

## ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ FORMATION OF THE SYSTEM OF LAW SUBJECTS OF LEGISLATIVE INITIATIVE

Актуальність статті полягає в тому, що суб'єкти права законодавчої ініціативи відіграють важливу роль у створенні закону, адже їхня діяльність тісно пов'язана зі збором інформації, найбільш кваліфікованим її відбором та оформленням цього матеріалу в законопроект. Тому, давши визначення поняття «суб'єкти права законодавчої ініціативи», надзвичайно важливо окреслити коло цих суб'єктів. Тим паче, що їх виключний перелік міститься, зазвичай, в Основному Законі будь-якої держави. Це означає, що жодна інша особа, орган, організація чи група осіб не можуть бути суб'єктами права законодавчої ініціативи і, відповідно, не можуть безпосередньо вносити свої законопроекти в законодавчий орган. Проте вони мають право розробляти і вносити їх на розгляд у парламент через суб'єктів права законодавчої ініціативи. З'ясовано, що законодавча і виконавча гілки влади мають право законодавчої ініціативи, що ж до судової гілки влади, то вона позбавлена такого права. Тож рівність між цими гілками влади в даному випадку порушена. Позбавлення і Верховного Суду України права законодавчої ініціативи є недоречним, оскільки саме суди застосовують законодавчі акти у різних сферах суспільних відносин, в результаті чого особливо гостро й швидко відчувають недоліки в законодавстві. В Україні порядок уточнення положень Основного Закону можна вважати жорстким, який частково себе виправдовує, оскільки ставить заслін необґрунтованим, поспішним змінам, забезпечуючи стабільність конституційного устрою держави. Але, зважаючи на динамічний розвиток конституційно-правових відносин в країні, на високий рівень конкретизації Конституції України, доведеться визнати, що з часом стає актуальною потреба її уточнень та змін. Зроблено висновок, що правове регулювання права законодавчої ініціативи потребує удосконалення, істотного доопрацювання, кваліфікованої роботи як законодавців, так і науковців, оскільки в міру нагромадження наукового знання виникає необхідність пошуку нових категорій, розвитку старих і наповнення їх новим змістом. Без цього неможливе адекватне сприйняття дійсності, саме такою правовою категорією і є право законодавчої ініціативи.

**Ключові слова:** законодавча ініціатива, народний депутат, державна влада, виборці, законопроект.

The relevance of the article lies in the fact that the legal subjects of the legislative initiative play an important role in the creation of the law, because their activity is closely related to the collection of information, the most qualified selection of it and the drafting of this material into a bill. Therefore, having given the definition of the concept of "subjects of the right of the right to seek initiative", it is extremely important to outline the circle of these subjects. Moreover, their exclusive list is usually contained in the Basic Law of any state. This means that no other person, body, organization or group of persons can be subjects of the right of legislative initiative and, accordingly, cannot directly introduce their bills to the legislative body. However, they have the right to develop and submit them for consideration to the parliament through the subjects of the law of legislative initiative. It was found that the legislative and executive branches of power have the right of legislative initiative, as for the judicial branch of power, it is deprived of such a right. So the equality between these branches of government is violated in this case. Depriving the Supreme Court of Ukraine of the right of legislative initiative is inappropriate, since

it is the courts that apply legislative acts in various spheres of social relations, as a result of which they especially acutely and quickly feel the shortcomings in the legislation. In Ukraine, the procedure for clarifying the provisions of the Basic Law can be considered rigid, which partially justifies itself, as it puts a lid on unjustified, hasty changes, ensuring the stability of the constitutional system of the state. But, taking into account the dynamic development of constitutional and legal relations in the country, the high level of specification of the Constitution of Ukraine, we have to admit that over time the need for its clarifications and changes becomes urgent. It was concluded that the legal regulation of the right of legislative initiative needs improvement, substantial refinement, qualified work of both legislators and scientists, since as scientific knowledge accumulates, there is a need to find new categories, develop old ones and fill them with new content. Without this, an adequate perception of reality is impossible, and the right of legislative initiative is precisely such a legal category.

