

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

Дослідженню правосуб'єктність кола суб'єктів, які відповідно до законодавства України наділені правом законодавчої ініціативи; простежується історичний процес змін, що відбулися в Україні, з переліком суб'єктів законодавчої ініціативи та обсягом їх повноважень; виявлено окремі недоліки чинного законодавства та подано пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: законодавча ініціатива, законопроект, законодавчий процес.

Исследуется правосубъектность круга субъектов, которые в соответствии с законодательством Украины наделены правом законодательной инициативы; прослеживается

© *АЛДАНОВА Катерина Юріївна* – студентка юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

исторический процесс изменений, которые произошли в Украине, с перечнем субъектов законодательной инициативы и объемом их полномочий; выявлены отдельные недостатки действующего законодательства и поданы предложения относительно их устранения.

Ключевые слова: законодательная инициатива, законопроект, законодательный процесс.

The article is devoted to researching and studying the legal personality of the circle of subjects which are vested with right of the legislative initiative according to the legislation of Ukraine; historical process of changes which have happened in Ukraine to the list of subjects of the legislative initiative and volume of their powers is traced; separate lacks of the current legislation are revealed and offers for their elimination are submitted.

Key words: the legislative initiative, the bill, legislative process.

28 січня 2010 р. у науковому житті нашої держави відбулась неординарна подія – засідання спільної вченої ради «Актуальні проблеми суспільних наук (Дорожня карта для нового Президента України)» за участю представників Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України, Інституту історії НАН України, Інституту законодавства Верховної Ради України. Вказаний захід було присвячено виявленню найбільш важливих суспільно значущих проблем сучасної України та пошуку способів їх розв'язання шляхом об'єднання зусиль відомих науковців, юристів, політологів та істориків. Зазначимо, що однією з головних тез, підтриманих переважною більшістю присутніх на цьому заході, була пропозиція щодо повернення права законодавчої ініціативи Національній академії наук України, як нагальної потреби та запоруки втілення в життя напрацювань науковців.

Станом на січень 2010 р. нормативно-правова база України налічує понад 4155 законодавчих актів які регулюють ті або інші суспільні відносини. Науковці С. Лихова та Я. Нагнойний, згадуючи відомий хрестоматійний приклад нормотворення, зазначали, що законодавча ініціатива здебільшого має бути спрямована не на розробку «нових» законів, а на вдосконалення вже існуючих. Водночас нові проекти законів мають бути дійовими, відповідати концептуальним засадам розвитку суспільних відносин та держави, реаліям сьогодення, ґрунтуватися на відповідних наукових дослідженнях, бути простими для розуміння, тлумачення й сприйняття під час застосування. Також у науковому середовищі неодноразово висловлювалась думка про те, що політики, державні діячі, господарники повинні лише подавати законодавчі ідеї, в той час як формулювати правові норми мають фахівці юристи¹. Тим більше, що, наприклад, Академією правових наук України (де-юре не наділеної правом законодавчої ініціативи) де-факто лише впродовж 2008-2009 років розроблено 169 проектів законодавчих актів, змін та доповнень до них, а також підготовлено понад 130 наукових висновків, рекомендацій та експертиз. Однак суб'єкти законодавчої ініціативи не завжди беруть до уваги або відверто нехтують доробки юридичної науки². Хоча відповідно до п. 3 Указу Президента України від 23 липня 1993 р. № 275/93 «Про Академію правових наук України» до основних завдань Академії з-поміж інших віднесено комплексний розвиток правової науки, проведення фундаментальних і прикладних досліджень у галузі держави та права; наукове забезпечення правотворчої діяльності держав-

них органів, вивчення та узагальнення механізмів реалізації актів законодавства; визначення пріоритетних напрямів розбудови правової держави, наукове забезпечення здійснюваних реформ, підготовка практичних рекомендацій щодо вдосконалення діяльності органів державної влади.

Водночас, відповідно до п.п. 2, 8 Статуту Академії правових наук України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2000 р. № 210, до основних завдань Академії також належать виконання замовлення органів державної влади щодо розробки засад наукової та правової політики, проведення наукової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів; консолідація інтелектуального потенціалу наукових працівників науково-дослідних установ та професорсько-викладацького складу навчальних закладів юридичного профілю; наукове забезпечення правотворчої діяльності органів державної влади, вивчення та узагальнення механізмів реалізації актів законодавства, а найголовніше – *розробка концепцій та проектів законів* (курсив автора), інших нормативно-правових актів. При цьому Академія самостійно визначає тематику наукових досліджень, в чому, власне, й полягає самоврядність Академії.

