

**ШИРМА Ю.В.**

здобувач Національної академії внутрішніх справ України, адвокат, м. Київ

**ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА ЯК ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА  
(до постановки проблематики)**

Розвиток України як демократичної правової держави передбачає якісне удосконалення системи чинного законодавства, високий рівень якого є основою ефективного функціонування будь-якої правової держави. Очевидно, що якість законів безпосередньо пов'язана насамперед із такими чинниками, як: 1)

фаховий рівень суб'єктів законодавчої ініціативи і суб'єктів нормопроектного забезпечення їх діяльності; 2) якість законопроектів, які надходять на розгляд законодавців.

Свідомо уникаючи оціночних суджень, відзначимо, що якість законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради України не в усіх випадках є бездоганною. У силу зазначеного, відзначимо актуальність дослідження інституту законодавчої ініціативи для вітчизняної конституційно-правової науки і відповідної правотворчої та правозастосовної практики. Адже, дослідження цього важливого інституту конституційного права та, одночасно, первинної стадії законодавчого процесу, визначення їх сутнісних ознак, змісту та форм реалізації дозволить сформулювати цілісну концепцію законодавчої ініціативи, удосконалити конституційно-правовий статус законодавчої ініціативи і обґрунтувати пропозиції щодо модернізації відповідних положень Конституції та законів України.

Питання теорії та практики законодавчого процесу та підвищення ефективності чинного законодавства ставали предметом дослідження таких науковців, як Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк, А.З. Георгіца, О.В. Лавринович, О.В. Скрипнюк, І.Є. Словська, О.В. Совгіря, М.О. Теплюк, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал, О.І. Ющик та ін. Разом із тим, проблеми теорії та практики законодавчої ініціативи до сьогодні не вивчалися в науці конституційного права на монографічному рівні. У зв'язку з цим, хотілось би сформулювати окремі тези щодо піднятої наукової проблеми.

Законодавчий процес (від лат. *processus* - проходження, просування вперед) - це врегульована Конституцією і законами України, діяльність парламенту щодо підготовки, обговорення, прийняття законів та їх офіційного оприлюднення. Кінцевою метою та результатом реалізації законодавчого процесу є оперативне формування та удосконалення системи чинного законодавства, яке б належним чином забезпечувало найважливіші правовідносини у всіх сферах суспільного та державного життя.

У свою чергу, законодавчий процес становлять логічно-послідовні стадії, встановлені Конституцією, Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», іншими законами України. Ці стадії є відносно самостійні комплекси процесуальних дій уповноважених суб'єктів у межах законодавчо визначених процедур, спрямованих на створення і оприлюднення закону. Основними із них, на наш погляд, є: 1) внесення (подання) законопроекту до парламенту (законодавча ініціатива); 2) попередній розгляд і обговорення законопроекту у комітетах парламенту; 3) обговорення, прийняття рішень щодо законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України, тобто прийняття закону або відхилення законопроекту; 4) підписання, офіційне оприлюднення закону та набрання ним чинності. Остання стадія законодавчого процесу обов'язково включає процесуальні дії Президента України, оскільки саме за його підписом закон оприлюднюється, чи ветоється Главою держави. Утім, науковці, виокремлюють і більш дрібні стадії законодавчого процесу.

Законодавча ініціатива – це первинна стадія законодавчого процесу. Її сутність полягає у реалізації суб'єктом державно-владних повноважень свого права на втілення власної волі та легітимних інтересів людини, суспільства та держави у чинних законах, виконання яких є загальнообов'язковим. Зміст законодавчої ініціативи полягає у внесенні уповноваженим органом або посадовою особою (суб'єктом права законодавчої ініціативи) до парламенту офіційної пропозиції про прийняття, зміну або скасування законодавчого акту.

За своєю процедурно-процесуальною формою, законодавча ініціатива є офіційним внесенням до Верховної Ради України спеціально уповноваженим суб'єктом законопроекту або законодавчої пропозиції. При цьому, законопроект та законодавча пропозиція – це дві основні форми реалізації права законодавчої ініціативи. Під законопроектом розуміється текст майбутнього закону з усіма його атрибутами (преамбулою, статтями, параграфами тощо), а під законодавчою пропозицією - ідея або концепція майбутнього закону. Регламент Верховної Ради передбачає можливість застосування ще й такої форми, як поправка.