*Key words: legislative initiative, people's deputy, state power, voters, draft law.*

**Актуальність теми.** Загальновідомо, що суб'єкти права законодавчої ініціативи відіграють важливу роль у створенні закону, адже їхня діяльність тісно пов'язана зі збором інформації, найбільш кваліфікованим її відбором та оформленням цього матеріалу в законопроект. Тому, давши визначення поняття «суб'єкти права законодавчої ініціативи», надзвичайно важливо окреслити коло цих суб'єктів. Тим паче, що їх виключний перелік міститься, зазвичай, в Основному Законі будь-якої держави. Це означає, що жодна інша особа, орган, організація чи група осіб не можуть бути суб'єктами права законодавчої ініціативи і, відповідно, не можуть безпосередньо вносити свої законопроекти в законодавчий орган. Проте вони мають право розробляти і вносити їх на розгляд у парламент через суб'єктів права законодавчої ініціативи.

**Виклад основного матеріалу.** У світовій практиці загальноприйняте конституційне закріплення кола цих суб'єктів, і визначається воно передусім соціально-політичною структурою суспільства та формою державного правління, прийнятою у тій чи іншій країні.

Суб'єкти законодавчої ініціативи не завжди самі розробляють законопроект, проте вони при внесенні законодавчої ініціативи беруть на себе певну відповідальність щодо тексту даного законопроєкту. В силу цього суб'єкти права законодавчої ініціативи повинні бути компетентними відносно того чи іншого питання.

Вперше конституційне закріплення суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді УРСР почалося лише з прийняття Основного Закону 1978 р. До цього коло вказаних суб'єктів передбачалося кількома актами більш низької ієрархії, оскільки Основний Закон 1937 р. не визначав їх. Конституційне закріплення у 1978 р. кола суб'єктів права законодавчої ініціативи було дуже важливим, адже вперше відповідні органи, організації та особи підносилися до рангу суб'єктів права законодавчої ініціативи Конституцією, а не поточним законодавством [1, с. 72].

Стаття 101 Конституції УРСР 1978 р. право законодавчої ініціативи закріплювала за Президією Верховної Ради Української РСР, Радою Міністрів Української РСР, постійними та іншими комісіями Верховної Ради Української РСР, депутатами Верховної Ради Української РСР, Верховним Судом Української РСР, Прокуратурою республіки та громадськими організаціями в особі їхніх республіканських органів [2]. І хоча в подальшому такий перелік суб'єктів не раз змінювався, надання на той час права законодавчої ініціативи деяким із них покликала до життя нові елементи, що сприяло удосконаленню законодавчого процесу. Так, практика внесення законопроектів Президією Верховної Ради і Радою Міністрів на розгляд Верховної Ради УРСР у 60-ті роки стала наповнюватися нововведеннями, без яких не існувало б сучасного статусу комітетів Верховної Ради України, зокрема такого явища, як доповіді комітетів з приводу розглядуваних ними законопроектів, оскільки раніше в цій ролі зазвичай виступали Президія Верховної Ради чи Рада Міністрів УРСР [1, с. 73].

Проте, зі зміною державного статусу, політично-правовими реформуваннями виникла потреба і в зміні кола суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, з набуттям Україною незалежності до кола суб'єктів права законодавчої ініціативи увійшли народні депутати України, Президія Верховної Ради України, Голова Верховної Ради України, постійні комісії Верховної Ради України, Президент України, Конституційний Суд України, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд України, Генеральна прокуратура України, Верховна Рада АРК, Академія наук України [3].

Проте, зник такий суб'єкт права законодавчої ініціативи, як громадські організації, хоча з'явилися абсолютно нові суб'єкти: Президент України, Конституційний Суд України, Верховна Рада АРК, Академія наук України. Такі зміни в складі суб'єктів права законодавчої ініціативи були виправданими, оскільки відповідали політичним та економічним реаліями у країні, але і цей перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи залишався незмінним не довго, Прагнення будувати державу на демократичних, правових принципах, розподілити гілки влади вимагали удосконалення законодавчого процесу і, відповідно, кола суб'єктів права законодавчої ініціативи, тому тривав пошук найбільш оптимального вирішення цієї проблеми.

