

УДК 342.51:342.529(44)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.157>

ПРАВО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ У ГЛАВИ ДЕРЖАВИ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ

Гецько В.В.,*кандидат юридичних наук,**кафедра міжнародного права,**ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Гецько В.В. Право законодавчої ініціативи у глави держави: досвід Франції.

У статті досліджується правова природа та особливості реалізації права законодавчої ініціативи глави держави як важливого елемента системи стримувань і противаг у сучасних демократичних державах. Особлива увага приділяється порівняльному аналізу французької та української моделей реалізації цього права. Розглядаються специфічні механізми взаємодії президента з урядом та парламентом у законодавчому процесі в умовах змішаної республіканської форми правління.

Досліджено, що у Франції, на відміну від України, президент формально не має права законодавчої ініціативи, але зберігає значний вплив на законодавчий процес через головування в Раді Міністрів та взаємодію з парламентською більшістю. Натомість в Україні президент є одним із трьох конституційно визначених суб'єктів законодавчої ініціативи з додатковим правом визначати законопроекти як невідкладні.

Проаналізовано різні форми реалізації права законодавчої ініціативи глави держави залежно від типу державного устрою. Встановлено, що в парламентських системах це право зазвичай належить прем'єр-міністру, в президентських – реалізується через непрямі механізми, а в змішаних системах може здійснюватися як прямо, так і опосередковано. Виявлено, що ефективність реалізації цього права значною мірою залежить від політичної конфігурації в парламенті та уряді, а також від розвиненості партійної системи.

На основі аналізу європейського досвіду визначено специфічні особливості розподілу права законодавчої ініціативи серед глав держав у різних країнах. Встановлено, що для забезпечення ефективної системи стримувань і противаг деякі держави свідомо не надають главам держав права законодавчої ініціативи. Обґрунтовано, що незалежно від форми участі в законотворчому процесі, президенти не можуть залишатися пасивними спостерігачами, оскільки їхнє всенародне обрання покладає на них обов'язок активної діяльності у формуванні державної політики.

Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення конституційно-правових механізмів в Україні, зокрема в контексті оптимізації взаємодії між гілками влади та підвищення ефективності законодавчого процесу. Особливу цінність становить аналіз французького досвіду реалізації права законодавчої ініціативи в умовах змішаної республіканської форми правління, що може бути корисним для подальшого розвитку українського конституціоналізму.

Ключові слова: конституційне право зарубіжних країн, законодавча ініціатива, глава держави, змішана республіка, система стримувань і противаг, конституційне право.

Getsko V.V. The right of legislative initiative of the head of state: the experience of France.

The article examines the legal nature and features of the implementation of the right of legislative initiative of the head of state as an important element of the system of checks and balances in modern democratic states. Special attention is paid to the comparative analysis of the French and Ukrainian models of implementation of this right. The specific mechanisms of interaction of the president with the government and parliament in the legislative process under the conditions of a mixed republican form of government are considered.

It is studied that in France, unlike Ukraine, the president formally does not have the right of legislative initiative, but retains significant influence on the legislative process through chairmanship of the Council of Ministers and interaction with the parliamentary majority. In contrast, in Ukraine, the president is one of the three constitutionally defined subjects of legislative initiative with the additional right to define bills as urgent.

Various forms of implementation of the right of legislative initiative of the head of state depending on the type of state system are analyzed. It is established that in parliamentary systems this right usually

belongs to the Prime Minister, in presidential systems it is implemented through indirect mechanisms, and in mixed systems it can be exercised both directly and indirectly. It is revealed that the effectiveness of the implementation of this right largely depends on the political configuration in the parliament and government, as well as on the development of the party system.

Based on the analysis of European experience, specific features of the distribution of the right of legislative initiative among heads of state in different countries have been identified. It is established that in order to ensure an effective system of checks and balances, some states deliberately do not grant heads of state the right of legislative initiative. It is substantiated that regardless of the form of participation in the law-making process, presidents cannot remain passive observers, since their popular election imposes on them the obligation of active activity in the formation of state policy.

