УДК 342.531.41

Перерва Ю.М.,
викладач кафедри конституційного
і міжнародного права Харківського
економіко-правового університету

Законодавча ініціатива як стадія законодавчого процесу: проблеми теорії та практики

Вдале вирішення завдання удосконалення українського законодавчого процесу у період побудови нової демократичної держави пов'язане з дослідженням відповідних наукових проблем, до яких відноситься законодавча ініціатива. Ця проблема звертала до себе увагу таких вчених, як Л.Т. Кривенко, Н.П. Колдаєва, О.М. Мудра, О.В. Мільчакова, М.В. Теплюк та ін., але актуальність її подальшої розробки зберігається, оскільки ані Конституція України, ані інші нормативні акти не дають чіткого визначення змісту цього поняття. Крім того, поза увагою законодавця залишилися питання меж і елементів законодавчої ініціативи, а аналіз її суб'єктів виявляє чимало проблем суто теоретичного характеру, які потребують більш глибокого осмислення.

Поняття «законодавча ініціатива» вимагає чіткого уявлення про його зміст. В юридичній літературі доволі часто має місце змішування та ототожнення двох понять: «право законодавчої ініціативи» та «законодавча ініціатива». Ці два терміни вживаються як синоніми, тоді як право законодавчої ініціативи лише надає можливість здійснювати певну дію, а законодавча ініціатива – це сама дія (сукупність дій), яка здійснюється на основі реалізації даного права [1, с. 3].

Численні дефініції права законодавчої ініціативи, які зустрічаються в юридичній літературі, можна об'єднати в дві групи. До першої належать визначення, автори яких (І.Д. Левін, Д.А. Керімов, І.П. Трайнін, Б.Н. Топорнін) під правом законодавчої ініціативи розуміють право уповноважених органів та осіб вносити законодавчі пропозиції, законопроекти, поправки, що є обов'язковими для розгляду законодавчим органом. До другої групи належать визначення, згідно з якими право законодавчої ініціативи - це абстрактне право на внесення пропозицій законодавчого порядку до законодавчого органу (А.І. Денисов, І.П. Ільїнський, М.Г. Кириченко). Таким чином, у першому випадку право законодавчої ініціативи визначається як суб'єктивне право, тобто як елемент складу право-

відношення, яке виникає при здійсненні права законодавчої ініціативи суб'єктами, що володіють таким правом. На відміну від цього, у другій групі право законодавчої ініціативи розуміється як правоздатність (правосуб'єктність), тобто як визнана позитивним правом абстрактна можливість встановленого кола осіб вносити законопроекти, законодавчі пропозиції та поправки до законодавчого органу [2, с. 42]. На нашу думку, обидва підходи до розуміння права законодавчої ініціативи цілком обґрунтовані та відображають багатоаспектний характер даного явища.

Повертаючись до визначення законодавчої ініціативи, слід зауважити, що вона, будучи першою стадією законодавчого процесу, може характеризуватися як «сукупність організаційних дій компетентних органів та осіб з реалізації права законодавчої ініціативи...» [3, с. 8] та як «сукупність норм, які закріплюють право законодавчої ініціативи за визначеними суб'єктами, їх права та обов'язки, та засобів, які регулюють реалізацію цього права» [4, с. 121]. Тобто законодавча ініціатива з одного боку являє собою правовідношення, що складається між суб'єктом права та зобов'язаним суб'єктом, а з іншого боку – правовий інститут.

Перш ніж розпочати розгляд законодавчої ініціативи як сукупності організаційних дій компетентних органів та осіб з реалізації права законодавчої ініціативи, було б доцільно з'ясувати її зміст та межі. Постає питання: чи є які-небудь об'єктивні моменти, що могли б слугувати теоретичним обґрунтуванням при визначені меж стадії законодавчої ініціативи. Так, в юридичній літературі існує думка, що стадія законодавчої ініціативи крім внесення законодавчої пропозиції, законопроекту, поправки охоплює собою також підготовку та попереднє обговорення, яке передує їх внесенню до законодавчого органу [див. 5; 6]. Тобто об'єктивним моментом для визначення змісту стадії законодавчої ініціативи є діяльність компетентних органів та осіб (суб'єктів права законодавчої ініціативи) з реалізації цього права.

Ця думка заслуговує права на життя, але не зважати на юридичну природу цієї діяльності неможливо. Так, з правової точки зору, будь-який текст законодавчої ініціативи може стати законодавчою пропозицією, законопроектом, поправкою лише тоді, коли його внесено на розгляд законодавчого органу [7, с. 251]. У зв'язку з цим можна зробити висновок, що об'єктивним моментом для визначення змісту стадії є не будь-яка діяльність суб'єктів права законодавчої ініціативи, а

лише та діяльність, в ході якої цей суб'єкт вступає у правовідносини із зобов'язаним суб'єктом (законодавчим органом) з метою реалізації цього права. Отже, юридичним фактом, з якого виникає правовідношення щодо реалізації законодавчої ініціативи, є офіційне звернення суб'єкта права законодавчої ініціативи до законодавчого органу з текстом законодавчої ініціативи.