Так, відповідно до Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 р. право законодавчої ініціативи надавалося народним депутатам України, постійним комісіям Верховної Ради України, Президентові України, Кабінету Міністрів України, Верховному Суду України, Вищому Арбітражному Суду України.

Що ж до сучасного переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи, то Конституція 1996 р. до нього зараховує Президента України, народних депутатів України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України. Отже, можна сказати, що цей перелік є найвужчим відносно тих, що існували раніше. Таке звуження кола суб'єктів права законодавчої ініціативи викликає серед науковців чимало дискусій.

Більшість учених вважають, що Конституція України від 1978 р. справді передбачала надто велике коло суб'єктів права законодавчої ініціативи, яке необхідно було зменшити, але позбавлення права законодавчої ініціативи таких суб'єктів, як Верховний Суд, Генеральна прокуратура, з нашої точки зору, зайве. Звичайно, в умовах здійснення широкомасштабної державно-правової реформи в Україні залишити без змін ст.103 Конституції України було просто неможливо. Пояснюється це і змінами в економічному та політичному устрої держави, потребами в подальшому розвитку суспільних відносин. До того ж, більшість із вказаних у цій статті суб'єктів дуже рідко використовувала надане їм право законодавчої ініціативи, що в подальшому призвело взагалі до його втрати.

Так, Президія Верховної Ради України мала право законодавчої ініціативи, хоч ним користувалася не часто, тому чинна Конституція не передбачає для неї функції розробляти та вносити на розгляд законодавчого органу проекти законів. До того ж, цей орган Верховної Ради взагалі був ліквідований, оскільки потреба в його існуванні відпала.

Надання права законодавчої ініціативи Голові Верховної Ради є досить спірним питанням. Одні науковці стверджують, що за Головою Верховної Ради логічно було б зберегти це право, оскільки він є вищою посадовою особою, що представляє орган законодавчої влади держави [4, с. 9]. Інші, навпаки, вважають, що надання права законодавчої ініціативи голові законодавчого органу викликає сумніви, адже він уже має це право як депутат [5, с. 121].

Ми погоджуємося з тим, що виділення голови законодавчого органу як самостійного суб'єкта права законодавчої ініціативи недоречне, адже, будучи депутатом, він таки має це право і, зрозуміло, не втрачає його, вступаючи на посаду голови парламенту. До того ж, це право не надасть йому ніяких допоміжних повноважень, а лише може внести плутанину при його застосуванні на практиці.

Як бачимо, надто розширене коло суб'єктів, які мають право законодавчої ініціативи, не завжди виправдане. Тому, провівши історичний аналіз та врахувавши інші обставини, законодавець, приймаючи Конституцію України 1996р., значно зменшив перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи. Як показує парламентська практика, вони досить активно його реалізують.

Президент України є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності держави, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина. Він визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики, забезпечує узгоджене функціонування та взаємодію органів державної влади, саме йому й надано право законодавчої ініціативи. І хоча світовий досвід показує, що в більшості країн за будь-якої форми правління глава держави здебільшого не має такого права, але держави колишнього СРСР надають президентові це право.

Надання права законодавчої ініціативи народним депутатам цілком зрозуміле, оскільки депутати – це представники народу, обрані у вищий орган державної влади відповідно до законів і волі виборців, кожен з них, представляючи своїх виборців, повинен обов'язково мати право законодавчої ініціативи. Крім цього, депутати, як правило, беруть досить активну участь у формуванні законопроектів, в процесі роботи над ними.

Тому ініціатива парламентарів визнається не лише в Україні, а й в усіх інших державах. Відповідно до Конституції України, право законодавчої ініціативи надано й Кабінету Міністрів

України, бо він: очолює єдину систему органів виконавчої влади в Україні; забезпечує здійснення функцій і повноважень виконавчої влади на території України відповідно до Конституції; спрямовує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади; самостійно вирішує важливі питання, віднесені до його відання. До того ж, він найчастіше стикається з прогалинами у законодавстві та з головними проблемами суспільного життя і найчастіше відчуває потребу розробки законопроектів.

