодавча процедура» Регламенту передбачають права суб'єктів права законодавчої ініціативи в ході усього процесу розгляду проекту до етапу підписання прийнятого акта Головою Верховної Ради. Слід також звернути увагу на те, що у положеннях даного розділу Регламенту передбачено й інші форми реалізації права законодавчої ініціативи ніж ті, які містяться у частині 5 ст. 89 Регламенту, зокрема до таких форм можна віднести: право на доповідь, право на виступ, право на участь у засіданнях головного комітету, Погоджувальної ради, право на звернення, право на відкликання законопроекту тощо. Окрім того, форми реалізації права законодавчої ініціативи також передбачені і Законом України «Про статус народного депутата» у якому у ст. 12 визначено таку форму реалізації права законодавчої ініціативи, яка не передбачена Регламентом, як внесення народним депутатом «іншої законодавчої пропозиції» [8].

Аналіз положень Регламенту, яким унормовано законодавчий процес дає підстави виокремити дві групи правомочностей, якими наділено

суб'єктів права законодавчої ініціативи. До першої групи слід віднести правомочності, якими суб'єкт в процесі реалізації права законодавчої ініціативи наділено відносно внесеного ним проекту акта. А саме: право наполягати на прийнятті постанови про включення, виключення чи перенесення розгляду питань затвердженого в цілому порядку денного сесії (ст. 23); право на доповідь на пленарних засіданнях, засіданнях головного комітету, засіданнях тимчасової спеціальної комісії (ст. 30, 90); право на виступ на пленарних засіданнях (ст. 34), виступ з місця без запису (ст.33); право вимагати голосування по кожній поправці, яку відхилив головний комітет (ст. 21); тощо.

До другої групи слід віднести правомочності, якими наділено суб'єкта права законодавчої ініціативи безвідносно того, ким було внесено на розгляд законодавчу ініціативу. Прикладом даних правомочностей може слугувати право на участь у засіданнях Погоджувальної ради (ст. 73); право надати зауваження щодо змісту законопроекту (ч. 4 ст. 102); право надавати пропозиції до проекту закону про державний бюджет (ст. 156) тощо.

Висновки. За результатами проведеного аналізу можна зробити ряд узагальнюючих висновків. Щодо співвідношення понять «законодавча ініціатива» та «право законодавчої ініціативи» слід зазначити, що дані категорії є близькими, але не тотожними за об'ємом поняттями. Під законодавчою ініціативою слід розуміти процес вербалізації потреби у законодавчому регулюванні певної сфери суспільних відносин, а, в свою чергу, право законодавчої ініціативи представляє собою суб'єктивне право, яке належить обмеженому колу уповноважених Конституцією України суб'єктів, вносити на розгляд Верховної Ради проекти актів та приймати участь у їх підготовці до розгляду та розгляді в ході реалізації законодавчих процедур. Порядок реалізації права законодавчої ініціативи, який передбачено чинною редакцією Регламенту не позбавлений недоліків та суперечностей. Зокрема, це стосується закріплення форм реалізації права законодавчої ініціативи. У тексті Регламенту передбачено реалізацію суб'єктом права законодавчої ініціативи у формах, які не включені до переліку таких форм, відображених у окремій статті Регламенту. Окрім того, в законодавстві, а саме у Законі «Про статус народного депутата України» передбачено застосування форм, які Регламентом не визначені. Також слід зазначити, що правомочності, передбачені

регламентом, в межах реалізації права законодавчої ініціативи не однорідні, та можуть бути застосовані відповідними суб'єктами, як щодо внесеного ними проекту, так і безвідносно цього. Проблема полягає не в наявності таких блоків правомочностей, а в тому, що регламентні норми лише в окремих випадках чітко передбачають хто із суб'єктів права законодавчої ініціативи уповноважений їх реалізовувати. Зміст права законодавчої ініціативи окремо кожного суб'єкта, з огляду на наявні відмінності, потребує окремого дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гусаров, С.М. Суб'єкти законодавчої ініціативи в Україні. *Наше право*. 2015. № 6. С. 54–60. URI: <https://dspace.univd.edu.ua/handle/123456789/18111>).
2. Камінська О.А., Федорченко О.В. Правове регулювання законодавчої ініціативи виконавчої влади. *Право та державне управління*. 2021. № 4. С. 13–17. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2021/2.pdf.
3. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Плакса В.І. Проблемні аспекти визначення поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи». *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: державне управління. 2022. № 3. С. 125–129. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/3_2022/21.pdf.
5. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII. URI: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/577-19>.
6. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. URI: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>.
7. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1861-17>.
8. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. URI: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>.