Визначальним елементом змісту законодавчої ініціативи є суб'єктний склад. На нашу думку, всі суб'єкти законодавчої ініціативи можна поділити на два види: суб'єкт права законодавчої ініціативи («чітко визначена законодавством особа, яка наділена правоздатністю вносити до законодавчого органу документи законодавчої ініціативи» [8, с. 8]) та зобов'язаний суб'єкт (чітко визначена законодавством особа на яку покладено обов'язок, який відповідає праву суб'єкта, наділеному правоздатністю вносити до законодавчого органу документи законодавчої ініціативи). Розглянемо особистий склад кожного виду.

У світовій практиці є загальноприйнятим конституційне закріплення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи і визначається воно передусім соціально-політичною структурою суспільства та формою державного правління, прийнятою у той чи іншій країні. Україна не є винятком: ст. 93 Конституції України передбачає надання права законодавчої ініціативи Президенту України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банкові України.

У порівнянні з Конституцією УРСР 1978 р. перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи скоротився. Сьогодні з нього виключені постійні комісії (комітети) Верховної Ради України, Генеральний прокурор України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Академія наук України, Конституційний Суд України та Верховний Суд України. Проте, і зараз наш перелік ширше, ніж у більшості зарубіжних конституцій, де, як правило, правом законодавчої ініціативи наділені лише депутати парламенту та уряд.

Аналіз практики реалізації суб'єктами законодавчої ініціативи свого конституційного права показує, що активніше за всіх воно реалізується народними депутатами України та Кабінетом Міністрів України. Так, народні депутати протягом 1-7 сесій IV скликання Верховної Ради України внесли 6572 законопроектів, а Кабінет Міністрів України за той же період виходив із законодавчою ініціативою 904 рази [9]. Звичайно, далеко не всі заявлені ініціативи

отримали своє законодавче втілення. І справа не тільки в тому, що парламент фізично не спроможний впоратися з таким об'ємом законопроектів, але також і в тому, що багато з них суперечили Конституції та законодавству. У зв'язку з цим неодноразово висловлювалася ідея про необхідність проведення наукової експертизи законопроектів.

Право законодавчої ініціативи народного депутата, з точки зору способів його реалізації, можна поділити на два види – одноособове та колективне. Одноособове право законодавчої ініціативи народного депутата може бути реалізовано ним самостійно. Що стосується колективного права законодавчої ініціативи, то воно поділяється на два підвиди: 1) обов'язкове (імперативне) колективне право законодавчої ініціативи депутата - застосовується у випадках, прямо передбачених Конституцією, та може бути реалізоване депутатом лише у колективі депутатів, у кількості не меншій від встановленої; 2) умовне (диспозитивне) колективне право законодавчої ініціативи чинним законодавством не заборонено і передбачає можливість кількох депутатів (два і більше) об'єднатися та колективно внести документ законодавчої ініціативи.

Особливістю права законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України є ініціювання законопроекту про Державний бюджет України. Юридична природа цього права значно відрізняється від звичайної законодавчої ініціативи. В основі права законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України щодо ініціювання законопроекту про Державний бюджет лежить юридично закріплена необхідність. Отже мова йде не тільки про суб'єктивне право Кабінету Міністрів, а й про його юридичний обов'язок.

Важливо відзначити, що перераховані владні інститути можуть вносити законопроекти з усіх питань, віднесених Конституцією до їх відання. Право законодавчої ініціативи не передбачає жодних відмінностей щодо змісту наданого суб'єктам права, і в цьому відношенні вони є рівними [див.: 10]. Але Конституцією встановлюються деякі обмеження відносно предмета законодавчої ініціативи. Ці обмеження застосовуються при ініціюванні внесення змін до Конституції України, закону про Державний бюджет, ратифікації та денонсації міжнародних договорів.

На нашу думку, до цього переліку необхідно внести також і втілення в життя рішень Конституційного Суду України, які визнають неконституційними чинні закони або окремі їх положення.

Пояснити це можна тим, що рішення Конституційного Суду України обов'язкові для виконання, але в зв'язку з тим, що Суд, згідно з принципом поділу влад, не може бути законодавцем, виконання рішень багато в чому залежить від взаємовідносин Конституційного Суду і суб'єктів права законодавчої ініціативи. Як справедливо відзначається у спеціальній літературі, „в Україні до теперішнього часу не відпрацьовано механізм втілення відповідних рішень в життя, і рішення Конституційного Суду нерідко не виконуються або їх виконання затримується» [11, с. 156].