У багатьох країнах світу законопроекти з фінансових питань не можуть бути внесені до законодавчого органу без необхідного обґрунтування уряду. Уряд відносно таких законопроектів обов'язково повинен дати рекомендацію про доцільність їх внесення, інакше вони не будуть внесені до порядку денного, бо це може призвести до дестабілізації економіки країни.

Законодавством України обумовлена необхідність фінансово-економічного обґрунтування законопроектів, але такого законодавчого врегулювання даної проблеми не достатньо, щоб її вирішити. Саме через такі законодавчі недоліки багато законопроектів вносяться взагалі без необхідного обґрунтування, що відчутно загрожує економічній стабільності країни.

Розгорнуте фінансово-економічне обґрунтування повинен давати компетентний орган, оскільки суб'єкти законодавчої ініціативи не завжди достатньо компетентні, щоб підготувати належне обґрунтування. Тому в більшості країн таким органом є уряд. Адже він досить тісно пов'язаний із суспільством, безпосередньо ним керує і через це раніше ніж інші органи державної влади відчуває наявність потреб у цьому. Він же може точно визначити майбутні витрати, пов'язані з прийняттям фінансового законопроекту, і зіставити їх із фінансовими можливостями держави.

Наявність техніко-економічного обґрунтування законодавства, як обов'язкового документа при прийнятті закону, дала б змогу законодавчому органу приймати більш обґрунтовані норми, в яких бажання пов'язувалося б з реальними можливостями суспільства й держави [6, с. 11].

Тому необхідно законодавчо вирішити проблему прийняття і вступу в силу фінансових законів. На нашу думку, необхідно визначити сам термін «фінансово-економічне обґрунтування», під яким ми розуміємо документ уповноваженого органу, який містить висновки щодо фінансово-економічних наслідків прийняття фінансового закону, зіставлення видатків, пов'язаних з його реалізацією та з фінансовими можливостями держави. По-друге, вказати, в яких безпосередньо випадках таке обґрунтування уряду є обов'язковим, передбачити законодавчо, ким, в якому порядку і в супроводі яких документів законопроект направляється до уряду. По-третє, визначити конкретні вимоги до фінансово-економічного обґрунтування, закріпити, в які строки і за якою формою необхідно його готувати, тобто передбачити й інші критерії, яким воно повинно відповідати.

Така ускладнена процедура прийняття фінансових законопроектів мотивується тим, що законодавець після того, як визначив державний бюджет, повинен утримуватися від прийняття законів, реалізація яких веде до непередбачуваних витрат з бюджету або до скорочення його доходів. Таким чином, законодавче вирішення проблеми прийняття і вступу в силу фінансових законів допоможе дещо знизити напружені відносини між гілками влади і оздоровити економічну ситуацію в країні.

Відносно суб'єктів права законодавчої ініціативи нагадаємо, що Національний банк України теж має право законодавчої ініціативи. З цього приводу світовий досвід свідчить, що надання відповідного права такому суб'єктові є досить рідкісним. Надання Національному банку України права законодавчої ініціативи пов'язане, можливо, з тією важливою роллю, яку він відіграє як центральний банк України, визначаючи та проводячи грошово-кредитну політику й забезпечуючи стабільність грошової одиниці. Проте, здається достатньо було б надати Національному банку України право вносити у Верховну Раду України законопроекти лише з питань його відання (правового забезпечення стабільності грошової одиниці та ін.).

Отже, проаналізувавши ст.93 Конституції України, можна зробити висновок, що законодавча і виконавча гілки влади мають право законодавчої ініціативи, що ж до судової гілки влади, то вона позбавлена такого права. Тож рівність між цими гілками влади в даному випадку порушена. Позбавлення і Верховного Суду України права законодавчої ініціативи є недоречним, оскільки саме суди застосовують законодавчі акти у різних сферах суспільних відносин, в результаті чого особливо гостро й швидко відчувають недоліки в законодавстві.

Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції і, відповідно до законодавства, він покликаний здійснювати правосуддя й забезпечувати однакове застосування чинного законодавства усіма судами загальної юрисдикції. У межах своїх повноважень він розглядає у касаційному порядку рішення загальних судів у справах, і віднесе-

них до його підсудності процесуальним законом, а також переглядає в порядку повторної касації усі інші справи, розглянуті судами загальної юрисдикції в касаційному порядку; дає судам роз'яснення з питань застосування законодавства у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики; звертається до Конституційного Суду України у випадках виникнення у судів загальної юрисдикції при здійсненні ними правосуддя сумнівів щодо конституційності законів та інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України і законів у разі необхідності в цьому для здійснення судами правосуддя; вивчає і узагальнює судову практику, аналізує судову статистику й знайомиться у судах з практикою застосування законодавства [5]. Він покликаний стояти на сторожі законності, зміцнювати правопорядок, виявляти недоліки в практиці застосування прийнятих законів.

Верховний Суд України є осередком інформації про проблеми правового регулювання різних сфер суспільних відносин. Адже суди в процесі своєї роботи зосереджують значну інформацію про потреби у вдосконаленні законодавства. Це особливо стосується судових законів. До того ж, суди зобов'язані здійснювати контроль і аналіз ефективності правових норм у галузі юрисдикційної діяльності й давати пропозиції щодо вдосконалення законодавства.

Саме тому цілком обґрунтована пропозиція про надання Верховному Суду України права законодавчої ініціативи [7, с. 15]. На жаль, нині питаннями, які безпосередньо належать до компетенції судів, під час розроблення і внесення законопроектів займаються інші органи, що призводить до прийняття неякісних, малоєфективних законів. Але ж судові органи краще знають проблеми своєї сфери, бо повсякденно застосовують закони, що дає можливість виявити прогалини чи недосконалість законодавства. Тому надання права законодавчої ініціативи Верховному Суду України, який має інформацію про дійсний стан законодавства, сприяло б розв'язанню актуальних проблем сьогодення в інтересах усього суспільства, а в час судових реформ це було б найбільш актуальним. Тому Верховний Суд України, Вищий Господарський Суд України намагаються сприяти перебігові законодавчого процесу, беручи участь у засіданнях комітетів Верховної Ради України, надаючи необхідну інформацію з того чи іншого питання особисто законотворцям та через суб'єктів права законодавчої ініціативи. Зважаючи на згадані обставини, ми вважаємо за необхідне визнати Верховний Суд України суб'єктом права законодавчої ініціативи з питань його відання.

Під формулюванням «з питань його відання» передусім необхідно розуміти питання організації і діяльності відповідних судових систем. Крім цього, до нього необхідно віднести і вияв судовою практикою проблем, які вимагають законодавчого врегулювання шляхом прийняття нових законів чи внесення змін і доповнень до чинних.

Відповідно до законодавства України Конституційний Суд не має права законодавчої ініціативи. З цього приводу М. В. Тесленко пише, що, незважаючи на відсутність у Законі України «Про Конституційний Суд України» повноваження з питань законодавчої ініціативи Конституційного Суду України, законодавець аж ніяк не забороняє Конституційному Суду України виступати із «законодавчим почином», який може оформлятися, наприклад, у вигляді послання. Далі, автор зазначає, що послання – це узагальнені висновки Конституційного Суду України, зроблені на підставі розглянутих ним справ, з метою адекватного підходу законодавчого органу до вирішення питань, що виникають через прогалини в законодавстві або в результаті виникнення нових відносин. Такі послання служитимуть забезпеченню єдиного конституційного простору України [8, с. 66–67].