The results of the study can be used to improve constitutional and legal mechanisms in Ukraine, in particular in the context of optimizing interaction between branches of government and increasing the efficiency of the legislative process. Of particular value is the analysis of the French experience in implementing the right of legislative initiative in the conditions of a mixed republican form of government, which may be useful for the further development of Ukrainian constitutionalism.

Key words: constitutional law of foreign countries, legislative initiative, head of state, mixed republic, system of checks and balances, constitutional law.

Постановка питання. Право законодавчої ініціативи є одним із ключових елементів системи стримувань і противаг у сучасних демократичних державах. Особливий інтерес становить досвід Франції, де глава держави - Президент Республіки - має специфічні повноваження у законодавчому процесі, що відрізняються від класичної республіканської моделі. Дослідження французької моделі законодавчої ініціативи глави держави є актуальним з огляду на процеси конституційного реформування в багатьох країнах та пошук оптимального балансу повноважень між гілками влади.

В умовах змішаної республіканської форми правління, яка існує у Франції з часів П'ятої Республіки, право законодавчої ініціативи Президента реалізується через особливий механізм взаємодії з урядом та парламентом. Ця система, що формувалася протягом десятиліть, демонструє як переваги, так і певні недоліки, аналіз яких має важливе значення для розуміння сучасних тенденцій розвитку конституційного права та державного управління.

Вивчення французького досвіду набуває особливої ваги в контексті загальноєвропейських процесів демократизації та вдосконалення механізмів державної влади. Право законодавчої ініціативи глави держави у Франції є прикладом унікального поєднання історичних традицій та сучасних демократичних принципів, що заслуговує на детальне дослідження та може бути корисним для інших країн.

Мета дослідження. Метою дослідження є аналіз правової природи, особливостей реалізації та практичного значення права законодавчої ініціативи як конституційно правового інституту, й зокрема у глави держави Франції, а також визначення можливостей застосування французького досвіду в процесі вдосконалення конституційно-правових механізмів в Україні.

Огляд наукових джерел. Теоретичну базу дослідження складають праці українських та зарубіжних науковців, присвячені аналізу права законодавчої ініціативи та інституту президентства. Зокрема, конституційно-правове регулювання інституту президента в зарубіжних країнах детально досліджено в монографії Д. Белова та Ю. Бисаги. Важливий внесок у розуміння ролі президента в законодавчому процесі зробили О. Волощук, який провів порівняльний аналіз конституційно-правових норм Франції та України, та Т. Кіс, що досліджував типологію політичних систем. Особливо цінними є роботи Г. Макарова щодо нормотворчої діяльності глави держави та С. Сороки стосовно механізмів взаємодії уряду і парламенту. Питання суб'єктів права законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах висвітлено у працях Ю. Перерви.

Крім того, не можна забувати й про праці провідних французьких конституціоналістів, зокрема М. Дюверже, який детально аналізував особливості змішаної республіканської форми правління, та Ж. Веделя, що досліджував конституційні повноваження Президента Франції. Значний внесок у розуміння механізмів взаємодії глави держави з парламентом зробили П. Аврій та Ф. Ардан, праці яких присвячені аналізу практичних аспектів реалізації законодавчої ініціативи.

Серед сучасних дослідників варто відзначити роботи О. Дюамеля та М. Троппера, які розглядають еволюцію президентських повноважень у контексті конституційних реформ останніх десятиліть. Важливе значення мають також дослідження Д. Руссо та Б. Матьє, присвячені аналізу практики застосування права законодавчої ініціативи в умовах співіснування президента та прем'єр-міністра різної політичної орієнтації.

