

УДК 328.34

DOI 10.36.030/2664-3618-2021-1-53-61

Оксана Когут,*аспірант кафедри державознавства і права,**Національна академія державного управління при Президентіві України**<http://orcid.org/0000-0002-6275-2043>*

РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ: УКРАЇНСЬКИЙ ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД

Висвітлено законодавчі підходи до регулювання права законодавчої ініціативи в Україні, а також за її межами в окремих іноземних державах, зокрема у країнах Європейського Союзу. Опрацьовано національні дослідження щодо поточних проблем у законодавчому процесі та законопроектній роботі в Україні, а також відповідні рекомендації стосовно їх вирішення. Подано вичерпну характеристику видів суб'єктів законодавчої ініціативи в іноземних державах, до яких залежно від форми правління та державного устрою можуть належати: виборці, окремі міністерства, очільники уряду (одноособово), депутатські групи, фракції, парламентські комітети або представницькі органи автономій, самоврядних територій. Акцентовано увагу на Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та інституційної спроможності Верховної Ради України з урахуванням відповідних рекомендацій та кризи, пов'язаної з виникненням та поширенням гострої респіраторної хвороби (COVID-19). Ураховано підходи законодавства іноземних країн до оптимізації законопроектної роботи парламенту. Обґрунтовано потребу в зміні практичного регулювання законодавчого процесу та критичної необхідності створення окремої дослідницької інституції в українському парламенті для надання первинної та комплексної оцінки впливу кожного окремого законопроекту на різні сфери суспільства перед моментом його подання на розгляд та реєстрацією в органі законодавчої влади. Визначено особливості законодавчого регулювання процедури подання суб'єктами законодавчої ініціативи в Україні та за її межами законопроектів (українська назва) та проектів відповідних актів (в іноземних державах мають різні назви) на розгляд до парламенту, а також розглянуто можливість науково-практичної дискусії щодо реформи Верховної Ради України та внесення змін до Регламенту парламенту в частині напрацювання відповідними робочими групами Стратегії вдосконалення законопроектної роботи для поступового впровадження її на практиці.

Ключові слова: законопроект; парламент; законодавчий процес; суб'єкт та право законодавчої ініціативи; Європейський Союз.

Постановка проблеми. З огляду на сучасне політико-економічне та правове становище більшості держав світу особливої актуальності набувають питання, пов'язані з удосконаленням нормативного регулювання законопроектної роботи. Зокрема, вагомий вплив на зміну підходів до визначення понять «суб'єкт та право законодавчої ініціативи», «законопроектна робота» справила світова економічна та соціальна криза, пов'язана з виникненням та поширенням гострої респіраторної хвороби (COVID-19), спричиненої (SARS-CoV-2) (від англ. Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2). У зв'язку із цим перед наукою публічного управління у сфері формування, насамперед законодавчої політики, постали завдання підвищення ефективності нормотворчості та оновлення підходів до законопроектної роботи для вирішення низки соціально значущих

питань на законодавчому рівні, зменшення навантаження на орган законодавчої влади шляхом оптимізації законодавчого регулювання права законодавчої ініціативи, з урахуванням відповідного досвіду застосування в іноземних державах, на що і спрямована ця стаття.

Аналіз останніх досліджень. За останні десятиліття питання вдосконалення законодавства та розв'язання проблем у цій сфері крізь призму застосування кращого іноземного досвіду було предметом дослідження відомих учених. Так, до них в Україні, зокрема, належать: О. І. Вдовиченко (2010, с. 383–385), Ф. В. Веніславський (2009, с. 24–29), Р. А. Калюжний (Калюжний, Андрущенко, 2006, с. 16–21), Д. О. Тихомиров та Н. П. Харченко (2016, с. 75–78), а на міжнародній арені, наприклад, такі організації, як: USAID (2000, р. 1), Венеційська комісія (Venice

Commission, 2008, para. 74), Європейський Парламент (European Parliament, 2011, p. 1). Проте в українській науковій доктрині досі залишаються актуальними питання надмірного навантаження на Верховну Раду України впродовж роботи із аналогічними законодавчими ініціативами, а також створення нових механізмів вирішення нагальних законодавчих колізій у досліджуваній сфері на прикладі відповідного іноземного досвіду.

