

УДК 342.531.41.

Г. І. Дутка

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Проблеми законотворчості завжди привертала до себе увагу дослідників, особливо тих, хто послідовно був прихильником позитивістського підходу до розуміння права. І це не випадково, маючи на увазі теоретичну і практичну значимість даного виду діяльності будь-якої держави, а також ту обставину, що категорія «законотворчість» завжди займала одне із важливих місць серед інших державно-правових категорій.

Характеризуючи законотворчість, слід зазначити, що вона є однією із найважливіших сторін діяльності держави, формою її активності, яка має своєю безпосередньою метою формування правових норм, їх зміну, скасування чи доповнення. У кожній державі законотворчість володіє своїми особливостями, але всюди вона направлена на створення і вдосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої і несуперечливої системи правових норм, які регулюють у суспільстві сформовані різноманітні відносини. Юридична наука багато уваги приділяє процесу законотворення, і це природно, адже саме зараз існує гостра необхідність вдосконалення законодавчої діяльності українського парламенту. Особлива роль у законодавчому процесі належить законодавчій ініціативі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблеми, пов'язані з законодавчим процесом, законодавчою ініціативою не є новими у юридичній науці. До них неодноразово зверталися такі вітчизняні вчені, як: В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко, В.Ф. Погорілко, В.С. Журавський, Ю.М. Тодика, М.І. Козюбра, А.П. Заєць, С.Б. Гавриш, В.М. Шаповал, Л.Т. Кривенко та зарубіжні вчені: С. Алексєєв, В. Кудрявцев, Д. Керімов, В. Тихоміров, В. Богденор, Р. Бенжерон, Р. Пагано, Г. Ізберський, Е. Хандшу. Проте деякі аспекти досі залишаються неурегульованими, а наявні нормативні положення часто є теоретично недосконалими, що негативно відбивається на процесі законотворення і наступного правозастосування. Свідченням цього є значна кількість змін та доповнень до законодавчих актів, колізії та суперечності між діючими нормами та багато ін. Дискусії щодо цього в науковій літературі та в стінах парламенту точаться вже не один рік.

Метою статті є з'ясування конституційно-правових основ законодавчої ініціативи, поняття та сутності законодавчої ініціативи як вихідної стадії законодавчого процесу, встановлення суб'єктів права законодавчої ініціативи, аналіз зарубіжної практики з даного питання.

Виклад основного матеріалу. Говорячи про стадії процесу законотворчості, а точніше – про стадію законодавчого процесу, яка нерідко називається законодавчою процедурою, слід попередньо зупинитися на останній.

Перш за все слід зазначити, що під законодавчою процедурою розуміється встановлений порядок проходження проектів законів аж до їх прийняття і вступу в

силу. Зазвичай у кожній державі законодавча процедура має свої особливості, всюди вона закріплюється і регулюється в конституціях, звичайних законах, а також в спеціальних положеннях і регламентах, які встановлюють порядок законодавчої діяльності державних органів. Загально визнано в юридичній теорії, що законодавчий процес включає чотири основні стадії: законодавчу ініціативу, обговорення законопроектів, прийняття і затвердження закону, обнародування закону. Кожна із цих стадій відносно самостійна і має свою специфіку, свій статус. Разом вони утворюють єдиний, монолітний законодавчий процес, що відображає і закріплює логіку проходження проекту з моменту його зародження і до його прийняття і обнародування.

За своєю природою законодавча ініціатива є початком законодавчого процесу в парламенті. Законодавча ініціатива є складним структурованим явищем, що має включати право уповноважених суб'єктів щодо її реалізації, відповідні обов'язки на виконання, що складатиме зміст поняття законодавчої ініціативи, законодавчо визначену підставу започаткування процесу та об'єкт, з приводу якого вчиняються дії. Тому розгляд законодавчої ініціативи як можливості надання проекту, належного права, спеціальної правомочності, права внесення є окремими характеристиками права законодавчої ініціативи, що, звичайно, належать до його сутності, але не відображають повністю.

Законодавча ініціатива у кореневій основі свого визначення має поняття «закон». Законодавство, у свою чергу, можна розглядати у кількох аспектах, наприклад, як систему нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини, головний засіб реалізації функцій законодавчої влади, який вживається у декількох значеннях: як система законів України або як система законів та інших нормативно-правових актів [1, с. 499].

Проте, у Рішенні Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998р. йшлося про диференційований підхід до терміна «законодавство», залежно від сфери та можливостей, потреб застосування. Так, п.3 Рішення зазначено, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі України в основному у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України. У законах залежно від важливості та специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається у різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, у поняття «законодавство» включаються закони та інші акти Верховної Ради України й акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

Отже, питання полягає у тому, що має розумітися під основою «закон» у терміні «законодавча ініціатива». Можна вважати, що при наступному розгляді правового змісту законодавчої ініціативи слід визначити, що за термінологією конституційних і регламентних норм йдеться виключно про правовідношення щодо створення законів, а не всіх актів, що приймаються Верховною Радою України.

Основою для визначення правової сутності законодавчої ініціативи є відповідні норми законодавства.