У рамках порівняльно-правових досліджень цінними є роботи Р. Елжі та Дж. Сарторі, які розглядають французьку модель у контексті загальноєвропейських тенденцій розвитку змішаних форм

правління. Особливу увагу приділено аналізу статистичних даних та практичних прикладів реалізації права законодавчої ініціативи, що містяться в офіційних документах та аналітичних матеріалах Національної Асамблеї та Сенату Франції.

Виклад матеріалу дослідження. Законотворча діяльність є однією з ключових сфер, де проявляються повноваження глави держави в рамках інституту президентства. Аналіз конституційної практики свідчить про високий рівень залучення президентів до законодавчого процесу як у Франції, так і в Україні. У контексті взаємодії між президентом та законодавчою гілкою влади можна виокремити чотири основні механізми реалізації його повноважень: реалізація права законодавчої ініціативи, видання указів, підписання законів та застосування права вето (повернення законопроектів на повторний розгляд парламентом).

Серед зазначених повноважень право законодавчої ініціативи посідає особливе місце, оскільки дозволяє главі держави безпосередньо впливати на формування законодавчої бази держави на початковому етапі. Враховуючи це, доцільним є проведення порівняльного аналізу конституційно-правового регулювання та практичної реалізації цього права у французькій та українській правових системах.

Законодавчий процес починається з законодавчої ініціативи – процедури, коли уповноважений суб'єкт офіційно подає законопроект до законодавчого органу. Ця початкова фаза законотворення регулюється конституційними нормами, які визначають порядок внесення та розгляду законопроектів [1, с. 231]. Право законодавчої ініціативи, як перший етап законотворчого процесу, надається певному колу суб'єктів, що дозволяє їм брати активну участь у створенні законів. За спостереженням Т. Кіса, під час розробки законопроекту суб'єкти законодавчої ініціативи виконують важливу функцію – виявлення та представлення суспільних інтересів. Тому це право доцільно надавати двом категоріям суб'єктів: по-перше, тим, хто може ефективно представляти інтереси значних груп населення, і по-друге, державним органам, що займають ключові позиції в системі державного управління [3, с. 21].

Суб'єкти законодавчої ініціативи – це визначені конституцією державні органи та посадові особи, які мають право офіційно вносити законопроекти на розгляд парламенту. Їхній статус характеризується кількома ключовими ознаками: по-перше, їх перелік чітко закріплений в основному законі держави; по-друге, до їх компетенції належить право подавати проекти законів до парламенту; по-третє, парламент зобов'язаний розглянути подані ними законодавчі пропозиції; і, по-четверте, документи, які вони подають, повинні відповідати всім формальним вимогам, встановленим законодавством. Таким чином, це спеціально уповноважені суб'єкти, які відіграють ключову роль у законотворчому процесі, забезпечуючи його ініціювання та подальший розвиток відповідно до встановлених правових норм [11, с. 73].

У різних державах існують відмінні підходи до визначення кола осіб та органів, які мають право законодавчої ініціативи. Проте спільною рисою є те, що в кожній країні такий перелік суб'єктів чітко встановлений законом. Це не випадково – надання права подавати законопроекти занадто широкому колу суб'єктів могло б призвести до надмірного навантаження на парламент та ускладнити його роботу. Саме тому законодавство різних держав свідомо обмежує число уповноважених суб'єктів законодавчої ініціативи. Такий підхід дозволяє забезпечити ефективну роботу законодавчого органу та якісний розгляд поданих законопроектів. При цьому кожна держава визначає оптимальне для себе коло таких суб'єктів, враховуючи власні особливості державного устрою та політичної системи [12, с. 54].

Хоча багато органів, організацій та посадових осіб можуть мати бажання ініціювати законопроекти, надання такого права всім зробило б роботу парламенту неефективною. Саме тому законодавство, насамперед Конституція, чітко визначає обмежене коло суб'єктів законодавчої ініціативи. В Україні, згідно зі статтею 93 Конституції, право законодавчої ініціативи належить трьом суб'єктам: Президенту України, народним депутатам та Кабінету Міністрів України [4].