Мета статті – виявлення особливостей національного та іноземного регулювання права законодавчої ініціативи з урахуванням поточної економічної та соціальної кризи, пов'язаної з виникненням та поширенням гострої респіраторної хвороби (COVID-19), а також розгляд рекомендацій щодо вдосконалення процедури подання, розгляду та прийняття законопроектів усіма суб'єктами законодавчої ініціативи.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи поточний досвід права законодавчої ініціативи, варто враховувати, по-перше, чинне законодавство. Так, *в Україні* Основний Закон України не містить конкретного визначення права законодавчої ініціативи, але визначає, що воно належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України (Конституція України, 1996, ст. 93). Маючи найвищу юридичну силу, Конституція України встановлює лише загальні вимоги до нормотворчості та її засади, а відповідні галузеві закони їх уточнюють. Україна як демократична та правова держава повинна стежити за реалізацією конституційних приписів у національному законодавстві, адже не допускається будь-яка суперечність чи невідповідність Основному Закону України. Це підтверджують і положення Регламенту Верховної Ради України, які не лише віддзеркалюють конституційні норми, а й уточнюють їх відповідно до стадій законодавчого процесу. Власне кажучи, Регламент українського парламенту було доповнено ст. 19-1 щодо плану законопроектної роботи згідно із Законом України від 3 жовтня 2019 р. № 162-IX (Про внесення зміни, 2019, с. 1).

Про критичну необхідність наявності такого плану, а також його роль у взаємовідносинах між суспільством та законодавчою владою зазначено і в Довіднику з посилення законодавства USAID, де йдеться про те, що відповідні плани законодавчого розвитку повинні мати досить вичерпний характер та стосуватися потреб членів законодавчої влади, а в разі необхідності містити оцінку витрат та шляхів досягнення визначених законодавчих потреб. У Довіднику йдеться також про те, що вказані плани є найбільш корисними на початку формування законодавчого органу (в українському варіанті – початок роботи Верхов-

ної Ради України відповідного скликання), а їх не лише можливо, а й потрібно оновлювати, щоб їх зміст відповідав сучасним реаліям та соціально-економічним змінам у суспільстві та державі. Формування плану законодавчого розвитку, як зазначено в Довіднику, сприятиме утвердженню та визначенню політичної волі, яка є загалом основним рушієм до будь-яких змін у законодавстві та державі (USAID, 2000).

З огляду на запровадження механізму планування законопроектної діяльності можна констатувати необхідність структуризації при поданні законопроектів. Так, особливої актуальності ця ідея набуває з огляду на нові виклики та потреби у визначенні першочерговими тих законодавчих ініціатив, які спрямовані на подолання економічної та соціальної кризи, пов'язаної з виникненням та поширенням гострої респіраторної хвороби (COVID-19).

Проте українська та світова медицина була неспроможна повною мірою та швидко реагувати на численні загрози життю та здоров'ю суспільства. Відкритим залишається питання про момент закінчення цієї кризи, а тому законодавство – єдиний важіль, який здатен ефективно забезпечити відповідні нові умови життєдіяльності людини.

У зв'язку із цим важливим елементом удосконалення сучасного українського законодавства є обов'язкове вирішення проблеми законодавчого «спау» в Україні. При вивченні досліджень з обраної тематики було визначено, що поширеним є надмірне зловживання правом законодавчої ініціативи, і це притаманне низці країн із розвиненим парламентаризмом. Указане питання вирішується найчастіше шляхом установаження відсоткових та процедурних обмежень для подання законодавчих ініціатив, про які йтиметься далі. Сучасні українські дослідники вже неодноразово робили спроби пошуку шляхів розв'язання зазначеної проблеми. Однак ця проблема не є єдиною, що гальмує підвищення ефективності законодавчого процесу в Україні. Відсутність законодавчих обмежень щодо подання законопроектів дає змогу окремим суб'єктам законодавчої процедури подавати їх необмежену кількість, а відповідно до норм Регламенту Верховної Ради України всі включені до порядку денного сесії парламенту проекти законів повинні бути розглянуті. Ідея оптимізації законопроектної роботи полягає в тому, щоб суттєво зменшити навантаження на український парламент шляхом уникнення подання тотожних ініціатив, а також проектів, які створюють колізії чи прогалини в чинному законодавстві. Це впливає і з того, що подані проекти можуть містити позитивну ідею, а також лише зміни на благо суспільства України, але якщо при

цьому порушуються процедурні аспекти та наявна невідповідність законодавству, то, на наш погляд, такі законопроекти потребують першочергового доопрацювання ще перед внесенням, реєстрацією та включенням до порядку денних парламенту.

Таким чином, право законодавчої ініціативи в Україні не має чіткого визначення в законодавчих актах, а також певних обмежень, що створює можливість його широкого застосування в різних формах через потенційне зловживання та створення «законодавчого спаму» й надмірного навантаження на парламент. Ці проблеми вимагають розв'язання в контексті не лише підвищення якості законодавства, а й потреби в концентрації суб'єктів законодавчої ініціативи, передусім на законопроектах, які спрямовані на негайне врегулювання соціально-економічної кризи, зумовленої виникненням та поширенням гострої респіраторної хвороби (COVID-19), а тому мають ураховуватися в процесі законопроектної роботи.

