

УДК 342.515

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.5.4>

МУДРА О. М.

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ЯК ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ**PECULIARITIES OF LEGISLATIVE INITIATIVE AS A LEGAL CATEGORY**

Актуальність статті полягає в тому, що побудова правової, демократичної держави можлива лише за високого рівня законодавчої системи, оскільки саме закони покликані регулювати найбільш важливі питання державного будівництва, економічного, соціального розвитку країни та суспільних відносин взагалі. У перші роки незалежності система законодавства характеризувалася хаотичністю, непослідовністю, законодавчі акти часто суперечили один одному. Проблема прогнозування й планування законодавства належить до найбільш спірних у правовій літературі, хоча вирішення її необхідне як для теорії, так і для практики законодавчого процесу, адже право законодавчої ініціативи надзвичайно важливе для законотворення і суспільно-політичного життя. Наголошено на необхідності суворого розмежування ініціативи по створенню нормативних актів, що виходить від компетентних органів, осіб, наділених правом законодавчої ініціативи, і правову ініціативу, яка виходить від осіб, не наділених вказаним правом. Юридичні наслідки кожного з цих видів ініціативи різні: по відношенню до пропозиції, яка вноситься в порядку реалізації права законодавчої ініціативи, законодавчий орган має відповідні юридичні обов'язки, тоді як до інших пропозицій він таких обов'язків не має. Відмінність у юридичних наслідках між пропозиціями суб'єктів права законодавчої ініціативи і пропозиціями інших осіб цілком закономірна. Зроблено висновок, що у законодавчому процесі законодавча ініціатива є необхідною і обов'язковою стадією. Вона є однією з гарантій здійснення демократичних і принципів законодавчої діяльності, яка в ніякому разі не може бути винесена за межі законодавчого процесу, а є його невід'ємною частиною. Цю стадію законодавчого процесу в парламенті проходить кожен закон, оскільки законодавство є результатом законодавчої діяльності, то воно безпосередньо залежить від тих процесуальних форм, за допомогою яких відбувається його становлення і які забезпечують якість та життєздатність кожного прийнятого закону. Тому чим досконаліші процесуальні форми, тим активніше вони можуть впливати на формування правової системи суспільства. Намагання створити більш ефективне законодавство вимагає постійного вдосконалення і чітких нормативно-правових процедур законодавчої діяльності.

Ключові слова: законопроект, комітет, висновки, закон, народний депутат.

The relevance of gender lies in the fact that the construction of a legal, democratic state is possible only with a high level of the legislative system, since it is the laws that are designed to regulate the most important issues of state building, economic and social development of the country, and social relations in general. In the first years of independence, the legislative system was characterized by chaos and inconsistency, legislative acts often contradicted each other. The problem of forecasting and planning legislation is one of the most controversial in legal literature, although its solution is necessary both for the theory and for the practice of the legislative process, because the right of legislative initiative is extremely important for lawmaking and social and political life. The need for a strict distinction between the initiative to create normative acts, which comes from competent bodies, persons endowed with the right of legislative initiative, and the legal initiative, which comes from persons who are not endowed with

this right, is emphasized. The legal consequences of each of these types of initiative are different: in relation to the proposal, which is made in order to exercise the right of legislative initiative, the legislative body has the corresponding legal obligations, while it does not have such obligations for other proposals. The difference in legal consequences between the proposals of the legal subjects of the legislative initiative and the proposals of other persons is quite natural. It was concluded that the legislative initiative is a necessary and mandatory stage in the legislative process. It is one of the guarantees of the implementation of democratic and principles of legislative activity, which in no case can be taken outside the limits of the legislative process, but is an integral part of it. Every law goes through this stage of the legislative process in the parliament, since legislation is the result of legislative activity, so it directly depends on the procedural forms by which it is formed and which ensure the quality and viability of each adopted law. Therefore, the more perfect the procedural forms, the more actively they can influence the formation of the legal system of society. Efforts to create more effective legislation require constant improvement and clear regulatory and legal procedures of legislative activity.