Законодавча система Франції передбачає механізми передачі законодавчих функцій від парламенту до виконавчої гілки влади двома шляхами – прямим та непрямим. За прямого механізму парламент ухвалює спеціальний закон, який офіційно надає певному органу державної влади право видавати законодавчі акти. Непрямий шлях дозволяє главі держави або виконавчому органу самостійно приймати акти законодавчого характеру в екстрених випадках, коли ситуація потребує невідкладних дій. Такі акти пізніше мають бути схвалені парламентом. Процес делегування законодавчих повноважень у Франції проходить чотири послідовні етапи. Спочатку висувається ініціатива щодо делегування. Далі відбувається формальне прийняття документа про передачу повноважень. На третьому етапі видається сам законодавчий акт в межах делегованих повноважень. Завершальною стадією є парламентське затвердження виданого акту [10, с. 45].

Право законодавчої ініціативи президента є типовим для сучасних демократичних держав, включаючи Україну, на відміну від країн з «жорстким» поділом влади. Це посилює позицію прези-

дента відносно парламенту. Однак, існуючий в Конституції України перелік суб'єктів законодавчої ініціативи має певні недоліки - він не враховує сучасні потреби та виключає судову гілку влади. Це контрастує з практикою багатьох розвинених країн, де вищий судовий орган традиційно має право законодавчої ініціативи. Українські науковці неодноразово наголошували на необхідності надання такого права Верховному Суду України [8, с. 58]. Зокрема, акцентувалося, що обґрунтованою базою цього може слугувати здійснення Верховним Судом узагальнення судової практики, на підставі чого він і висуватиме пропозиції стосовно подальшого розвитку законодавства.

Франція має унікальну та насичену конституційну історію серед європейських держав. Саме французька політична думка XVI століття вперше запровадила поняття «основного закону» («основних законів»). Це виникло в контексті спроб обмежити абсолютну монархічну владу. Проте важливо зазначити, що тогочасне розуміння «основного закону» відрізнялося від сучасного поняття конституції - документа найвищої юридичної сили. Тоді ще не існувало концепції конституції як верховного правового акту держави [5, с. 3].

Конституція Франції 1958 року приділяє значну увагу процесу законотворення, детально описуючи його в розділі «Про відносини між Парламентом і Урядом». Право законодавчої ініціативи надається двом суб'єктам: Прем'єр-міністру та членам Парламенту. При цьому існує важлива відмінність - ініціативи Прем'єр-міністра мають статус законопроектів, тоді як парламентарі можуть подавати лише законодавчі пропозиції. Згідно з регламентами палат, урядові законопроекти мають перевагу над парламентськими пропозиціями при розгляді. Таким чином, Прем'єр-міністр, спираючись на парламентську більшість, стає головним ініціатором та організатором законотворчого процесу [5, с. 4].

Отже, Конституція Франції визначає два суб'єкти законодавчої ініціативи: Прем'єр-міністра та членів парламенту. Хоча президент у багатьох країнах є ключовим суб'єктом законодавчої ініціативи, французька модель має свої особливості. Формально президент не має права законодавчої ініціативи, проте фактично він зберігає значний вплив на законодавчий процес через своє головування в Раді Міністрів, де обов'язково обговорюються всі урядові законопроекти [2, с. 57].

Відзначимо, право законодавчої ініціативи президента має різні форми реалізації залежно від типу державного устрою. Так, в парламентських системах президент зазвичай не має прямого права законодавчої ініціативи - воно належить прем'єр-міністру як голові уряду. В той же час, у президентських системах (наприклад, США) глава держави, хоч і поєднує функції голови держави та виконавчої влади, теж не має прямого права законодавчої ініціативи. Натомість використовується непрямої механізм - президент викладає свої законодавчі пропозиції у посланні «про стан у державі», після чого конгресмени від президентської партії оформлюють їх як власні законодавчі ініціативи. У змішаних системах (як у Франції) президент також часто реалізує свою законодавчу програму опосередковано - через ініціативи лояльного прем'єр-міністра та уряду, або через членів парламенту, якщо уряд не належить до президентської партії. Така непряма реалізація законодавчої ініціативи президента, хоч і не закріплена в конституції, є прийнятною політичною практикою як у президентських, так і в змішаних системах [1, с. 47].