Не менш цікавим є відповідний припис правового акта, який не було реалізовано під час заснування окремих підрозділів Академії, які структурно віднесені до її складу. Так, відповідно до п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 1994 р. № 321 «Питання Академії правових наук», Президія Академії правових наук мала подати до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо створення в системі Академії, поряд з іншими структурними підрозділами, Науково-дослідного інституту законодавства України. Натомість інституція зі схожою назвою була створена у складі Верховної Ради України*. Отже з огляду на нинішню структуру Академії вбачається, що науковій альтернативи Інституту законодавства Верховної Ради України в Академії правових наук не створено.

Водночас варто констатувати, що прогнозування і планування законодавства, до здійснення якого мають долучатись такі провідні науково-правові установи як АПрНУ, також впливає та повинно впливати в подальшому на законодавчу ініціативу, спрямовуючи законодавчий потік у цивілізоване русло, даючи йому певний напрям в рамках науково обґрунтованого, концептуального підходу. Для цього й потрібна така надзвичайно важлива стадія, як прогнозування і планування законодавства, головними учасниками якої мають стати науковці-юристи. На даний час розвиток українського законодавства відбувається відповідно до Концепції розвитку законодавства України на 1997 – 2005 р., розробленого Інститутом законодавства Верховної Ради України ще 1996 р., яка дістала нормативне закріплення у відповідній Державній програмі³. Проте на даний час зазначена програма підлягає перегляду та має бути приведена у відповідність до реалій розвитку законодавства нашої держави. Адже, наприклад, Воєнна доктрина України

* Інститут законодавства Верховної Ради України є базовою установою науково-правового забезпечення законодавчої діяльності Верховної Ради України. Його створено 7 жовтня 1994 р. Постановою Президії Верховної Ради України на виконання рішення Верховної Ради від 22 жовтня 1992 р. Положення про Інститут законодавства затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України № 770 від 4 серпня 2003 р. (зміни вносились згідно з Розпорядженнями від 19 листопада 2003, 10 грудня 2004, 30 березня 2006 р.).

нині затверджується не Законом, а указом Президента. А Закон України «Про власність» не може підлягати, як це передбачено згаданою Держпрограмою, редагуванню, через втрату першим чинності ще 2007 р.

Ці та інші невідповідності Концепції розвитку законодавства України мали б бути помічені такими, ліквідованими на даний час, інституціями, як Комітет законодавчих ініціатив при Президентові України. Адже саме відомі науковці та правознавці, які входили до складу цього консультативно-дорадчого органу, мали забезпечувати «наукове обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку законодавства України щодо регулювання економіки, інших сфер державного і суспільного життя, а також розробляти концептуальні засади проектів законодавчих актів з найважливіших питань розвитку суспільства і держави»⁴.

Статус суб'єктів права законодавчої ініціативи, обсяг їхньої правосуб'єктності, а також сутність законодавчої ініціативи були предметом досліджень таких науковців, як А. Закалюк, В. Борденюк, Г. Журавльова, О. Мудра, М. Теплюк, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, О. Ющик та ін.

Звісно, законодавчий процес треба відрізнити від, власне, законотворчості. Так, О. Мудра під законодавчим процесом розуміє сукупність встановлених законодавством стадій (подання законопроекту до парламенту, його розгляд, прийняття та введення в дію) по створенню законів спеціально уповноваженими суб'єктами. Поняття законотворчості ширше від поняття законодавчого процесу і включає не лише діяльність, пов'язану з прийняттям закону, а й вияв та аналіз основних питань, що потребують законодавчого регулювання, встановлення мети й цілей такого регулювання, підготовку законопроектів⁵.

