

УДК 342.951:328.34:342.518
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.4.2>

О. А. Камінська

кандидат історичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових
та соціально-гуманітарних дисциплін
Херсонського факультету
Одеського державного університету внутрішніх справ

О. В. Федорченко

кандидат історичних наук,
завідувач кафедри загальноправових
та соціально-гуманітарних дисциплін
Херсонського факультету
Одеського державного університету внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті проаналізовано законодавче регулювання діяльності вищого органу виконавчої влади в законодавчому процесі, зокрема закріплення за ним права законодавчої ініціативи.

Досліджено поняття «право законодавчої ініціативи» й розглянуто його співвідношення з поняттям «законодавча ініціатива».

Зазначено, що законодавства різних країн по-різному визначають коло суб'єктів законодавчої ініціативи. Але, незважаючи на відмінності у власне суб'єктах та їх кількості, усім притаманна чіткість визначення суб'єктів, до компетенції яких віднесено право подавати законопроекти до законодавчого органу.

Установлено, що одним із суб'єктів права законодавчої ініціативи в Україні є виконавча влада в особі її вищого органу – Кабінету Міністрів України.

Зауважується, що право законодавчої ініціативи виконавчої влади в Україні складається з декількох аспектів. По-перше, уряд наділений виключним правом внесення на розгляд парламенту проекту закону про державний бюджет. По-друге, уряд має право звернутися до Президента України з клопотанням про визначення проекту закону, що вноситься, до Верховної Ради України невідкладним. По-третє, складовою частиною є право на звернення до Верховної Ради України з проектом міжнародного договору для подальшої ратифікації парламентом. У багатьох країнах-членах Європейського Союзу право законодавчої ініціативи уряду має схожі складові частини, але з певними акцентами й деякими особливостями.

Зроблено висновок, що Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади репрезентує законотворчу діяльність усієї гілки виконавчої влади в державі. Характерною ознакою такого суб'єкта буде обов'язкова колегіальність.

Автори зазначають, що передбачена законодавцем можливість уряду брати участь у такій діяльності має велике значення. Адже саме органи виконавчої влади мають найбільше можливостей для забезпечення ефективності й актуальності законопроектів: кадровий потенціал фахівців – розробників проектів закону, технічне оснащення, а також вичерпну інформацію про реальний стан і потреби тієї чи іншої сфери життєдіяльності суспільства. Тим самим парламент, приймаючи закон за ініціативою виконавчої влади, може розраховувати на високу якість поданого законопроекту та його дієвість у разі набуття чинності.

Ключові слова: уряд, проект закону, міжнародний договір, державний бюджет.

Постановка проблеми. Сучасна Україна переживає реформування всіх сфер суспільного життя. Такий процес передбачає суттєві зміни в нормативно-правовій базі, що регулює ту чи іншу сферу життєдіяльності суспільства. До значної кількості чинних законів вносяться зміни, з'являються нові закони й підзаконні акти, інші втрачають чинність цілком або частково. Ефективність такої діяльності залежить у тому числі від чітко регламентованого законодавчого процесу. Вихідним пунктом його є інститут законодавчої ініціативи. Нормами останнього регулюються різні аспекти: питання визначення кола суб'єктів, їх повноважень, порядок реалізації ними права законодавчої ініціативи тощо. Одним із суб'єктів такого права в Україні є Кабінет Міністрів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти теми права законодавчої ініціативи були досліджені такими вченими, як С. Гусаров, Д. Ковриженко, Ю. Перерва, С. Сорока тощо. Але багатовекторність думок науковців на роль уряду в законодавчому процесі, а також наявність значних проблем у творенні законодавства в Україні засвідчує необхідність подальших розвідок у такому напрямі, зокрема з'ясування статусу Кабінету Міністрів України як суб'єкта процесу.

Звідси **метою статті** є розгляд законодавчого регулювання діяльності вищого органу виконавчої влади в законодавчому процесі, зокрема щодо закріплення за ним права законодавчої ініціативи.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України й Кабінету Міністрів України [1].

Спочатку слід з'ясувати зміст юридичної конструкції «право законодавчої ініціативи». Як синонім у літературі часто зустрічаємо таку конструкцію, як «законодавча ініціатива». Однак ці два поняття не тотожні. Якщо перше означає передбачену законом можливість суб'єкта здійснити певну дію, то друга – це власне сама дія, тобто реалізація першої. Отже, дві дефініції – «право законодавчої ініці-

тиви» й «законодавча ініціатива» – доповнюють одна одну.

Щодо визначення змісту поняття «право законодавчої ініціативи», то аналіз поглядів науковців говорить про існування принаймні двох думок. За першою, – це право суб'єктивне, конкретне, тобто право, що належить конкретним органам / особам щодо внесення на розгляд законодавчого органу законопроектів, поправок, пропозицій тощо. У такому випадку це частина реалізації права законодавчої ініціативи. За іншою, – це безособове право, тобто передбачена законом потенційна можливість певних органів або осіб вносити на розгляд законодавчого органу законопроекти, поправки, пропозиції тощо. Слід погодитися з думкою Ю. Перерви, що й перше, і друге тлумачення права законодавчої ініціативи мають право на життя. А розбіжності пояснюються складністю явища [2, с. 54].