Виходом із ситуації, яка склалася щодо реалізації рішень Конституційного Суду в сучасному українському законотворенні, на наш погляд, є формування та закріплення особливої законодавчої процедури з виконання рішень Конституційного Суду. Процедура виконання рішень Конституційного Суду має бути прискорена та скорочена, у зв'язку з тим, що його рішення є остаточними і не можуть бути оскаржені, проте «не усувають колізії в законодавстві, що нерідко призводить до виникнення прогалин у законодавстві, та порушують цілісність його структури» [12, с. 12].

Таким чином, з метою скорочення процедури виконання рішень Конституційного Суду України щодо визнання закону або його частини не конституційними, пропонується право законодавчої ініціативи з цих питань покласти лише на одного суб'єкта законодавчої ініціативи, а саме на Президента України, що повністю відповідає його статусу як гаранта дотримання Конституції України (ст. 102 Конституції України). Для цього копія рішення про визнання закону або його частини неконституційними повинна надсилатися наступного робочого для після його офіційного оприлюднення крім інших суб'єктів, зазначених у ст. 70 Закону «Про Конституційний Суд України», також і Президенту України.

З метою прискорення виконання таких рішень Конституційного Суду України необхідно встановити чіткий термін з дати отримання рішення, протягом якого Президент України зобов'язаний вийти із законодавчою ініціативою до парламенту, зазначивши при цьому, що інший термін може бути визначений у самому рішенні. Крім того необхідно встановити, що ці законопроекти мають визнаватися Президентом як невідкладні та розглядатися Верховною Радою України позачергово (ч. 2 ст. 93 Конституції).

Наступним видом суб'єктів законодавчої ініціативи є зобов'язаний суб'єкт, який поділяється на два види: загальний та спеціальний.

Загальним зобов'язаним суб'єктом є орган, уповноважений приймати закони. Згідно з ст. 75 Конституції України ним є парламент - Верховна Рада України, яка виступає єдиним органом законодавчої влади в Україні. Парламент України є колегіальним органом, який складається з 450 депутатів. Закони, постанови та інші акти Верховна Рада України приймає більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією.

Спеціальним зобов'язаним суб'єктом є безпосередній учасник правовідносин, який вчиняє дії для забезпечення реалізації права законодавчої ініціативи уповноваженим суб'єктом. Спеціальний суб'єкт входить в структуру загального суб'єкта і згідно з Регламентом Верховної Ради України ним є: Секретаріат Верховної Ради України, її Голова та комітети.

Законодавча ініціатива, якщо вона проявлена уповноваженим суб'єктом, є імперативною, обов'язковою для законодавчого органу [13, с. 6]. Виникає природне питання: в чому полягає обов'язок законодавчого органу відносно законодавчої ініціативи, поданої суб'єктом? Очевидно, в тому, що Верховна Рада України зобов'язана розглянути законопроект або законодавчу пропозицію і прийняти щодо них відповідне рішення, передбачене її Регламентом.

Не визначивши обсягу права законодавчої ініціативи, законодавець встановлює попереднє опрацювання документів законодавчої ініціативи у парламенті. Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що законодавча ініціатива не передбачає обов'язку Верховної Ради України прийняти запропонований проект, тим більш у тому вигляді, в якому його подано. Деякі автори, зокрема М. Теплюк та О. Ющик, не погоджуючись із зазначеним положенням, висловлюють думку, про доцільність закріплення на законодавчому рівні положення про те, що зміст проекту закону, поданого в порядку законодавчої ініціативи, не може бути без попередньої згоди суб'єкта даної ініціативи змінений будь-якими органами Верховної Ради до початку розгляду його на пленарному засіданні [14, с. 7]. Ця ідея була підтримана і у проекті закону «Про закони і законодавчу діяльність в Україні». Однак наявність такого обов'язку у Верховної Ради України, на наш погляд, було б посяганням на верховенство представницької влади. Крім того, уявляється достатнім, що при реалізації права законодавчої ініціативи парламент пов'язаний волевиявленням суб'єкта, який має таке право, отже, повинен розглянути проект та прийняти по ньому рішення.

Вирішення питання про включення проекту до порядку денного сесії Верховної Ради України є завершенням стадії законодавчої ініціативи. Але це питання в науці є спірним. Деякі вчені вважають, що «кожний проект закону, зареєстрований як законодавча ініціатива, має бути внесений на розгляд його у першому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України» [14, с. 7]. Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок, що Верховна Рада України може включити розгляд проекту закону до порядку денного та обговорити його, але вона має право і виключити питання про законопроект із порядку денного сесії, і як наслідок не розглядати його та прийняти інше рішення. Така позиція підтверджується рішенням Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положення ч. 2 ст. 93 Конституції України, згідно з яким законопроекти, визнані Президентом як невідкладні, мають бути терміново включені Верховною Радою України до порядку денного її сесії, а не розглянуті у першому читанні [10].