Отже, законодавчу ініціативу науковці визнають як першу стадію законодавчого процесу, тоді як стадія планування і прогнозування прийняття актів законодавства виноситься за його межі, залишаючись у межах законотворчої діяльності. Звичайно, ці дві стадії взаємопов'язані між собою, але вони дещо відособлені. З цього приводу М. Воронов зазначав, що вияв потреб у створенні закону, прогнозування і планування навряд чи доцільно зараховувати до стадії офіційного законодавчого процесу Верховної Ради України, адже органи, організації й особи, які займаються виявленням таких потреб, прогнозуванням і плануванням, не завжди можуть бути учасниками правовідносин законодавчого процесу, який відбувається, як правило, у формах, чітко регламентованих у різних нормативно-правових актах⁶. Більше того, законодавчо суб'єкти права законодавчої ініціативи не обмежені внесенням до Верховної Ради лише тих законопроектів, які заплановано, вони можуть вільно реалізовувати своє конституційне право поза межами прогнозування й планування. І навпаки, не завжди рішення Верховної Ради України про підготовку проекту закону може знайти втілення у поданому до законодавчого органу законопроекті, адже законодавча ініціатива – це право відповідного суб'єкта, а не його обов'язок. У зв'язку з цим не можна погодитися з твердженням А. Олійник, що рішення про підготовку конкретного закону, яке міститься у планах Верховної Ради України, зобов'язує суб'єктів законодавчої ініціативи розробити законопроект і винести його на розгляд⁷.

Законодавчою ініціативою є офіційне внесення законопроекту в законодавчий орган відповідно до встановленої процедури та є стадією законодавчого процесу, встановленого, як правило, конституцією порядку прийняття закону⁸.

У деяких країнах (Великобританія, США) суб'єктами права законодавчої ініціативи є лише депутати парламентів, а в інших (Ірландія, Казахстан, Фран-

ція) – депутати і уряди. В Італії до таких суб'єктів належать уряд, депутати, постійні комісії парламенту, парламентські фракції, Національна рада економіки і праці, облради. Суб'єктом права законодавчої ініціативи є також виборці – в кількості 50 тис. осіб⁹.

Згідно з Конституцією УНР від 09.01.1918 р., право законодавчої ініціативи на Всенародних Зборах належало Президії; окремим фракціям, зареєстрованим Всенародними Зборами; окремим депутатам (не менше 30 осіб); Раді Народних Міністрів УНР; органам самоврядування або безпосередньо виборцям-громадянам Республіки (не менше 100 тис. осіб) за поданням, після опрацювання Судом УНР, Голові Всенародних Зборів¹⁰.

Відповідно до Закону СРСР «Про заснування поста Президента СРСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) СРСР» від 14.03.1990 р. № 1360-І, право законодавчої ініціативи на 3'їзді народних депутатів СРСР і у Верховній Раді СРСР належало народним депутатам СРСР, Раді Союзу, Раді Національностей, Голові Верховної Ради СРСР, постійним комісіям палат і комітетам Верховної Ради СРСР, Президентові СРСР, Раді Федерації, Комітетові конституційного нагляду СРСР, союзним і автономним республікам в особі їхніх найвищих органів державної влади, автономним областям, автономним округам, Верховному Суду СРСР, Генеральному прокуророві СРСР, Вищому арбітражному суду СРСР, громадським (в тому числі й молодіжним) організаціям в особі їхніх загальносоюзних органів, а також Академії наук СРСР¹¹.

З грудня 1990 по березень 1992 р. обласна, Київська, Севастопольська міська Рада також мали право законодавчої ініціативи у Верховній Раді Української РСР»¹².

Певний період коло суб'єктів законодавчої ініціативи незалежної України де-що повторювало та нагадувало за змістом відповідний перелік радянського періоду. Адже фактично до 1996 р. право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України могло бути реалізоване Президією Верховної Ради, Головою Верховної Ради, постійними комісіями Верховної Ради, Конституційним, Верховним та Вищим арбітражним судами¹³, Генеральним прокурором України, Верховною Радою АР Крим¹⁴ та Академією наук України¹⁵.

При цьому варто вказати на те, що формально право законодавчої ініціативи у Верховній Раді, наприклад, такого суб'єкта, як Вищий арбітражний суд, проіснувало аж до червня 2001 р., коли відповідно до редакції Закону від 21.06.2001 р. № 2538-III, арбітражні суди було перетворено на господарські. Зазначена обставина, на нашу думку, вказувала на те, що досить тривалий час Закон України «Про арбітражний суд» («Про господарські суди») вступав у певну колізію із відповідними нормами Основного Закону, а також переконливо свідчила про рідкісні спроби практичної реалізації цього права вказаним органом державної влади.