Ми підтримуємо авторів, які вважають, що надання права законодавчої ініціативи Конституційному Суду України буде зайвим. Аналізуючи чинне законодавство України варто відмітити, що Конституційний Суд – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні і тільки він уповноважений вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і давати офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

У державній структурі України Конституційний Суд займає особливе місце і відіграє вагомое значення в забезпеченні механізму стримувань і противаг. За своїм функціональним призначенням Конституційний Суд України покликаний сприяти тому, щоб всі гілки державної влади діяли в межах Конституції і законів та власної компетенції й не підміняли, не дублювали один одного [9, с. 210].

Зважаючи на ці та інші обставини, надання Конституційному Суду України права законодавчої ініціативи важко обґрунтувати з позиції необхідності деполітизації діяльності цього органу, адже законодавчий процес є політичним. Це, в свою чергу, суперечило б концепції поділу влад і його головним функціям, одна з яких полягає у вирішенні ним політичних спорів між законодав-

чою і виконавчою владами. Адже Конституційний Суд України часто вирішує спори з приводу порушення процедури прийняття закону, спори між Президентом і Верховною Радою України щодо прийняття законів і їх підписання. Тому, на нашу думку, законодавець пішов правильним шляхом, не включивши Конституційний Суд України до кола суб'єктів права законодавчої ініціативи, а надав йому можливість впливати на розвиток законодавства, приймаючи обов'язкові для виконання рішення.

Актуальне й питання щодо надання Генеральному прокуророві права законодавчої ініціативи. Стаття 5 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. взагалі визначала роботу з удосконалення і роз'яснення законодавства однією з основних функцій прокуратури. Проте нині цей орган позбавлений такого права, хоча більшість науковців вважають за необхідне Генерального прокурора визнати суб'єктом права законодавчої ініціативи [7, с. 16]. Ми підтримуємо цю позицію, адже у відомстві прокурора зосереджена надзвичайно цінна інформація про практику реалізації законів, прогалин у правовому регулюванні.

Крім цього, прокурори, аналізуючи стан законності в різних сферах життєдіяльності, не лише виявляють порушення чинних законів, а й інколи встановлюють, що самі закони в одних випадках є недосконалими, в других суперечать один одному, в третіх – просто відстають від вимог життя [10]. Будучи конституційно позбавленою права законодавчої ініціативи, прокуратура все ж здійснює законотворчу діяльність. Таким прикладом може бути досить активна участь Генеральної прокуратури при розробці Закону України «Про прокуратуру», який був внесений у законодавчий орган деякими народними депутатами. Отже, позбавлення Генерального прокурора України права законодавчої ініціативи є недоцільним.

Важливе значення в розглядуваному аспекті поряд із викладеним має дослідження взаємодій між прокуратурою та іншими органами державної влади. Зі змісту Конституції України випливає, що прокуратура не може належати ні до органів законодавчої, ні виконавчої, ні судової влади. Тобто діяльність прокуратури не належить до жодної гілки влади і становить самостійну форму, вид державної діяльності.

Так, у ст. 121 Конституції України визначається, що прокуратура України становить єдину систему, а в ст. 122 Основного Закону держави вказується, що прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України.

Беручи до уваги теорію розподілу влад в загальному вигляді, відносини між прокуратурою та іншими органами державної влади можна визначити як активну взаємодію організаційно самостійних систем, в процесі якої з однієї сторони ці органи здійснюють взаємопідтримку, а з іншої – виступають по відношенню один до одного як елементи механізму стримувань і противаг.

У сучасних умовах прокуратура теж виконує функцію «стримувань та противаг». Вона встановлює і вживає заходи щодо усунення будь-яких порушень законів, від кого б вони не виходили. Проте прокуратура своєю діяльністю сприяє взаємодії поділених влад, їх узгодженому функціонуванню як єдиної державної влади. Всі вони зацікавлені в збереженні та зміцненні законності, забезпечувати яку покликана прокуратура [11, с. 294]. Верховна Рада України і Президент України у випадках, передбачених законодавством, покликані контролювати діяльність прокуратури. У свою чергу, Генеральний прокурор відповідно до Закону України «Про прокуратуру», має право реагувати на незаконні правові акти, видані як органом виконавчої влади, так і на акти Президента України та Верховної Ради АРК.

