

Плакса В. І.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

**ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ
«СУБ'ЄКТ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ»**

У статті досліджено зміст поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи» та виявлено його проблемні аспекти. Встановлено, що у законодавстві України відсутнє визначення поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи», що призводить до ототожнення з поняттями «право законодавчої ініціативи» та «законодавча ініціатива». Обґрунтовано, що вказані поняття тісно пов'язані між собою, але їх ототожнення та підміна є недопустимою, оскільки такі поняття мають різне змістовне навантаження: суб'єктом законодавчої ініціативи виступає особа; правом законодавчої ініціативи є передбачена законодавством можливість її реалізації, а законодавча ініціатива – є окремою, самостійною стадією законодавчого процесу. Зазначено, що чинне законодавство України потребує доопрацювання шляхом внесення змін до Конституції України та інших нормативно-правових актів у частині закріплення та детального тлумачення понятійного апарату.

Запропоновано визначення змісту понять: «законодавча ініціатива», як стадія законодавчого процесу, що передбачає реалізацію права подання до Верховної Ради України проектів законів або інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до законопроектів визнаними законодавством суб'єктами. «Право законодавчої ініціативи» запропоновано розглядати як передбачену законодавством можливість подання до Верховної Ради України проектів законів або інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до законопроектів. Під «суб'єктом законодавчої ініціативи» розуміється особа, наділена спеціальною правосуб'єктністю, якій чинним законодавством України надано право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

Ключові слова: суб'єкт законодавчої ініціативи, законодавча ініціатива, право законодавчої ініціативи, взаємодія.

Постановка проблеми. Організаційно-правові аспекти взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування наразі малодосліджені на теоретико-правовому рівні, що вказує на актуальність цієї проблематики. Вивчення організаційно-правових аспектів взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування неможливо без дослідження понятійного апарату. Сьогодні існує проблема у термінологічному апараті, оскільки у законодавстві не визначено зміст поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи», а поняття «орган суддівського врядування» взагалі є новим для вітчизняного законодавства. Проблема визначення змісту поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи» відображається у наступному:

– по-перше, в національному законодавстві відсутні визначення термінів «законодавча ініціатива» та «суб'єкт законодавчої ініціативи», внаслідок чого на теоретико-правовому рівні відбувається ототожнення таких понять, як «суб'єкт законодавчої ініціативи», «право законодавчої ініціативи» та «законодавча ініціатива»;

– по-друге, відсутність єдності наукових підходів до визначення кола суб'єктів законодавчої ініціативи. Коло осіб, що належать до суб'єктів законодавчої ініціативи є звуженим порівняно із законодавством зарубіжних країн;

– по-третє, дослідження правового становища суб'єктів законодавчої ініціативи відбувається тільки в межах конституційно-правового регулювання. Поза увагою вчених залишаються питання організаційно-правового регулювання суб'єктів законодавчої ініціативи та їх взаємодії з органами державної влади і суддівського врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням теоретичного осмислення змісту поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи», а також визначенню кола суб'єктів законодавчої ініціативи присвятили свої наукові праці такі вітчизняні вчені: С.М. Гусаров, який проаналізував зміст поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи» [1], Г.І. Дутка, яка вивчала конституційно-правові основи законодавчої ініціативи в Україні [2], А.Ю. Іванова, котра досліджувала право законодавчої ініціативи народу [3], О.М. Мудра, яка розглядала статус суб'єктів законодавчої ініціативи

в конституційно-правовому аспекті [4], Ю.М. Перерва, котра вивчала суб'єктів права законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах [5] та інші. Однак перелічені та інші існуючі наукові праці здебільшого мають конституційно-правову основу дослідження. Наукові дослідження організаційно-правових аспектів вивчення повноважень суб'єктів законодавчої ініціативи, а також взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування, на жаль, відсутні. Крім того, варто констатувати відсутність монографічних праць, присвячених дослідженню проблемних аспектів взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування.