Згідно з Регламентом Верховної Ради України право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради України: 1) законопроектів (проектів законів, постанов Верховної Ради України, які містять положення нормативного характеру); 2) проектів актів Верховної Ради України (проектів постанов, резолюцій, декларацій, звернень, заяв, що впливають з установчих, організаційних, контрольних та інших функцій парламенту); 3) пропозицій до законопроектів (передбачають внесення змін до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті); 4) поправок до законопроектів (передбачають – внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту).

Законопроект подається до Верховної Ради України за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом.

На реєстрацію законопроект вноситься разом із проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді України прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою.

У значній мірі проблема полягає в тому, щоб встановити, які саме особи чи установи відіграють дієву роль на кожній із чотирьох стадій? Кому належить право законодавчої ініціативи і право обговорення проекту закону?

Вказані та інші питання не можуть однозначно вирішуватись в кожній країні у зв'язку з тим, що у кожній країні склалася своя форма правління і форма державного устрою, особливості політичних і правових традицій, політичного режиму.

Законодавча ініціатива – це перша стадія законодавчого процесу, яка розпочинає законодавчий процес. Вона є, згідно з досить широкою думкою, правом внесення законопроектів у законодавчу установу (конгрес, національні збори, сейми та ін.) у відповідності до діючого законодавства і установленної процедури [2, с.272]. Іноді поняття «законодавча ініціатива» трактується більш широко, тобто включає внесення в законодавчий орган не тільки готових законопроектів, але й пропозицій про видання, зміну чи скасування діючих законів.

У сучасній вітчизняній та іноземній літературі спостерігається тенденція до розширеного уявлення про законодавчу ініціативу. У підручниках та наукових дослідженнях цілком справедливо вказується на те, що законодавчу ініціативу не можна розуміти вузько, тільки як внесення законопроектів. Вона передбачає також право на внесення в законодавчі органи питання будь-якого значення, що вимагають подальшого правового оформлення.

В.В. Кравченко під законодавчою ініціативою розуміє «офіційне внесення до Верховної Ради України уповноваженим суб'єктом законопроекту або пропозиції чи поправки до законопроекту» [3, с.302].

Право законодавчої ініціативи не є всезагальним, не належить всім без винятку суб'єктам – громадянам, державним органам чи громадським організаціям. Це особливе, строго обмежене право. Кожна держава в залежності від її природи і призначення вирішує по-своєму питання суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Правом законодавчої ініціативи за кордоном володіють депутати, глава держави, уряд, інші органи і особи. Коло суб'єктів законодавчої ініціативи в різних країнах не однаково. Наприклад, у США й Великобританії формально, відповідно до букви закону, законопроекти можуть вносити лише депутати. У необхідних випадках депутат зробить це з відома глави держави або уряду.

У ФРН, крім депутатів бундестагу, право внести законопроекти має вища палата – бундесрат.

У деяких державах спостерігається тенденція щодо розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи за рахунок надання їй не тільки законодавчим, виконавчим, але й іншим державним органам. Так, згідно з ч. 1 ст. 104 Конституції Російської Федерації право законодавчої ініціативи належить Президенту Російської Федерації, членам Ради Федерації, депутатам Державної Думи, Уряду Російської Федерації, законодавчим (представницьким) органам суб'єктів Російської Федерації. Право законодавчої ініціативи належить також Конституційному Суду, Верховному Суду і Вищому Арбітражному Суду Російської Федерації з питань їх відання.

У більшості держав право законодавчої ініціативи надається безпосередньо народу. Щодо народної ініціативи, можна додати, що в деяких штатах США, для того щоб внести законопроект у законодавчі збори штату, потрібно зібрати від 3 до 5% підписів від чисельності населення цього штату.

Відповідно, наприклад, до ст. 71 Конституції Італії «народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення від імені не менш як п'ятдесяти тисяч виборців постановити складеного законопроекту». Одночасно це право належить уряду, членам палат парламенту і «тим органам і інститутам, які будуть наділені нею конституційним законом» [4, с. 41].

Взагалі, хоча народна ініціатива закріплена в ряді країн, реально вона реалізувалася кілька разів в Італії. В Австрії був тільки один подібний випадок у 1964 р. У Швейцарії час від часу такі підписи збиралися й проекти вносилися, але жоден законопроект, що з'явився з ініціативи громадян, не був прийнятий.

Найчастіше реалізують свою законодавчу ініціативу далеко не всі з перелічених у законодавстві ряду країн суб'єкти. У багатьох країнах 90% і більше законопроектів вноситься урядом. Це практично всі країни Західної Європи.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України мають особи і органи, визначені ст. 93 Конституції України. До них належать: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України і Національний банк України.

Конституція України суттєво обмежує коло суб'єктів права законодавчої ініціативи при внесенні змін до Конституції України. Так, згідно зі ст. 156 Конституції України законопроект про внесення змін до розділу 1 «Загальні положення», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», він подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Суб'єкти права законодавчої ініціативи перебувають у прямому зв'язку з парламентом, що проявляється в такому:

– через суб'єктів права законодавчої ініціативи забезпечується можливість своєчасно отримати законопроекти, підготовлені компетентними органами, зацікавленими в правовому регулюванні тих чи інших суспільних відносин або тими, що діють за дорученням;

– суб'єкти права законодавчої ініціативи дають можливість координувати і узгоджувати в законодавстві інтереси різних органів державної влади та всередині виконавчої гілки влади, а також окремих відомств.