Будь-яке питання наукового обґрунтування потребує не лише дослідження національного регулювання, а й вивчення іноземного досвіду. У контексті розгляду питань законодавчої ініціативи в сучасних умовах це є не лише доцільним, а й справлятиме значний вплив на підвищення інституційної спроможності єдиного законодавчого органу в Україні. Так, про це наголошується і в Доповіді щодо внутрішньої реформи та інституційної спроможності Верховної Ради України: «Досвід авторів свідчить, що Верховна Рада має більше правил і вибірково використовує або ігнорує їх частіше, ніж будь-який інший парламент в Європі. Окремі випадки можна пояснити, навіть виправдати, необхідними терміновими заходами, але масштаб такої поведінки вказує на більш глибокі культурні, інституційні та процедурні проблеми, на яких ми намагаємося зосередитися у Доповіді. Належне функціонування і гідність парламенту мають дотримуватися ним самим та іншими державними інституціями. Коли закон приймається поспіхом, згодом надто часто доводиться жалкувати про це і вносити до нього зміни. У справі якісної законотворчості було б доцільно керуватися підходом «чим менше, тим краще». Сьогодні Верховна Рада, її апарат, комітети і народні депутати перевантажені тим, що багато хто з них охарактеризував нам як «законодавчий спам». Можливо, більш влучним визначенням цього стану міг би бути термін «законодавче цунамі» – настільки великим є потік законопроектів, який перевантажує інституцію та її спроможність впоратися з цим» (Доповідь та дорожня карта, 2016).

Місією Європейського парламенту з оцінки потреб було запропоновано низку рекомендацій в

частині оптимізації законодавчого процесу, з деякими з яких варто погодитися та дещо конкретизувати їх. Наприклад, у Доповіді зроблено акцент на законодавчій взаємодії між усіма суб'єктами законодавчої ініціативи: «необхідно схвалити концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця», яка базуватиметься на значно посиленій координації між ініціаторами законодавства у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України (Рекомендація № 1)»; а також на попередньому опрацюванні законопроектів для вирішення проблеми «законодавчого спаму», зокрема, пропонується «офіційному внесенню Урядом до ВРУ будь-якого важливого законопроекту має передувати подання до профільного комітету ВРУ так званої «Білої Книги» – документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити. «Біла Книга» повинна бути обговорена на засіданні комітету, за результатами якого видаватиметься відповідний висновок (Рекомендація № 2)»; «після початку роботи кожної наступної сесії ВРУ необхідно проводити відбір 20 законопроектів, ініційованих народними депутатами, які в подальшому розглядатимуться Верховною Радою. Для включення до переліку обиратимуться 20 депутатських законопроектів з числа усіх зареєстрованих за пропорційним принципом відповідно до кількісного складу фракції/групи (Рекомендація № 6)» (Доповідь та дорожня карта, 2016).

З приводу Рекомендації № 1 варто зазначити, що наявність вказаної концепції між суб'єктами законодавчої ініціативи могла б сприяти консолідованим позиціям, а також спільній розробці законопроектів з тих чи інших питань. Це також усунуло б проблему подання аналогічних (дублюючих) проектів від різних суб'єктів законодавчої ініціативи. Можливими форматами роботи могли б бути спільні робочі групи, наради та засідання представників як парламенту, так і уряду та Офісу Президента України, на яких можна було б розподіляти повноваження щодо написання тих чи інших суспільно важливих проектів Законів (кінцевих або лише «драфтових» варіантів), а також встановлювати строки їх подання.

Щодо Рекомендації № 2 варто звернути увагу на те, що практика застосування «Білої» та «Зеленої» книг дуже поширена в багатьох країнах світу. Існують різні підходи до її використання при формуванні державної політики, але її важливість є беззаперечною.

«Вимоги до предмета, обсягу чи формату «Білої книги» як документа державної політики в різних країнах відрізняються, проте обов'язковими елементами її структури є: загальний огляд перед-

історії та ситуації в обраній сфері регулювання; аналіз проблеми регулювання – ризики, загрози, виклики у зв'язку із наявністю проблеми та прогнозовані тенденції (динаміка) її розвитку у разі збереження status quo; аналіз варіантів вирішення проблеми та альтернатив пропонованому регулюванню; перелік та детальний опис заходів, що планується здійснити. Іноді підготовці «Білої книги» передуює підготовка так званої «Зеленої книги» (Green Paper) – документа, де в загальному вигляді містяться бачення урядом проблем, на вирішення яких має бути спрямована відповідна політика як основа для проведення консультації зі стейкхолдерами. Нині Білі книги використовуються у *США, Канаді, Франції, Німеччині, Японії, Китаї, Австралії, Польщі, Норвегії, Італії, Об'єднаних Арабських Еміратах, Південно-Африканській Республіці, Бразилії* та ін. Білі книги у цих країнах можуть передувати законотворчому процесу або визначати вектори політики у певній сфері, наприклад у безпеці і обороні. Білі книги можуть стосуватися як окремої країни, так і їх об'єднання» (Біла книга, 2016).