Водночас окремі правові акти ще й досі містять норми, які за колом суб'єктів нагадують перелік інституцій, які у минулому мали право законодавчої ініціативи, а тому потребують редагування. Так «Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України» в його чинній редакції вимагає ведення відповідною комісією парламенту справи закону після набуття ним чинності. До цієї справи мають долучатися повідомлення про дотримання прийнятого закону, а також пропозиції щодо підвищення ефективності його дії (в разі на-

явності) таких суб'єктів, як Верховний Суд, Вищий арбітражний суд (курсив авт.), Мінюст та Генеральна прокуратура України¹⁶.

На даний час відповідно до ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові, народним депутатам та Кабінету Міністрів України. При цьому законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, мають розглядатись Верховною Радою України позачергово¹⁷. Право визначати «невідкладність» того або іншого законопроекту відповідно до ст. 101 Регламенту Верховної Ради України належить також і Верховній Раді України¹⁸.

Зазначимо, що до позачергових, а відтак і невідкладних законодавців відносять нормативно-правові акти, що стосуються міжнародних договорів, усунення Президента України в порядку імпичменту, а також законопроекти в екологічній¹⁹ та військово-миротворчій²⁰ сферах. Звісно, зазначені сфери є досить важливими як для українського суспільства, так і для сприйняття міжнародної спільноти. Проте невідкладний розгляд парламентом законопроектів про, наприклад, вдосконалення суспільних відносин у соціальній сфері, або сфері охорони здоров'я громадян, є не менш важливими та очікуваними широкими верствами населення. Адже право законодавчої ініціативи має забезпечувати реалізацію можливості бути почутим парламентом саме тоді, коли це, дійсно, найбільш необхідно як українській державі, так і суспільству. Питання визначення змістовного наповнення дефініції «позачергово» в частині, що стосується розгляду парламентом проектів законодавчих актів були предметом розгляду Конституційним Судом України²¹. Проте, на жаль, конституційний розгляд стосувався лише тлумачення самого терміну у конкретному випадку.

Через конституційні зміни у колі суб'єктів законодавчої ініціативи сучасної України й досі не усунуто низку колізій між Основним Законом і деякими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами. Так, ст. 10 Закону України «Про Автономну Республіку Крим» суперечить ст. 93 Конституції України в частині наявного та законодавчо закріпленого права законодавчої ініціативи Верховної Ради АР Крим у Верховній Раді України (хоча й містить застереження щодо чинності останнього. Проте конституційне закріплення такого права у представницького органу автономії (де проживає майже 2 млн. осіб), на нашу думку, виглядало б цілком логічним та вартим впровадження. З цих самих підстав суперечить чинній редакції Конституції України, а тому вимагає певного коригування п. 2.3.1. «Інструкції з діловодства в центральному апараті та установах Національного банку України» в частині приведення його у відповідність до вимог Конституції України²². Адже в наведеному пункті Інструкції Нацбанк України згадується як суб'єкт, наділений правом законодавчої ініціативи, хоча з 08.12.2004 р. (дати внесення змін до Конституції України відповідно до Закону № 2222-IV), головний банк держави такого права позбавлений.

Насамкінець дедалі частіше в засобах масової інформації ми можемо спостерігати дискусії щодо повернення права законодавчої ініціативи суб'єктами, що колись були наділені цим правом, а саме – Верховному Суду України та профспілкам²³. На слуханнях таких пропозицій вказує й досвід багатьох інших країн. Так, у Російській Федерації право ініціювати закони має Верховний Суд, Вищий Арбітражний Суд та Конституційний Суд з питань, віднесених до їх компетенції (ст. 104 Конституції РФ). Рішення Верховного Суду Нідерландів можуть бути підставою для внесення пропозицій до парламенту щодо вдосконалення чинного законодавства.

Отже, для забезпечення дієвості законодавства України коло суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи, має бути переглянуто. Водночас зміст цього права має відповідати сучасним концептуальним засадам розвитку суспільних відносин та держави, а також реаліям сьогодення. А для забезпечення дієвості закону, простоти розуміння, тлумачення й сприйняття під час його застосування процедурі внесення законопроекту на розгляд парламентом має передувати його обов'язкове наукове дослідження та обґрунтування фахівцями, хоча б однієї з таких провідних наукових установ, як Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інститут економіко-правових досліджень НАН України або Академія правових наук України. Втім остання пропозиція може бути також реалізована через повернення Національній академії наук України колись наявного у неї конституційного права законодавчої ініціативи.