Законодавча ініціатива як стадія законодавчого процесу складається з кількох етапів – підстадій, а саме: внесення документа законодавчої ініціативи уповноваженим суб'єктом до законодавчого органу; його реєстрація, перевірка на відповідність вимогам регламенту та на належне обґрунтування або розробку; повернення документа Головою Верховної Ради України ініціаторові із зазначенням причин повернення, якщо документ не відповідає встановленим вимогам; якщо документ витримав перевірку, то наступною стадією є поширення його серед депутатів та передача на опрацювання комітетам Верховної Ради, після цього йде стадія включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради.

Викладене дає підстави для наступних висновків:

1. Поняття «законодавча ініціатива» слід відрізняти від поняття «право законодавчої ініціативи». Право законодавчої ініціативи являє собою можливість здійснювати визначену дію; воно може розглядатися як суб'єктивне право та як елемент правоздатності. У свою чергу, законодавча ініціатива визначається як дія (сукупність дій), що здійснюється на основі реалізації права законодавчої ініціативи і розглядається, з одного боку, як правовідношення, а з іншого – як правовий інститут.

2. Об'єктивним моментом для визначення змісту законодавчої ініціативи, як стадії законодавчого процесу є діяльність суб'єктів права законодавчої ініціатива, в ході якої цей суб'єкт вступає у

правовідносини із зобов'язаним суб'єктом (законодавчим органом) з метою реалізації свого права. Отже, початком стадії законодавчої ініціативи є офіційне звернення суб'єкта права законодавчої ініціативи до законодавчого органу з текстом законодавчої ініціативи.

3. Законодавча ініціатива не передбачає обов'язку Верховної Ради України прийняти запропонований проект, тим більше в тому вигляді, в якому його подано. Обов'язок законодавчого органу обмежується необхідністю вирішення питання про включення документазаконодавчої ініціативи до порядку денного сесії парламенту, чим і завершується стадія законодавчої ініціативи.

4. Всіх суб'єктів законодавчої ініціативи можна поділити на два види: суб'єкт права законодавчої ініціативи та зобов'язаний суб'єкт. Перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи закріплюється ст. 93 Конституції України і є вичерпним. Зобов'язаний суб'єкт законодавчої ініціативи поділяється на два види: загальний та спеціальний.

5. В Україні до теперішнього часу не відпрацьовано механізм втілення в життя рішень Конституційного Суду України щодо визнання закону або окремої його частини неконституційними, у зв'язку з чим вони нерідко не виконуються або їх виконання затримується. Це обумовлює необхідність затвердження особливої законодавчої процедури, пов'язаної з втіленням в життя таких рішень єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

6. Законодавча ініціатива як стадія законодавчого процесу має складну структуру та складається з кількох організаційно завершених етапів.

Дослідження змісту наступних стадій законодавчого процесу та їх циклічності є предметом подальших наукових пошуків.

Література

1. Кривенко Л.Т. Право законодательной инициативы // Сов. государство и право. – 1979. – № 8. – С. 3-11.

2. Ковачев Д.А. Законодательный процесс в европейских социалистических государствах. – М.: «Юрид. лит.», 1966. – 135 с.

3. Колдаева Н.П. Законодательная инициатива как правовой институт: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Инст. гос. и пр. – М.: 1973. – 20 с.

4. Колдаева Н.П. Законодательная инициатива как правовой институт // Сов. государство и право. – 1970. – № 9. – С. 121- 125.

5. Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права. – Т. 2. – М.: Юрид. лит., 1963. – 410 с.

6. Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1967. – 642 с.

7. Беер Я., Ковач И., Самел Л. Государственное право Венгерской Народной Республики. – М.: 1963. – 363 с.

8. Мудра О.М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К.: Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2003. – 16 с.

9. Офіційний сайт Верховної Ради України. – http//www.rada.gov.ua

10. 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 березня 2001 р. № 2-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 15. – С. 105. – Ст. 658.

11. Эффективность законодательных процедур и развитие юридической техники / Брифинг международного семинара // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 1 (50). – С. 154-160.

12. Христова Г.О. Юридична природа актів Конституційного Суду України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2004. – 20 с.

13. Антонова Л.И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. – 1966. – № 1. – С 3-12.

14. Теплюк М., Ющик О. Законодавча ініціатива та її реалізація в законодавчому процесі // Віче. – 1995. – № 7. – С. 3-10.