Із наведеного визначення Білої книги можна зробити висновок, що її визначенню найбільш відповідає формат аналітичних записок, які готують під час аналізу тієї чи іншої проблеми (питання). Написання таких записок активно використовується в різних центральних органах виконавчої влади України. Прикладом є Аналітична записка про стан роботи зі зверненнями громадян у I кварталі 2020 року, розміщена на офіційному вебсайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Аналітична записка, 2020).

Науково-дослідні інститути також активно застосовують описану вище модель аналізу проблеми. Зокрема, в аналітичній записці «Розвиток електронної демократії в Україні» розглянуто проблеми становлення та розвитку елементів електронної демократії в Україні, окреслено понятійний апарат, що стосується інституту електронної демократії, прийнятий в Європейському Союзі, здійснено загальний огляд вітчизняної галузевої нормативно-правової бази, етапів розвитку електронної демократії в Україні, стану розвитку окремих її складових (Сало, 2010). Однак видається доцільним поширити практику написання аналітичних записок, а також Білих та Зелених книг в українському парламенті на базі єдиного «Дослідницького центру» Верховної Ради України, на базі Інституту законодавства, Парламентської бібліотеки та відповідних підрозділів Апарату українського парламенту, про створення якого також ідеться в рекомендаціях Місії Європейського парламенту з оцінки потреб. При

виконанні основних функцій такої дослідницької інституції парламенту передусім слід враховувати поточні проблеми в законодавчій діяльності.

Стосовно Рекомендації № 6 варто зауважити, що потрібно законодавчо (на рівні Регламенту парламенту) визначити критерії, за якими будуть обрані, наприклад, відповідні 20 законопроектів, для того щоб не допустити зловживань тієї чи іншої депутатської фракції або групи щодо лобювання певного питання, а навпаки, слід сприяти визначенню пріоритетних для українського суспільства законодавчих пропозицій. Зазначена рекомендація повинна також заручитися консолідованою підтримкою народних депутатів України, адже в противному разі її запровадження не буде дієвим.

Ураховуючи євроінтеграційний вектор України, важливо виокремити та проаналізувати кращий досвід регулювання права законодавчої ініціативи в Європейському Союзі з метою його застосування в процесі оптимізації законопроектної роботи у Верховній Раді України. Лабораторія законодавчих ініціатив проводила дослідження відповідної іноземної практики, де, зокрема, зазначається, що у країнах ЄС широко впроваджуються різні методики оцінки регуляторного впливу законопроектів, практика публічного обговорення, у тому числі й через мережу «Інтернет», законодавчих ініціатив ще до їх реєстрації в парламенті. Так, у *Болгарії, Данії, Литві, Нідерландах, Словаччині, Угорщині* конституції визначають лише перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи (Ковриженко, 2011, с. 1, 3).

Виходячи з викладеного вище варто наголосити на тому, що в Україні на сучасному етапі не застосовується оцінка регуляторного впливу законопроекту. Так, існує оцінка впливу на бюджет, однак часто формулювання «не матиме впливу на показники бюджету» стають стандартними, а зміст проекту того чи іншого закону підтверджує необхідність видатків та надання відповідного фінансово-економічного обґрунтування з огляду на вимоги ст. 27 Бюджетного кодексу України та ст. 91 Регламенту Верховної Ради України. Інших видів оцінювання ідеї та змісту законопроекту до його подання на розгляд у парламент в Україні не передбачається, це саме стосується й публічного обговорення проектів законів. Безумовно, є доволі багато ризиків, пов'язаних із затримкою реєстрації того чи іншого акта через посилений інтерес у суспільстві, його надмірну критику чи несприйняття, але питання доцільності оцінки причин, змісту та наслідків прийняття законопроекту є критично важливим з погляду його впливу на державу, суспільство та людські взаємовідносини загалом.

У більшості держав Західної Європи право вносити законопроекти на розгляд парламенту має лише уряд. Це, зокрема, *Австрія, Болгарія, Греція, Іспанія, Італія, Німеччина, Португалія, Румунія, Словаччина, Чехія*. В окремих країнах ЄС право внесення законопроектів на розгляд парламенту закріплено за окремими членами уряду: *Прем'єр-міністром у Франції, членами уряду в Болгарії або міністрами на Кіпрі*. Глава держави наділений правом законодавчої ініціативи в небагатьох європейських країнах (Ковриженко, 2011, с. 3).