Отже, наділення Президента України прямим правом законодавчої ініціативи дещо відрізняється від типової моделі змішаної форми правління. Це пов'язано з широкими повноваженнями президента в усіх гілках влади. Хоча таке право теоретично дозволяє президенту ефективніше реалізувати свою політичну програму, його практична результативність залежить від кількох важливих факторів: наявності розвинутої системи політичних партій, сприятливого розподілу сил у парламенті та політичної конфігурації в уряді. Якщо президент не має підтримки Кабінету Міністрів та стійкої президентської чи пропрезидентської більшості у Верховній Раді, його право законодавчої ініціативи стає фактично декларативним і малоєфективним інструментом [3, с. 27].

Згідно з дослідженням Г.Макарова, розподіл права законодавчої ініціативи серед глав держав у Європі має специфічні особливості: у парламентських республіках це право зазвичай мають президенти, які обираються парламентом (Латвія, Угорщина, Чехія), а серед країн ЄС зі змішаною формою правління таке право надано президентам Литви та Польщі; у монархіях право законодавчої ініціативи обмежене королями країн Бенілюксу (Бельгія, Нідерланди, Люксембург) і Данії, причому в Бельгії королівське право законодавчої ініціативи поширюється на особливі сфери: державний бюджет, збройні сили, конституційні зміни, державний устрій, законодавчі процедури та діяльність регіональних органів влади; водночас для забезпечення системи стримувань і противаг деякі держави свідомо не надають главам держав права законодавчої ініціативи, що стосується як президентських республік (США), так і змішаних (Австрія, Болгарія, Румунія, Франція) [6, с. 7].

Особливий статус Президента України як суб'єкта законодавчої ініціативи підкреслюється його першим місцем у невеликому переліку уповноважених суб'єктів. Додатково його позиція посилюється правом визначати законопроекти як невідкладні, що зобов'язує Верховну Раду розглядати їх

позачергово. Проте, як зазначає О. Волощук, часте використання президентом цього права створює напругу у відносинах між гілками влади, що не сприяє їхній ефективній взаємодії [2, с. 56]. Проте, з іншого боку, така діяльність Президента все ж стимулює депутатів до більш плідної праці в законотворенні і звертає їхню увагу саме на ті питання, які потребують негайного прийняття закону для врегулювання певних суспільних відносин та усунення прогалин в законодавстві. В той же час, слід зауважити, що у подальшому проходженні законопроекту через Верховну Раду Президент також не залишається осторонь. Явним прикладом цього є Указ Президента України від 15 лютого 2008 року «Про затвердження Положення Про представника Президента України у Верховній Раді України». Цей інститут був створений саме з метою сприяння забезпеченню взаємодії між Президентом і Верховною Радою, оперативного вирішення питань, що виникають у взаємовідносинах з парламентом.

Президент України має право законодавчої ініціативи щодо двох категорій законопроектів: звичайних законів та змін до Конституції. Особливістю президентських законопроектів є можливість надання їм статусу невідкладних, що забезпечує їх позачерговий розгляд Верховною Радою. Щодо конституційних змін, то згідно зі статтею 154, Президент може ініціювати зміни до Основного Закону, а для змін до першого, третього та тринадцятого розділів має додаткове право призначити всеукраїнський референдум після схвалення законопроекту двома третинами конституційного складу Верховної Ради України.