Проаналізувавши перелік суб'єктів, які вносять до законодавчого органу проекти звичайних законів, не можна не сказати про тих суб'єктів, ініціатива яких безпосередньо стосується Основного Закону держави. Коло суб'єктів, наділених правом ініціативи конституційного перегляду, в одних країнах може збігатися з колом суб'єктів права законодавчої ініціативи, а в інших – ні. Проте в більшості випадків перелік цих суб'єктів вужчий від переліку осіб, які мають право законодавчої ініціативи.

В Україні ст. 154 Основного Закону передбачає, що законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України, Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Як бачимо, коло цих суб'єктів вужче від кола, визначеного ст. 93 Конституції. Деякі науковці вважають це обмеженням права законодавчої ініціативи, оскільки у таких випадках окремих депутат не є суб'єктом права законодавчої ініціативи. Таке право передбачене лише для досить великих колективів народних депутатів, які повинні продемонструвати свою спільну волю на здійснення

права законодавчої ініціативи. На нашу думку, необхідно відрізнити законодавчу ініціативу від ініціативи конституційного перегляду. Адже перша характеризується внесенням у законодавчий орган проектів звичайних законів, а друга – поданням до законодавчого органу законопроектів про внесення змін до Конституції України, в наслідок чого більш складна процедура не лише його прийняття, а й подання.

Отже, такий законопроект повинен бути попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, а прийматися не раніше, ніж на наступній черговій сесії не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 155). Якщо ж законопроект відхилено, то повторне його внесення можливе не раніше, ніж через рік від дня прийняття рішення щодо нього (ст. 158). Така жорстка процедура внесення змін до Основного Закону держави усуває можливість внесення випадкових законопроектів, а також втягнення Верховної Ради у численні обговорення конституційних питань. Таке обмеження служить і однією з процедурних гарантій стабільності Конституції України. Ще більш складна процедура передбачена для внесення змін до розд. I «Загальні засади», розд. III «Вибори. Референдуми» і розд. XIII «Внесення змін до Конституції України». Законопроект про внесення змін до цих розділів подається до Верховної Ради Президентом України або не менш, як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України і за умови його прийняття не менш, як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Не викликає сумнівів те, що внесення змін до Конституції повинно бути більш складним відносно внесення звичайних законопроектів, оскільки Конституція як Основний Закон – акт багаточасової дії, юридичною ознакою якого є стабільність. Тому конституційні зміни повинні бути «вистраждани» теорією і практикою [12, с. 96].

В Україні порядок уточнення положень Основного Закону можна вважати жорстким, який частково себе виправдовує, оскільки ставить заєди необґрунтованим, поспішним змінам, забезпечуючи стабільність конституційного устрою держави. Але, зважаючи на динамічний розвиток конституційно-правових відносин в країні, на високий рівень конкретизації Конституції України, доведеться визнати, що з часом стає актуальною потреба її уточнень та змін.

На нашу думку, до конституційних суб'єктів повинні входити, крім Президента України, народних депутатів України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, також Верховний Суд України та Генеральний Прокурор України. Тому вважаємо, що зміст ст. 93 Конституції України варто доповнити такими словами: «Право законодавчої ініціативи належить також Верховному Суду України та Генеральному Прокуророві України з питань їх відання».

Звісно, тенденція розширення кола цих суб'єктів говорить про те, що поглиблюється демократизм в організації законодавчої діяльності парламенту.

Та надто широке коло веде до ускладненню процесу нормотворчості, появи великої кількості центрів, які розробляють і вносять законопроекти й відсутності згоди між ними. Отже, коло суб'єктів законодавчої ініціативи повинно бути розширене в розумних межах.

На основі викладеного можна впевнено стверджувати, що правове регулювання права законодавчої ініціативи потребує удосконалення, істотного доопрацювання, кваліфікованої роботи як законодавців, так і науковців, оскільки в міру нагромадження наукового знання виникає необхідність пошуку нових категорій, розвитку старих і наповнення їх новим змістом. Без цього неможливе адекватне сприйняття дійсності, саме такою правовою категорією і є право законодавчої ініціативи.