Таким чином, можна констатувати, що українську практику регулювання права законодавчої ініціативи можна трактувати доволі широко, адже Кабінет Міністрів України уособлює сукупність усіх міністерств, не обмежуючи їх у подання своїх проектів, це стосується і народних депутатів України, і Президента України. Конституційні приписи не визначають конкретного переліку питань, з приводу яких можуть вноситися законопроекти до Верховної Ради України, а таке необмежувальне за своїм змістом положення дає змогу резюмувати, що відповідні проекти можуть подаватися щодо будь-яких питань. Це підтверджує аналіз поданих та прийнятих законопроектів українським парламентом різних скликань, законів України, які містяться на офіційному веб-сайті Верховної Ради України. У цьому зв'язку видається можливим рекомендувати переглянути законодавче регулювання щодо права подання проекту закону з будь-якого питання будь-яким суб'єктом. Доцільно також проаналізувати можливість попередньої оцінки впливу пропонованого законопроекту на основні сфери предмета його регулювання, зокрема: економічну, екологічну, соціальну і т. ін. Потенційною можливістю вирішення проблеми «законодавчого спаму» є встановлення кількісного обмеження для внесення окремої категорії проектів (наприклад для подання проекту стосовно національної безпеки та оборони – 25 % від кількісного складу парламенту, а також обмеження кількості альтернативних законопроектів аналогічного змісту, адже часто їх може налічуватися десятки, хоча предметно вони не будуть суттєво відрізнятися. В результаті парламент може прийняти лише 1 проект (який, урешті-решт, набуде статусу закону України) або передбачатиме наявність позитивного висновку дослідницької інституції (у разі її створення в парламенті).

Іншим напрямом оптимізації законодавчого процесу в Україні можна вважати іноземний досвід подання проектів законів *групами депутатів та фракціями в Латвії, Німеччині, Польщі, парламентськими комітетами – в Естонії, Латвії, Словаччині, Угорщині*. У державах з фе-

деративним устроєм та країнах, до складу яких входять автономні території, право законодавчої ініціативи також надано представницьким органам автономій, самоврядних територій (*Іспанія та Португалія*). Однак у Португалії представницькі органи автономій загалом не мають права ініціювати будь-які інші проекти, крім проектів, пов'язаних зі статусом відповідних автономних регіонів. Досить поширеною у країнах ЄС, як зазначено у дослідженні Лабораторії законодавчих ініціатив, є також практика закріплення права законодавчої ініціативи за виборцями. Виборці визнаються суб'єктами права законодавчої ініціативи, наприклад, в Іспанії (500 тис. виборців), Італії, Литві – (50 тис. виборців), Словенії (5 тис. виборців), Угорщині (50 тис. виборців). Лабораторія законодавчих ініціатив у цьому контексті посилається на те, що Венеційська комісія наголошує, що до закріплення права законодавчої ініціативи за виборцями слід підходити виважено, адже народна ініціатива, з одного боку, дає змогу розширити участь громадськості в законодавчому процесі, з другого – відповідні ініціативи часто можуть стосуватися корпоративних інтересів, які можуть не відповідати загальнодержавним (Report on Legislative, 2008, para. 74).

Важливо, що депутатські групи та фракції можуть виступати суб'єктами законодавчих ініціатив і нині, адже подання окремих законопроектів більшістю представників окремої фракції чи групи можна вважати їх консолідованою позицією. У випадку ж визначення цих депутатських об'єднань у переліку суб'єктів законодавчої ініціативи потрібно бути особливо обережним, адже може виникнути дублююча норма, яку трактуватимуть як окреме право подання проектів законів і від народних депутатів України, і від депутатських фракцій чи груп, що дестабілізуватиме діяльність парламенту та призведе до збільшення навантаження на його структурні підрозділи.

Щодо комітетів парламенту, то практику надання їм права законодавчої ініціативи можна вважати доречною, але лише в окремих випадках. Наприклад, враховуючи, що до їх складу входять безпосередньо народні депутати України, а співробітники Секретаріату опрацьовують тексти законопроектів, щодо яких вони визначені головними, тому вони володіють відповідними навичками стосовно їх доопрацювання. У зв'язку із цим комітети можна розглядати як ініціаторів у випадку, якщо предмет проекту закону належить до їх профільної компетенції, адже Комітет з питань бюджету не розглядає питання правової політики тощо.