Двосторонній зв'язок між парламентом і суб'єктами права законодавчої ініціативи обумовлений, насамперед, представницьким складом самої Верховної Ради України. Депутати, що представляють народ як безпосередньо, так і через комітети і тимчасові комісії парламенту, виражають інтереси і волю народу в різних сферах державного і суспільного життя. Цей двосторонній зв'язок зумовлюється й співвідношенням між парламентом і виконавчою владою (та її найвищим органом – Кабінетом Міністрів України), яке характеризує важливість професійної участі органів виконавчої влади в реалізації законів і тим самим у фахових можливостей органів виконавчої влади щодо створення високоякісних законодавчих актів.

Позитивне значення права законодавчої ініціативи полягає в тому, що саме це право дозволяє найкращим чином представляти в законодавстві інтереси громадян, органів і осіб, які є суб'єктами права законодавчої ініціативи, служить способом підвищення активності різних організацій у процесі формування державної волі в правовому регулюванні, є однією з форм демократичного управління державою.

У процесі складання проекту нині діючої Конституції проводились численні дискусії з приводу того, чи вносити до суб'єктів законодавчої ініціативи судові органи, як у Росії та ряді інших держав. Аргументи прихильників внесення судових органів до складу суб'єктів законодавчої ініціативи зводились до того, що суд, як ні один інший орган, в силу здійснення своїх функцій найбільш компетентний у тому, які саме закони потрібні і які існують прогалини в діючому законодавстві. З цією позицією можна погодитися. Але більш аргументовано доводять ті вчені, які проти наділення таким правом судові органи. Їх доводи будуються на тому, що українська правова система належить все-таки до романо-германського типу правової сім'ї, яка характеризується тим, що суди не є правотворчими органами. Вони мають лише правозастосовчу природу. А раз мова йде про законодавчу ініціативу як стадію законодавчого процесу, то втягувати суд у правотворчість не можна. Тому правом законодавчої ініціативи суди в Україні не володіють.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, у кожній державі законотворчість володіє своїми особливостями, але всюди вона направлена на створення і вдосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої і несуперечливої системи правових норм, які регулюють в суспільстві сформовані різноманітні відносини. Законодавча ініціатива є складним структурованим явищем, що має включати право уповноважених суб'єктів щодо її реалізації, відповідні обов'язки на виконання. Право законодавчої ініціативи не є всезагальним, не належить всім без винятку суб'єктам – громадянам, державним органам чи гро-

мадським організаціям. Це особливе, строго обмежене право. Аналіз вітчизняної практики доводить, що більшість вчених схиляються до думки, що правом законодавчої ініціативи суди в Україні не повинні володіти.

Література

1. Юридична енциклопедія. У 6 т. [НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького]. – К.: Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. Бажана, 1998. – Т.2. – с.499.
2. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: [навч. посіб.] / В.М.Бесчастний, О.В.Філонов, В.М.Субботін, С.М.Пашков; За ред. В.М.Бесчастного. – 2-ге вид., стер. – К.: Знання, 2008. – 467с.
3. Кравченко В.В. Конституційне право України / В.В. Кравченко. [Навчальний посібник]. – Вид. 6-те, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2007. – 592 с.
4. Италия. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1988. – 392с.

Анотація

Дутка Г. І. Конституційно-правові основи законодавчої ініціативи в Україні. – Стаття.

У статті порушуються питання конституційно-правових основ законодавчої ініціативи, різноманітних підходів до поняття та сутності законодавчої ініціативи як вихідної стадії законодавчого процесу. Значна увага приділена встановленню кола суб'єктів права законодавчої ініціативи, проведенню аналізу зарубіжної практики з даного питання.

Ключові слова: законодавча ініціатива, право законодавчої ініціативи, законодавчий процес, суб'єкти права законодавчої ініціативи.

Аннотация

Дутка Г. И. Конституционно-правовые основания законодательной инициативы в Украине. – Статья.

В статье анализируются вопросы конституционно-правовых оснований законодательной инициативы, различных подходов к понятию и сути законодательной инициативы как изначальной стадии законодательного процесса. Значительное внимание уделяется установлению круга субъектов законодательной инициативы, проведению анализа зарубежной практики по данному вопросу.

Ключевые слова: законодательная инициатива, право законодательной инициативы, законодательный процесс, субъекты права законодательной инициативы.

Summary

Dutka G. I. Constitutionally law bases of legislative initiative in Ukraine. – Article.

In this article questions are affected constitutionally law bases of legislative initiative, various approaches to the concept and essence of legislative initiative as to the initial stage of legislative process. Considerable attention is spared establishment of circle of the subjects of the legislative initiative, realization of analysis of foreign practice on this question

Key words: legislative initiative, legislative initiative right, legislative process, subjects of the legislative initiative.