1. *Лихова С., Нагноий Я.* Закон і законотворчість // *Право України.* – 1993. – № 5–6. – С. 35. 2. *Тацій В.* Здолати правовий нігілізм – завдання науки й суспільства // *Віче.* – 2009. – № 21–72. – С. 6. 3. *Опришко В. Ф.* Актуальні проблеми парламентської реформи // *Парламентаризм в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнар. наук.-практ. конференції 26 червня 2001р.* – К., 2001. – С. 70-71; *Державна програма розвитку законодавства України до 2002 року (затверджена постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 року № 976-XIV)* // *Офіційний вісник України.* – 1999. – № 29е. – Ст. 35. 4. Указ Президента України від 19 червня 1995 року № 458 «Про заходи щодо здійснення правової реформи в Україні» // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1082.6667.0> 5. *Мудра О.* Конституційний статус суб'єктів законодавчої ініціативи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2003. – С. 13. 6. *Воронов М. Н.* О понятиях и субъектах законодательного процесса Верховной Рады Украины // *Проблемы совершенствования укр. законодательства и повышение эффективности правоприменительной деятельности.* – Х., 1997. – С. 18. 7. *Олійник А.* Законотворчий процес – його основні риси і особливості // *Право України.* – 1998. – №4. – С. 83. 8. Популярна юридична енциклопедія. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 83. 9. *Юридична енциклопедія. НАН України / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького (ред. Ю.С. Шемшученко).* – К.: «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1999. – Т. 2. – С. 143. 10. Конституція УНР від 09.01.1918 р. (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) // www.nau.kiev.ua/p0002300-18. 11. Закон СРСР «Про заснування поста Президента СРСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) СРСР» № 1360-I від 14.03.1990 р. 12. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» (до редакції Закону від 26.03.1992 р. № 2234-XII) // *Відомості Верховної Ради УРСР.* – 1991. – № 2. – Ст. 114. 13. Закон УРСР «Про арбітражний суд» // *Відомості Верховної Ради УРСР.* – 1991. – № 36. – Ст.469. 14. Закон України «Про Автономну Республіку Крим» // *Відомості Верховної Ради України.* – 1995. – № 11. – Ст. 10. 15. Конституція (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 року // <http://zakon.nau.ua/doc/?code=%38%38%38%2D%30%39>. 16. Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України» (затверджено постановою Президії Верховної Ради України від 30 жовтня 1995 року № 668/95-ПВ) // <http://zakon.nau.ua/doc/?code=%36%36%38%2F%39%35%2D%CF%С2>. 17. Конституція України // *Вісник Конституційного Суду України.* – 2006. – № 5-6. 18. Регламент Верховної Ради України (в редакції від 19.09.2008 р. № 547-VI) // *Відомості Верховної Ради України.* – 2009. – № 1. – Ст. 2. 19. Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» // *Відомості Верховної Ради України.* – 2000. – № 42. – Ст. 10. 20. Закон України «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав» // *Відомості Верховної Ради України.* – 2000. – № 19. – Ст. 7; Закон України «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» // *Відомості Верховної Ради України.* – 1999. – № 22-23. – Ст. 4.

21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України (справа про позачерговий розгляд законопроектів) від 28.03.2001 № 2-рп/2001 // Офіційний Вісник України. – 2001. – Ст. 658. **22.** Інструкція з діловодства в центральному апараті та установах Національного банку України (затверджена постановою Правління Національного банку України від 04.01.1998 р. № 1; реєстр. № 513 від 04.01.1998 р.) // «Законодавчі і нормативні акти з банківської діяльності», 3/98. **23.** Корнійчук Є. Надання ВСУ права законодавчої ініціативи значно поліпшить якість правосуддя // <http://blog.liga.net/user/jurclub/article/2614.aspx>; Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо надання Верховному Суду України права законодавчої ініціативи) № 2303/п від 17.11.2006 р. (ініціатори народні депутати О. Шустік, А. Портнов та Є. Корнійчук) // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28720; Симоненко П. Профспілки отримають право законодавчої ініціативи // Прес-служба КПУ <http://president2010.info/ua/news/2145>.