У випадку оцінки надання законодавчих повноважень групам виборців, власне, погоджую-

чись із твердженням Венеційської комісії, варто звернути особливу увагу на те, що в Єдиному реєстрі виборців України були випадки дублювань однієї особи або внесення до нього мертвих осіб. Це може суттєво вплинути на об'єктивність залучення виборців до законодавчого процесу або ж ускладнити його.

Більш раціональною видається рекомендація врахувати практику закріплення в регламентах парламентів або палат положень, які забороняють протягом певного часу після відхилення парламентом законопроекту повторно вносити такий самий або аналогічний за змістом проект (Ковриженко, 2011).

Стосовно процедури такої заборони варто обговорювати всі можливі варіанти, адже аргументи на користь кожної позиції будуть відрізнятися. По-перше, дискусійним є строк, упродовж якого існуватиме заборона на подання відповідного законопроекту. По-друге, законодавчого закріплення потребуватимуть дефініції термінів «такий самий законопроект» або «аналогічний за змістом законопроект». Водночас невирішеним залишається питання визначення статусу відхилення Верховною Радою України того чи іншого проекту закону, адже регламентні норми передбачають і зняття його з розгляду з різних причин, і відкликання. Також актуальності набуває питання відповідальності суб'єктів законодавчої ініціативи за порушення відповідного положення в разі його прийняття. Так, потрібно створити дієвий механізм дій у разі подання на реєстрацію проекту закону, який було відхилено парламентом. Незрозумілими залишаються питання щодо відстеження таких законопроектів (до компетенції якого органу чи управління належатиме відповідне повноваження), а також щодо дії Головного організаційного управління Апарату Верховної Ради України в разі надходження такого законопроекту, відповідальності представників законодавчої влади за свідоме нехтування такою заборонаю.

Вищезазначені компетенції підтверджуються нормами Положення про Апарат Верховної Ради України, в якому зазначено, що Апарат у сфері організаційного забезпечення діяльності парламенту «реєструє законопроекти, внесені до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, веде базу даних зареєстрованих законопроектів і контролює проходження законопроектів у комітетах та інших органах Верховної Ради України; здійснює організаційно-методичне забезпечення роботи зареєстрованих у Верховній Раді України депутатських фракцій (депутатських груп)» (Положення про Апарат, 2011). Наведене визначення дає підстави констатувати, що існує база всіх зареєстрованих законопроектів,

однак виникає запитання, за якими критеріями їх можна фільтрувати: за назвою, датою, змістом чи за будь-яким пошуковим словом із тексту. У такий спосіб (за сукупністю ключових показників) можна було б чітко визначати перелік тих проектів законів, які є аналогічними або тотожними. Однак при формулюванні зазначеної вище заборони потрібно взяти до уваги положення ст. 105 Регламенту Верховної Ради України. Зокрема, ч. 1 цієї статті передбачає, що законопроекти, внесені та не прийняті до закінчення строку повноважень Верховної Ради відповідного скликання в першому читанні, вважаються відкликаними. Водночас у ч. 2 йдеться про те, що законопроект вважається відкликаним, якщо до його прийняття в першому читанні повноваження народного депутата – ініціатора його внесення – достроково припинено, тобто в цій ситуації потрібно брати до уваги й те, що аналогічний (або той самий) проект народного депутата України, який втратив свої повноваження достроково, може подати інший суб'єкт законодавчої ініціативи, а тому це необхідно передбачити та унеможливити. Частина 3 аналізованої статті Регламенту українського парламенту визначає, що законопроект, внесений Президентом України або Кабінетом Міністрів України, вважається відкликаним, якщо до його прийняття в першому читанні за основу повноваження Президента України або Кабінету Міністрів України були припинені. Такий законопроект знімається з розгляду із відповідним зазначенням про це в єдиній автоматизованій системі (Сало, 2010). Відповідна норма враховує політичний фактор, адже Конституція України визначає можливість відставки уряду, а також дострокового припинення повноважень Президента України. З одного боку, такі законопроекти доцільно вважати відкликаними, але з другого – потребує обговорення питання встановлення заборони повторного подання проектів законів після відставки відповідного складу уряду, адже вони можуть мати важливе суспільне значення з огляду на те, що Кабінет Міністрів України має виключні законодавчі повноваження щодо: подання до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік (ст. 96 Конституції України), а також інші передбачені ст. 116 Основного Закону України.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, регулювання питання права законодавчої ініціативи має певні особливості, які переважно залежать від форми правління, історії парламентаризму, засад та принципів поділу державної влади. Так, у чинному законодавстві України відповідне право належить і Президенту України, і Кабінету Міністрів України, і народ-

ним депутатам України, які не мають кількісних чи змістових обмежень щодо внесення законодавчих ініціатив. У країнах Європейського Союзу практика дещо інша. До суб'єктів законодавчої ініціативи відносять: групи депутатів та фракцій, парламентські комітети, представницькі органи автономій, самоврядних територій, існує також практика, коли виборці визнаються суб'єктами права законодавчої ініціативи, у деяких країнах відповідне право має лише уряд.