Мета статті – дослідити проблемні аспекти визначення поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи» та сформулювати пропозиції щодо удосконалення законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавча функція є однією з основних функцій держави, яка реалізується через визначене коло осіб, що об'єднуються в поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи». На жаль, сучасна юридична наука не напрацювала понятійно-категоріальний апарат у цій сфері. У чинному законодавстві відсутнє визначення поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи», а лише вказано на коло суб'єктів, які відносяться до цієї категорії. Так, у ст. 93 Конституції України визначено, що «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президенту України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово» [6]. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [7] дещо деталізує цей термін: «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України. Проект закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України вносить Президент України або Кабінет Міністрів України. Проекти резолюцій, декларацій, звернень, заяв вносять народні депутати. Право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради: 1) проектів законів, постанов; 2) проектів інших актів Верховної Ради; 3) пропозицій до законопроектів; 4) поправок до законопроектів» [8, с. 229].

Віднесення тих чи інших осіб до суб'єктів права законодавчої ініціативи вирішується в різ-

них країнах по-різному. У деяких країнах спостерігається тенденція розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи за рахунок її надання не лише законодавчим, виконавчим, але й іншим державним органам [9, с. 48].

В Європейському Союзі немає країн, конституції яких тією чи іншою мірою не визначали б засади реалізації права законодавчої ініціативи. Межі конституційного регулювання відповідних відносин у різних державах визначено по-різному. Наприклад, в низці країн (Болгарія, Данія, Литва, Нідерланди, Словаччина, Угорщина тощо) конституції визначають лише перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, а у багатьох інших державах – також умови реалізації права законодавчої ініціативи та відповідні обмеження щодо його реалізації певними суб'єктами, насамперед членами парламенту. Зрештою, у деяких країнах відповідне конституційне регулювання є надзвичайно деталізованим. Наприклад, у Конституції Греції знайшли відображення положення, які традиційно закріплюються у регламентах парламентів або палат законодавчого органу. Нетиповим для європейської практики є віднесення до суб'єктів права законодавчої ініціативи органів судової влади, органів прокуратури та певних установ (наприклад, національних банків) [10].

Незважаючи на конституційно-визначене коло суб'єктів законодавчої ініціативи, сьогодні на теоретико-правовому та законодавчому рівнях розглядається можливість віднесення до кола суб'єктів законодавчої ініціативи народу України. Так, 29 серпня 2019 р. Президент України подав до Верховної Ради України законопроект (№ 1015) про внесення змін до ст. 93 Конституції (щодо законодавчої ініціативи народу) [11]. Необхідність прийняття законопроекту обґрунтована тим, що, на думку його авторів, перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначений ст. 93 Конституції України, є звуженим та позбавляє можливості виступати таким суб'єктом безпосередньо народ України як єдине джерело влади. Відповідно, законопроектом пропонується доповнити перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, таким суб'єктом, як народ [3]. З огляду на наведене, Конституційний Суд України вказує на те, що звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, – до обмеження прав і свобод людини

і громадянина [12]. Такі норми можна визнати достатньо демократичними, проте вони потребують додаткового обґрунтування і деталізації, щоб не перетворилися на правову фікцію. Отже, питання віднесення народу до суб'єкта законодавчої ініціативи в Україні залишається невирішеним.

Таким шляхом пішла Італія. Наприклад, до ст. 71 Конституції Італії «законодавча ініціатива належить Уряду, кожному члену Палат і органам та організаціям (*organati ed enti*), яким її надано згідно з конституційним законом (*legge costituzionale*). Народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення законопроекту у формі відповідних статей від імені не менше як п'ятдесяти тисяч виборців» [13, с. 35].

Стосовно 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. У більшості держав право законодавчої ініціативи надається безпосередньо народу [2, с. 72].

Правом законодавчої ініціативи у зарубіжних країнах наділені депутати, глава держави, уряд, інші органи та особи. Коло суб'єктів законодавчої ініціативи в різних країнах неоднаково. Наприклад, у США й Великобританії формально, відповідно до букви закону, законопроекти можуть вносити лише депутати. У необхідних випадках депутат робить це з відома глави держави або уряду. У ФРН, крім депутатів бундестагу, право внести законопроекти має вища палата – бундесрат [2, с. 72].

Аналіз світової практики свідчить, що зазвичай суб'єктом законодавчої ініціативи поряд з Президентом та Урядом є народ. Однак вважаємо, що визнавати народ суб'єктом законодавчої ініціативи в Україні передчасно, особливо в умовах воєнного стану.