Як було зазначено вище, суб'єктами права законодавчої ініціативи в Україні визначено такі органи й особи: Президент України, народні депутати України й Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) (ст. 93 Конституції України) [1].

Що ж таке «суб'єкти права законодавчої ініціативи»? За загальноприйнятим визначенням це – органи державної влади, до компетенції яких законодавцем віднесено право подавати законопроекти, поправки й пропозиції до законодавчого органу. Звідси суб'єкт права законодавчої ініціативи повинен мати такі характерні риси: обов'язкове закріплення його в Конституції України; передбачення в повноваженнях права подавати до парламенту законопроекти; обов'язковість їх розгляду останнім; відповідність поданих документів установленим законодавством вимогам.

Законодавства різних країн визначають коло суб'єктів законодавчої ініціативи по-різному. Але слід відзначити, що, незважаючи на відмінності у власне суб'єктах та їх кількості, усім притаманна чіткість визначення суб'єктів, до компетенції яких віднесено право подавати законопроекти до законодавчого органу. Однак, зважаючи на надмірну перевантаженість та, як результат, неефективність

роботи парламенту у випадку дозволу на це, законодавства суворо обмежують перелік уповноважених суб'єктів.

Які ж органи влади наділені правом законодавчої ініціативи? Аксиомою є закріплення права приймати закони виключно парламентом. Так, у ст. 75 Конституції України вказано, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (далі – ВРУ) [1]. Отже, здійснення законодавчого процесу віднесено до компетенції ВРУ.

Однак, якщо розглядати початковий етап творення законів – стадію законодавчої ініціативи, – то коло суб'єктів тут буде ширше. Серед них законодавець називає Президента, власне депутатів і КМУ.

Така практика закріплення права законодавчої ініціативи за органами виконавчої влади й членами парламенту притаманна багатьом державам, і зокрема країнам ЄС. Звісно, не в усіх країнах виконавча влада наділена таким правом [3, с. 58].

У сучасній конституційній практиці виконавча влада відіграє важливу роль на етапі законодавчої ініціативи. Пояснюється це тим, що саме вона безпосередньо «виконує» закони й саме вона, як ніхто інший, розуміє усі недоліки законодавчих положень, що проявляються під час їх реалізації.

Аналіз юридичної літератури засвідчив наявність різних поглядів щодо необхідності наділення органів виконавчої влади такими повноваженнями. З одного боку, коло суб'єктів законодавчої ініціативи необхідно звужити, відповідно, позбавити КМУ таких повноважень. З іншого, – виконавча влада повинна мати майже виключне становище у справі законодавчої ініціативи з огляду на більші можливості, принаймні в забезпеченні розробки кваліфікованими фахівцями.

Участь уряду в законодавчому процесі доцільна й обґрунтована. Річ у тому, що розробка законопроектів вимагає «не тільки творчої уяви політично мислячого діяча, але й об'єднаних знань економістів, фахівців цілої низки суміжних наукових сфер». В Україні потенціал виконавчої влади як у плані кадровому, так і в плані технічного оснащення набагато вищий, ніж влади законодавчої [2, с. 56]. Тому і

роль її, принаймні на стадії законодавчої ініціативи, має бути значною.

Найбільш відчутною така роль буде в парламентських і парламентсько-президентських республіках. З огляду на те, що уряд формує партія, яка перемогла на виборах та утворила парламентську більшість, програма уряду буде відбивати програмні цілі цієї партії, а діяльність уряду, в тому числі законодавча, скоріше за все буде схвалена парламентом. Зокрема, вимогою до Програми діяльності Кабінету Міністрів України є базування її на узгоджених політичних позиціях і програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [4]. Отже, законопроекти, подані урядом, мають досить великі шанси стати врешті-решт законами.

Про ефективність діяльності виконавчої влади як суб'єкта законодавчого процесу свідчить той факт, що за два роки (1992–1993 рр.) було прийнято 82 декрети щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального й культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці й ціноутворення. Частина з них чинні дотепер.

Нині ж спостерігається не досить активна роль уряду в законодавчому процесі, що є однією з основних проблем законодавчого процесу в Україні [5, с. 1]. Хоча перелік повноважень Кабінету Міністрів України відповідно до ст. 116 Конституції України [1] свідчить про неабияку важливість законодавчої ініціативи уряду. Так, до його компетенції належить широке коло питань: вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки й природокористування; розробляє та здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України тощо.

Аналіз положень Конституції України [1] та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4] засвідчив, що законодавець не надає права законодавчої ініціативи окремим посадовим особам уряду, а тільки вищому органу виконавчої влади в цілому. Водночас право підпису проєктів закону належить Прем'єр-міністру України, що передбачено Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо дотримання вимог, які висуваються до поданого законопроєкту або проєкту іншого акту, що вноситься до Верховної Ради України, § 71 Регламенту Кабінету Міністрів України [6], а також окремо закріплено в повноваженнях Прем'єр-міністра п. 7 ч. 1 ст. 42 (підписує акти Кабінету Міністрів України) та п. 9 ч. 1 ст. 42 (представляє Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами й організаціями в Україні та за її межами) Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4].