Таким чином, відповідне розширення переліку суб'єктів законодавчої ініціативи може бути доречним, якщо законопроекти подаватимуться з чітко визначеного кола питань, наприклад, парламентський комітет наділятиметься відповідним правом лише щодо тієї сфери, яка є про-

фільною для нього, а до включення групи виборців до переліку суб'єктів законодавчої ініціативи слід підходити з особливою обережністю, беручи до уваги позицію Венеційської комісії, Європарламенту.

Ураховуючи результати аналізу національного та іноземного підходів до регулювання права законодавчої ініціативи, можна констатувати, що критичним є проведення реформи Верховної Ради України для створення дослідницької інституції щодо попередньої оцінки впливу законопроектів та внесення необхідних змін до Регламенту в частині напрацювання відповідними робочими групами Стратегії вдосконалення законопроектної роботи для поступового впровадження її в практику.

Список використаних джерел

- Аналітична записка про стан роботи зі зверненнями громадян у I кварталі 2020 року. *Мінекономіки* : офіц. сайт. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=5ef65103-d840-4d8aaebfa56ffdf6425a&title=AnalitichnaZapiskaProStanRobotiZiZvernenniamiGromadianUIKvartali2020-Roku&isSpecial=true>
- Біла книга як документ державної політики : Policy Brief. Київ : Європ. інформ.-дослід. центр, 2016. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28870.pdf>
- Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
- Вдовиченко О. І. Деякі особливості законодавчого процесу в Європейському Союзі. *Треті Конституційні читання* : зб. тез наук. доп. і повідомлень міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Права людини, 2010. С. 383–385.
- Веніславський Ф. В. Зловживання правом в публічно-правовій сфері як загроза стабільності конституційного ладу України. *Університетські наук. зап.* 2009. № 3. С. 24–29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2009_3_7
- Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та інституційної спроможності Верховної Ради України / упоряд. Т. Таштанов. Брюссель : Європ. парламент, 2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
- Законотворчість: участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу / Д. С. Базілевич та ін. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2013. 232 с.
- Калюжний Р. А., Андрущенко І. Г. Зловживання правом: сутність та шляхи протидії. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2006. № 8 (58). С. 16–21.
- Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України. Київ : Лабораторія законодав. ініціатив, 2011. 63 с. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/Legislative_process_.pdf
- Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
- Положення про Апарат Верховної Ради України : розпорядж. Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 № 769. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text>
- Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України : Закон України від 03.10.2019 № 162-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162-20#Text>
- Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
- Сало І. Розвиток електронної демократії в Україні : аналіт. зап. Київ : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2010. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/267/>
- Тихомиров Д. О., Харченко Н. П. Зловживання правом як відхилення від правомірної поведінки. *Наук. вісн. Ужгород. ун-ту. Серія «Право»*. 2016. Вип. 38. Т. 1. С. 75–78.
- Regulation (EU) 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=EN>

Report on Legislative Initiative, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2008\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2008)035-e)

USAID Handbook on Legislative Strengthening. Washington, DC : Center for Democracy and Governance, 2000. URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2496/200sbb.pdf>

References

Ministry for Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine (2020). Analitichna zapyska pro stan roboty zi zvernenniami hromadian u I kvartali 2020 roku [Analytical document regarding work with citizens' appeals in the 1st quarter of 2020]. Retrieved from: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=ukUA&id=5ef65103-d840-4d8aaebfa56ffdf6425a&title=AnalitichnaZapiskaProStanRobotiZiZvernenniamiGromadianUIKvartali2020-Roku&isSpecial=true>

Euinfocenter (2016). Bila knyha yak dokument derzhavnoi polityky [White Paper as document of public policy]. Retrieved from: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28870.pdf>

Biudzhetni kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

Vdovychenko, O. I. (2010). Deiaki osoblyvosti zakonodavchoho protsesu v Yevropeiskomu Soiuzi [Some Peculiarities of legislative process in European Union]. *Treti Konstytutsiini chytannia : zbirka tez naukovykh dopovidei i povidomlen mizhnarodnoi naukovo konferentsii molodykh uchenykh, aspirantiv i studentiv*, [Abstracts of Papers of Third Constitutional hearings of international conference of young researchers, postgraduate students and students] [in Ukrainian].