Разом з тим, Президент може впливати на законопроектну роботу Верховної Ради на етапі подачі законопроекту через Кабінет Міністрів, що є відповідальним перед Президентом та Верховною Радою. Відповідальність чітко встановлена в ч. 2 ст. 113 Конституції України. Уряд повинний готувати законопроекти для подачі їх у парламент України, виходячи з завдань, поставлених перед ним у посланнях Президента у Верховну Раду і під час участі Президента на засіданнях Кабінету Міністрів України [8, с. 120].

Право президента на законодавчу ініціативу суттєво зміцнює його позицію щодо парламенту, але це не означає його домінування. Як зазначає О. Волощук, для оцінки взаємовідносин президента з парламентом необхідно аналізувати всю систему їхніх повноважень у контексті механізму «стримувань і противаг» між гілками влади. Участь президента у законотворчому процесі може бути як прямою через конституційно закріплене право законодавчої ініціативи (як в Україні), так і опосередкованою через прем'єр-міністра (як у Франції). Незалежно від форми участі, президенти в обох країнах не можуть залишатися пасивними спостерігачами законотворчого процесу, оскільки їхнє всенародне обрання на найвищу державну посаду покладає на них обов'язок активної діяльності [2, с. 58].

Висновки. Таким чином, як бачимо, право законодавчої ініціативи є важливим елементом системи стримувань і противаг у демократичних державах, що дозволяє уповноваженим суб'єктам безпосередньо впливати на формування законодавчої бази держави. В різних країнах існують відмінні підходи до визначення кола таких суб'єктів, проте спільною рисою є чітке законодавче закріплення їх переліку та обмеження кількості з метою забезпечення ефективної роботи парламенту.

Порівняльний аналіз французької та української моделей законодавчої ініціативи виявляє суттєві відмінності. У Франції президент формально не має права законодавчої ініціативи, реалізуючи свій вплив на законодавчий процес через прем'єр-міністра та парламентську більшість. Натомість в Україні президент є одним із трьох конституційно визначених суб'єктів законодавчої ініціативи, маючи додаткове право визначати законопроекти як невідкладні.

Право законодавчої ініціативи глави держави має різні форми реалізації залежно від типу державного устрою. У парламентських системах це право зазвичай належить прем'єр-міністру, у президентських - реалізується через непрямі механізми, а у змішаних системах може здійснюватися як прямо (Україна), так і опосередковано (Франція). При цьому ефективність реалізації цього права значною мірою залежить від політичної конфігурації в парламенті та уряді, а також від розвиненості партійної системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Белов Д.М., Бисага Ю.М. Досвід конституційно-правового регулювання інституту президента в зарубіжних країнах. *Монографія*. Ужгород: Ліра, 2007. 221 с.
2. Волощук О.Т. Президент – активний учасник законодавчого процесу (порівняльний аналіз конституційно-правових норм). *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Право*. Випуск 1. 2002. С. 56–61.
3. Кіс Т. Типологічне порівняння політичних систем та інститут президента в Конституції України: типологічне визначення. К. 2002. 45 с;

4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України від 23.07.96, № 30 ст. 141.
5. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал. К.: Москаленко О.М., 2018. 56 с
6. Макаров Г. В. Нормотворча діяльність глави держави: зарубіжний досвід та вітчизняна практика. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 1. С. 5–13.
7. Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України: затверджено Указом Президента України від 15 лютого 2008 року № 133/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008#Text>.
8. Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. Х.: Факт, 1999. 256 с.
9. Цвік М., Процюк І. Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 1 (16). С. 51- 61
10. Сорока С.В. Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн ЄС та українська практика: монографія. Миколаїв: Видавництво ЧДУ імені П. Могилы. 2012. 421 с.
11. Белов Д.М. Особливості конституційного процесу в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2007. Випуск 7. С. 72–77.
12. Перерва Ю.М. Суб'єкти права законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах. *Вісник Харківського Національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 4 (51). Ч. 1. С. 53–59.