Зауважимо, що в низці країн питання участі уряду в законодавчій діяльності визначається так само як і в Україні. Так, у більшості країн Західної Європи правом законодавчої ініціативи наділений уряд у цілому (Австрія, Болгарія, Греція, Іспанія, Італія, Німеччина, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Чехія). Однак є і такі, які відповідним правом наділяють окремих членів уряду. Наприклад, у Франції таким суб'єктом є Прем'єр-міністр, у Болгарії – члени уряду [7, с. 43].

Право законодавчої ініціативи виконавчої влади в Україні складається з декількох аспектів. Так, як і в інших країнах, за загальною практикою уряд наділений виключним правом внесення на розгляд парламенту проєкту закону про державний бюджет. Крім того, КМУ має право на внесення змін до нього. Але на відміну від інших країн (наприклад, Болгарії, Естонії, Іспанії, Німеччини, Португалії, Франції, Чехії тощо) він не є єдиним суб'єктом такого права. Наступним аспектом є право уряду звернутися до Президента України з клопотанням про визначення проєкту закону, що вноситься до Верховної Ради України, невідкладним. Третьою складовою частиною є право на звернення до

Верховної Ради України з проєктом міжнародного договору для подальшої ратифікації парламентом. Таке право також закріплено в законодавствах багатьох країн – членів ЄС [7, с. 45].

Насамкінець слід сказати, що законодавцем встановлені й певні обмеження права законодавчої ініціативи КМУ. Зокрема, уряд не може бути ініціатором внесення змін до Конституції України (ст. 154) [1]. Подібні обмеження існують і в інших країнах.

Висновки і пропозиції. Таким чином, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади репрезентує законотворчу діяльність усієї гілки виконавчої влади в державі. Характерною ознакою суб'єкта буде обов'язкова колегіальність.

Передбачена законодавцем можливість уряду брати участь у такій діяльності має велике значення. Адже саме органи виконавчої влади мають найбільше можливостей для забезпечення ефективності й актуальності законопроєктів: кадровий потенціал фахівців – розробників проєктів закону, технічне оснащення, а також вичерпна інформація про реальний стан і потреби тієї чи іншої сфери життєдіяльності суспільства. Тим самим парламент, приймаючи закон за ініціативою виконавчої влади, може розраховувати на високу якість поданого законопроєкту та його дієвість у разі набуття чинності.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР/Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.09.2021).
2. 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.
3. Гусаров С.М. Суб'єкти законодавчої ініціативи в Україні. *Наше право*. 2015. № 6. С. 54–60.
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

- show/794-18#Text (дата звернення: 26.09.2021).
5. Ковриженко Д.С. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України. Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2011. 63 с.
 6. Регламент Кабінету Міністрів України : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2009 р. № 712. *Урядовий портал* : Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/228286390> (дата звернення: 26.09.2021).
 7. Сорока С.В. Роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в процесі прийняття законів: досвід європейських країн. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Сер. : Державне управління. 2011. Т. 176. Вип. 164. С. 42–51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2011_176_164_9

Kaminska O., Fedorchenko O. Legal regulation of the legislative initiative of the executive power

The article analyzes the legislative regulation of an activity of the supreme body of executive power in the legislative process, in particular to enshrine the right of legislative initiative after the executive power.

The concept of "right of legislative initiative" was researched and its relation to the concept of "legislative initiative" was considered.

It is noted that the legislation of different countries define the range of subjects of legislative initiative in different ways. But despite the differences in the actual subjects and their number, all are characterized by a clear definition of the subjects within whose competence the right to submit bills to the legislature.

It is established that one of the subjects of the right of legislative initiative in Ukraine is the executive power, represented by its highest body – the Cabinet of Ministers of Ukraine.

It is noted that the right of legislative initiative of the executive power in Ukraine consists of several aspects. First, the government has the exclusive right to submit a draft law on the state budget to parliament. Secondly, the government has the right to apply to the President of Ukraine to declare the draft law submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine urgent. Third, the component is the right to appeal to the Verkhovna Rada of Ukraine with a draft international agreement for further ratification by parliament. In many EU member states, the right of legislative initiative of the government has similar components, but with certain accents and some peculiarities.

It is concluded that the Cabinet of Ministers of Ukraine as the highest body in the system of executive bodies represents the legislative activity of the entire branch of executive power in the state. The characteristic feature of this subject will be the obligatory collegiality.

The authors note that the ability of the government to participate in this activity, provided by the legislator, is of great importance. After all, it is the executive authorities that have the greatest opportunities to ensure the effectiveness and relevance of bills. Personnel potential of specialists – developers of draft laws, technical equipment, as well as comprehensive information about the real situation and needs of a particular sphere of society. Thus, the parliament, passing a law on the initiative of the executive, can count on the high quality of the bill and its effectiveness, if it enters into force.

Key words: government, draft law, international agreement, state budget.