#### Список використаних джерел:

1. Кривенко Л.Т. Ефективність конституційного законодавства. Законодавство: проблеми ефективності. К. : Наук. думка, 1995. С. 69–78.
2. Конституція УРСР, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. К., 1979.
3. Конституція України від 20 квітня 1978 р. зі змінами, внесеними згідно з Законами № 404-12 від 24.10.90, № 1213а-12 від 19.06.91, № 1293-12 від 05.07.91, № 171/94-ВР від 21.09.94. Ст. 103.
4. Теплюк М., Ющик О. Законодавча ініціатива та її реалізація в законодавчому процесі. *Віче*. 1995. № 7. С. 3–11.
5. Пиголкин А.С. и др. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. М. : Норма, 1998. 272 с.

6. Сіренко В.Ф. Визначення ефективності законодавства: методологічні підходи. Законодавство: проблеми ефективності. К. : Наук, думка, 1995. С. 3–13.
7. Опришко В.Ф. Конституція України – основа розвитку законодавства. *Право України*. 1997. № 8. С. 14–17.
8. Тесленко М.В. Конституційна юрисдикція в Україні : дис. ... канд-та юрид. наук. К., 2000. 210 с.
9. Тодыка Ю.Н. Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика. Х. : Факт, 2001. 328 с.
10. Мычко Н.И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. Донецк : Вид-во Донеччина, 1999. 255 с.
11. Якимчук М.К. Прокуратура в системі поділу влад. *Конституційне будівництво в Україні: теорія і практика* : матеріали міжнар. наук, практ. конференції, 1–4 черв. 2000 р. К. : Закарпаття, 2000. С. 292–296.
12. Бориславський Л.В. Чи прийшов час вносити зміни в нову Конституцію. *Конституційне будівництво в Україні: теорія і практика* : матеріали міжнар. наук.-прак. конф., черв. 2000 р. К. : Вид-во Закарпаття, 2000. С. 94–97.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.2.2.26>

НЄБИТОВА Н. Ю.

### **ВИДИ ТА НАПРЯМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ДЕРЖАВНИМИ ТА ГРОМАДСЬКИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ**

### **TYPES AND DIRECTIONS OF INTERACTIONS OF NATIONAL POLICE AUTHORITIES WITH STATE AND PUBLIC INSTITUTIONS IN THE FIELD OF COMBAT HUMAN TRAFFICKING**

У статті досліджуються основні види і напрями взаємодії Національної поліції з державними і громадськими інституціями у сфері протидії торгівлі людьми. Види взаємодії зазначених органів і інституцій класифіковано на наступні групи: за метою на: інформаційно-технічну, правоохоронну та правозахисну; за характером зв'язків між суб'єктами, що вступають у взаємодію на: пряму або опосередковану; за способом вирішення завдань на: комунікативну та погоджувальну; за кількістю суб'єктів на: двосторонню та багатосторонню; за тривалістю спільних дій на: разову, тимчасову та постійну; за рівнем планування дій на: стратегічну, оперативну та тактичну; за ступенем відкритості на: гласну (відкриту) і негласну (конфіденційну); за організаційно-правовою формою на: формальну (правову) і неформальну. У статті зроблено висновок, що напрями взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами у сфері протидії торгівлі людьми залежать від видів самої протидії, а саме: 1) у сфері попередження – а) інформаційно-просвітницький; б) індивідуально-профілактичний; в) освітньо-кваліфікаційний; 2) у сфері боротьби – а) виявленні злочинів; б) виявленні жертв; в) встановлення торгівців людьми та притягнення їх до відповідальності; 3) при наданні допомоги та захисту постраждалих – а) встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми; б) інформування про права жертви торгівлі людьми; в) надання різних видів допомоги; г) здійснення захисту. За організаційно-правовою формою взаємодія у сфері протидії торгівлі людьми буває правовою і неформальною. Правова взаємодія відбувається на під-