Venislavskiy, F. V. (2009) Zlovzhyvannia pravom v publichno-pravovii sferi yak zahroza stabilnosti konstytutsiinoho ladu Ukrainy [Abuse of law in the public sphere as a threat to the stability of the constitutional order of Ukraine]. *Universytetski naukovy zapysky*. N 3. P. 24–29. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2009_3_7

Report and Roadmap on Internal Reform and Institutional Capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine. Brussel : European Parliament, 2016. Retrieved from: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

Bazilevych, D. et al. (2013). Zakonotvorchist: Uchast hromadskosti u zakonotvorchomu protsesi. Osnovni aspekty zakonodavchoho protsesu [Lawmaking: public participation in the lawmaking process. The main aspects of the legislative process]. Kyiv : FOP Moskalenko O. M. 232 p. [in Ukrainian].

Kaliuzhnyi, R. A. & Andrushchenko, I. H. (2006). Zlovzhyvannia pravom: sutnist ta shliakhy protydii [Abuse of law: essence and ways of counteraction]. *Biuletyn Ministerstva yustytysii Ukrainy*. № 8 (58). P. 16–21 [in Ukrainian].

Kovryzhenko, D. (2011). Pravove rehuliuвання zakonodavchoho protsesu: dosvid krain YeS ta propozytsii dlia Ukrainy [Legal regulation of legislative process: experience of EU countries and recommendations for Ukraine]. Kyiv : Laboratoriia zakonodavchykh initsiatyv. 63 p. Retrieved from: https://parlament.org.ua/upload/docs/Legislative_process_.pdf

Konstytutsiia Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Polozhennia pro Aparat Verkhovnoi Rady Ukrainy : Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 25.08.2011 № 769. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text>

Pro vnesennja zminy do Reghlamentu Verkhovnoji Rady Ukrajiny shhodo planuvannja ta systemnosti zakonotvorchoji dijajlnosti Verkhovnoji Rady Ukrajiny : Zakon Ukrainy vid 03.10.2019 № 162-IX. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162-20#Text>

Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 10.02.2010 N 1861-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

Salo, I. (2010). Rozvytok elektronnoi demokratsii v Ukraini [Development of electronic democracy in Ukraine]. Kyiv : National Institute for Strategic Studies. Retrieved from: <http://old2.niss.gov.ua/articles/267/>

Tykhomyrov, D. O. & Kharchenko, N. P. (2016). Zlovzhyvannia pravom yak vidkhylennia vid pravomirnoi povedinky [Abuse of law as a deviation from lawful behavior]. *Naukovy visnyk Uzhhorodskoho universytetu*. Serii Pravo. № 38. Vol. 1. P. 75–78.

Regulation (EU) 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative. Retrieved from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=EN>

Report on Legislative Initiative, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008). Retrieved from: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2008\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2008)035-e)

USAID Handbook on Legislative Strengthening. Washington, DC : Center for Democracy and Governance, 2000. Retrieved from: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2496/200sbb.pdf>

Oksana Kohut,

Ph.D student, Department of State Sciences and Law,

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

REGULATION OF LEGISLATIVE INITIATIVE: UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

The general articulation of the issue and its connection with the important research and practice tasks deal with the regulation of the right of legislative initiative differs from country to country, which depends on peculiarities of political and legal system of each nation, current problems in draft law work in Ukraine should be obviously analyzed by comparison with foreign regulation.

The analysis of the recent publications regarding the issues this article deals with show that subjects of legislative initiative may include: voters, individual ministries, heads of government (individually), parliamentary groups, factions, parliamentary committees or representative bodies of autonomy, self-government territories. Furthermore, **identification of part of the general problem that have not been previously addressed** in legislative process distinguish relevant recommendations due to the crisis related to the emergence and spread of COVID-19.

The purpose of this article is establishment of national and foreign regulation of the right of legislative initiative taking into account the current economic and social crisis related to the emergence and spread of COVID-19, as well as formation of recommendations for improving the submitted data, review and adoption of bills in the Ukrainian parliament.

The key results prove the need to change the practical regulation of the legislative process and the critical necessity to create a separate research institution in the Ukrainian parliament to provide a primary and comprehensive impact assessment of each draft law on various spheres of society before its submission and registration.

Conclusions certify that draft laws should be submitted on a clearly defined range of issues, as well as the list of subjects of the legislative initiative needs to be approached with special attention to the position of the Venice Commission, the European Parliament.

Keywords: draft law; parliament; legislative process; subject and right of legislative initiative; European Union.

Матеріал надіслано 29 січня 2021 р.

Цитування:

Когут О. Регулювання права законодавчої ініціативи: український та іноземний досвід. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2021. Вип. 1. С. 53–61.

Повна версія статті доступна також на сторінці:

<http://zbirnyk-nadu.academy.gov.ua>