В юридичній літературі доволі часто ототожнюється два поняття: «право законодавчої ініціативи» та «законодавча ініціатива» [5, с. 53]. Вказані поняття іноді ототожнюються з поняттям «суб'єкт законодавчої ініціативи». Дійсно, поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи», «право законодавчої ініціативи» та «законодавча ініціатива» тісно пов'язані, але їх не можна ототожнювати чи підміняти, оскільки вони мають різний зміст. Суб'єктом законодавчої ініціативи є особа. Право законодавчої ініціативи – це передбачена законодавством можливість її реалізації, а законодавча ініціатива – це окрема, самостійна стадія законодавчого процесу. Вважаємо, що чинне

законодавство України потребує доопрацювання шляхом внесення змін до Конституції України та інших нормативно-правових актів у частині закріплення та детального тлумачення понятійного апарату. Пропонуємо зупинитися на визначенні досліджуваних категорій.

Зважаючи на аналіз положень Конституції України та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», правом законодавчої ініціативи наділені народні депутати, Президент України та Кабінет Міністрів України. Отже, суб'єктом законодавчої ініціативи є особа, наділена спеціальною правосуб'єктністю, якій чинним законодавством України надано право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

За своєю природою законодавча ініціатива є першою стадією 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 діяння. 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 [2, с. 45–46].

Законодавчою ініціативою є офіційне внесення законопроекту в законодавчий орган відповідно до встановленої процедури та є стадією законодавчого процесу, встановленого, як правило, конституцією порядку прийняття закону [14, с. 81].

Більш широке тлумачення законодавчої ініціативи надає В. В. Кравченко, який під законодавчою ініціативою розуміє «офіційне внесення до Верховної Ради України уповноваженим суб'єктом законопроекту або пропозиції чи поправки до законопроекту» [15, с. 302].

В юридичній літературі поняття «законодавча ініціатива» має два основних значення. По-перше, законодавчою ініціативою називають одну зі стадій законодавчого процесу. По-друге, її розглядають як певне приватне право уповноважених суб'єктів щодо внесення проектів законів в законодавчий орган [1, с. 55]. Загалом, підтримуючи зазначені підходи, не можна погодитись з думкою С. М. Гусарова щодо визначення законодавчої ініціативи, як «приватного права» уповноважених суб'єктів щодо внесення проектів законів до законодавчого органу. Право законодавчої ініціативи

можна назвати суб'єктивним правом суб'єкта владних повноважень, наділеного можливістю внесення до Верховної Ради України проектів законів, постанов, проектів інших актів Верховної Ради, пропозицій до законопроектів, поправок до законопроектів. Але назвати таке право «приватним» некоректно. Крім того, вчений ототожнює законодавчу ініціативу з правом законодавчої ініціативи, що є підміною понять. Отже, законодавча ініціатива – це стадія законодавчого процесу, що передбачає реалізацію права подання до Верховної Ради України проектів законів або інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до законопроектів визнаними законодавством суб'єктами, а «право законодавчої ініціативи» необхідно розглядати як передбачену законодавством можливість подання до Верховної Ради України проектів законів або інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до законопроектів.

Висновки. Проведене дослідження дозволило констатувати, що на законодавчому рівні існує проблема у термінологічному апараті, оскільки у законодавстві не визначено зміст поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи», внаслідок чого відбувається ототожнення понять «суб'єкт законодавчої ініціативи», «право законодавчої ініціативи» та «законодавча ініціатива». Зазначені поняття тісно пов'язані між собою, але їх не можна ототожнювати чи підміняти, оскільки вони мають різний зміст. Суб'єктом законодавчої ініціативи є особа.

Право законодавчої ініціативи – це передбачена законодавством можливість її реалізації, а законодавча ініціатива – це окрема, самостійна стадія законодавчого процесу. Вбачається, що чинне законодавство України потребує доопрацювання шляхом внесення змін до Конституції України та інших нормативно-правових актів у частині закріплення та детального тлумачення понятійного апарату.