У свою чергу, законодавчу ініціативу не можна зводити лише до технічної стадії законодавчого процесу. Вона є повноцінним інститутом у складі системи конституційного права України, що врешті визначає якість і тотожність втілення права в законі. Отже, законодавча ініціатива, як інститут конституційного права, є системою взаємопов'язаних і взаємозумовлених норм і інститутів конституційного права, які регулюють відносини у сфері формування спеціально уповноваженими суб'єктами конституційного права законопроектів, законодавчих пропозицій і поправок, що подаються на розгляд парламенту. При цьому, важливим складником досліджуваного інституту є й конституційно-правовий статус суб'єктів законодавчої ініціативи.

Як відомо, суб'єктами, наділеними дискретним правом законодавчої ініціативи, відповідно до ст. 93 Конституції України, є Президент України, народні депутатам України та Кабінет Міністрів України (попередня редакція Основного Закону відносила до цих суб'єктів і Національний банк України). Будь-який інший суб'єкт конституційного права може в ініціативному порядку розробляти законопроекти або законодавчі пропозиції, але вносяться вони до Верховної Ради України лише визначеними Конституцією України суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Щодо реалізації права законодавчої ініціативи Урядом України, то науковці зазначають, що вона має певну специфіку, адже лише уряд наділений правом вносити законопроект про Державний бюджет України, хоча поправки та доповнення до такого проекту під час його розгляду у Верховній Раді України можуть вносити і інші суб'єкти права законодавчої ініціативи. Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду

Україні від 17.05.2001 р. № 5-рп (справа про зміни до закону про бюджет), суб'єкти права законодавчої ініціативи можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які згідно з Конституцією України можуть вноситись спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Політиками, державними діячами і науково-експертним середовищем в останні роки серйозно обговорюються перспективи розширення системи суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, із метою забезпечення участі всіх гілок влади у здійсненні права на законодавчу ініціативу, пропонується наділити таким правом Верховний Суд України з питань законодавчого забезпечення організації та діяльності судової влади.

Одночасно із цим, до суб'єктів законодавчої ініціативи пропонується віднести і народ України. Зокрема, усталеного характеру ця пропозиція набула в Концепції внесення змін до Конституції України, розглянутої 21 червня 2013 року на четвертому засіданні Конституційної Асамблеї. Ця позиція нами повністю поділяється та підтримується. Адже, ст. 5 Конституції України визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами, ніхто не може узурпувати державну владу.

Зміст народної законодавчої ініціативи полягає в тому, що визначена кількість громадян, які мають право голосу, може у визначених формах вимагати прийняття парламентом нового чи внесення змін до чинного закону і парламент повинен таку вимогу обов'язково розглянути, але він не зобов'язаний її реалізувати. На сьогодні законодавча народна ініціатива передбачена в конституціях Бразилії, Еквадору, Киргизстану, Колумбії, Парагваю, Перу та в багатьох країнах Європи. При цьому, у деяких конституціях зроблені застереження щодо окремих видів законопроектів, які можуть бути ініційовані громадянами. Наприклад, в Албанії, Польщі, Португалії за народною ініціативою можуть бути прийняті лише звичайні закони, в Іспанії не можуть бути запропоновані проекти органічних законів, а також законопроекти про податки, помилування, ратифікацію міжнародних договорів.

Отже, можна зробити висновок, що дослідження інституту законодавчої ініціативи, поряд із застосуванням сучасної методології, вимагає пізнання його як самостійної юридичної категорії. Потребує дослідження також генезис цього інституту та знань і уявлень про нього правників як в Україні, так і за кордоном, вивчення нормативно-правового забезпечення законодавчої ініціативи, а також дослідження організаційних і процедурно-процесуальних аспектів законодавчої ініціативи, включаючи вивчення особливостей конституційно-правового статусу суб'єктів законодавчої ініціативи.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України. - К. : Юрид. література, 1996. – 50 с.
2. Конституційне право України: навч. посіб./ Ред. Шукліна Н.Г., Совгіря О.В. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 632 с.
3. Конституційне право України: навч. видан./ Ред. Кравченко В.В. – К.: Атіка, 2000 – 320 с.
4. Конституційне та конституційно – процесуальне право України: навч. посіб./ Ред. Теліпка В.Е. – К.: Центр учбової літератури, 2009 – 568 с.