Вважаємо, що законодавча ініціатива – це стадія законодавчого процесу, що передбачає реалізацію права подання до Верховної Ради України проектів законів або інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до законопроектів визнаними законодавством суб'єктами, а «право законодавчої ініціативи» необхідно розглядати як передбачену законодавством можливість подання до Верховної Ради України проектів законів або інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до законопроектів. Суб'єктом законодавчої ініціативи є особа, наділена спеціальною правосуб'єктністю, якій чинним законодавством України надано право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

Тематика дослідження суб'єктів законодавчої ініціативи перебуває у межах конституційно-правових досліджень, а питання організаційно-правової взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування є наразі невивченим, що вказує на перспективний напрямок майбутніх наукових досліджень.

Список літератури:

1. Гусаров С. М. Суб'єкти законодавчої ініціативи в Україні. *Наше право*. 2015. № 6. С. 54–60.
2. Дутка Г. І. Конституційно-правові основи законодавчої ініціативи в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 69–74. URL: <http://www.apdp.in.ua/v68/10.pdf>
3. Іванова А. Право законодавчої ініціативи народу в контексті законопроекту № 1015 і сучасних дискусій. *Український часопис конституційного права*. 2019. № 2. С. 26–35. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2019-2/pdfs/3-anastasiia-ivanova-pravo-zakonodavchoi-initsiatyvy-narodu-konteksti-zakonoproektu-1015-suchasnykh.pdf>
4. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02. Київський національний університет ім. Т. Шевченка, 2003. 17 с.
5. 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.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
8. Плакса В. Історичний аспект взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні. *Літопис Волині*. 2021. № 24, С. 228–233. URL: <http://litopys.volyn.ua/index.php/litopys/article/view/254>
9. Дутка Г. І. Законодавча ініціатива – вихідна стадія законодавчого процесу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2011. Вип. 1. С. 44–51. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1_2011/05.pdf
10. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 2011. 63 с. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/Legislative_process_.pdf

11. Про внесення змін до статті 93 Конституції (щодо законодавчої ініціативи народу): Проект закону України від 29.08.2019 № 1015. URL: https://w1-c1-rada.gov.ua.translate.goog/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254&_x_tr_sl=uk&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc

12. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/nadano-vysnovok-ksu-u-spravi-shchodo-zakonodavchoyi-initsiatyvy-narodu>

13. Шаповал В. М. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 62 с. URL: http://185.65.244.102/img/zstored/files/const_italy.pdf

14. Популярна юридична енциклопедія. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

15. Кравченко В. В. Конституційне право України : навчальний посібник. Вид. 6-те, виправл. та допов. Київ : Атіка, 2007. 592 с.

Plaksa V. I. PROBLEM ASPECTS OF DEFINITION OF THE CONCEPT «SUBJECT OF LEGISLATIVE INITIATIVE»

The author of the article has studied the content of the concept of “subject of legislative initiative” and has distinguished its problematic aspects. It has been established that there is no definition of the term of “subject of legislative initiative” in Ukrainian legislation, which leads to identification with the concepts of “right of legislative initiative” and “legislative initiative”. It has been substantiated that the indicated concepts are closely related to each other, but their identification and substitution is unacceptable, since such concepts have different content: the subject of legislative initiative is a person; the right of legislative initiative is the possibility of its implementation provided by the law, and the legislative initiative is a separate, independent stage of the legislative process. It has been noted that the current legislation of Ukraine needs to be finalized by amending the Constitution of Ukraine and other regulatory legal acts in terms of consolidation and detailed interpretation of the conceptual apparatus.

The author has offered to define the content of the following concepts: “legislative initiative” – is a stage of the legislative process that provides the exercise of the right to submit a draft law to the Verkhovna Rada of Ukraine or other acts of the Verkhovna Rada of Ukraine, suggestions and amendments to draft laws by legally recognized entities, and the “right of legislative initiative” should be considered as a possibility provided by law to submit a draft law to the Verkhovna Rada of Ukraine or other acts of the Verkhovna Rada of Ukraine, suggestions and amendments to draft laws. “Subject of legislative initiative” is a person endowed with special legal personality, who is granted with the right of legislative initiative in the Verkhovna Rada of Ukraine by the current legislation of Ukraine.

Key words: *subject of legislative initiative, legislative initiative, right to legislative initiative, interaction.*