Key words: *draft law, committee, conclusions, law, people's deputy.*

Актуальність статті. Побудова правової, демократичної держави можлива лише за високого рівня законодавчої системи, оскільки саме закони покликані регулювати найбільш важливі питання державного будівництва, економічного, соціального розвитку країни та суспільних відносин взагалі. У перші роки незалежності система законодавства характеризувалася хаотичністю, непослідовністю, законодавчі акти часто суперечили один одному. Проблема прогнозування й планування законодавства належить до найбільш спірних у правовій літературі, хоча вирішення її необхідне як для теорії, так і для практики законодавчого процесу, адже право законодавчої ініціативи надзвичайно важливе для законотворення і суспільно-політичного життя.

Виклад основного матеріалу. Науковці, визначаючи першою стадією законодавчого процесу наукове прогнозування і планування законодавства, значно розширюють межі законодавчого процесу. М. М. Воронов у загальнотеоретичному плані визначає його офіційною правотворчою діяльністю Верховної Ради України та інших, спеціально уповноважених на те суб'єктів, діяльність яких спрямована на розробку, прийняття й введення в дію законів. Початком цієї процедури, на думку автора, може бути рішення Верховної Ради України про підготовку проекту закону або внесення офіційно уповноваженими суб'єктами у Верховну Раду законопроекту чи законодавчої пропозиції [1, с.18].

На нашу думку, законодавчий процес – це сукупність стадій по створенню законів, у межах яких здійснюється діяльність Верховної Ради України й інших, спеціально уповноважених на те суб'єктів, спрямована на подання до парламенту законопроекту, його розгляд, прийняття та введення в дію і здійснюється в порядку, встановленому Конституцією та іншими нормативно-правовими актами України. Поняття законотворчості ширше від понять законодавчого процесу і включає в себе не лише діяльність, пов'язану з прийняттям закону, а й вияв та аналіз основних питань, що потребують законодавчого регулювання, встановлення мети й цілей такого регулювання, підготовку законопроектів.

Законотворча діяльність – один із основних напрямів роботи органів державної влади. І хоч кожен із цих суб'єктів має свої права, обов'язки, повноваження, нормативно-правові акти, які регулюють їхню діяльність, проте право законодавчої ініціативи реалізується в загальному порядку. Так, документи законодавчої ініціативи, що вносяться на розгляд Верховної Ради України, приймаються і реєструються в секторі службової кореспонденції загального відділу Апарату Верховної Ради України і протягом одного дня передаються з копією в електронному вигляді до сектора реєстрації законопроектів Управління організаційної роботи з комітетами Апарату Верховної Ради України. При оформленні законопроектів, відповідно до вимог законодавства, сектор реєстрації законопроектів Управління організаційної роботи з комітетами присвоює реєстраційний номер і подає їх на розгляд Голові Верховної Ради України або його заступникам, які розглядають ці проекти законодавчих актів і з відповідними резолюціями повертають знову до сектора реєстрації законопроектів Управління організаційної роботи з комітетами, який через сектор службової кореспонденції Загального відділу розсилає їх зазначеним у резолюціях адресатам, насамперед до комітету, у виданні якого це питання перебуває, та Науково-експертному управлінню і юридичному управлінню Апарату Верховної Ради України для науково-правової експертизи.

Головний комітет Верховної Ради України узагальнює зауваження й пропозиції інших комітетів, вивчає економічну та юридичну обґрунтованість законопроекту, його зв'язок з іншими законодавчими актами й приймає рішення щодо внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України та подальшої роботи над ним. Комітет подає відповідну довідку з висновками і пропозиціями відносно порядку розгляду законопроекту на засіданні Верховної Ради України в першому читанні та списки осіб, яких потрібно запросити на розгляд цього законопроекту.

Законопроект, підготовлений головним комітетом до першого читання, висновки відповідних комітетів, Науково-експертного управління та інші матеріали до нього вручаються депутатам не пізніше як за 6, а законопроект, що стосується Конституції чи є проектом конституційного закону, – не пізніше 14 днів до розгляду на засіданні Верховної Ради України. Якщо законопроект залишається в редакції, поданій народним депутатам, їм додатково вручають лише необхідні матеріали до нього.

Голова Верховної Ради України за підсумком обговорення проекту розкладу засідань Верховної Ради України на Організаційній нараді за участю його заступників, голів комітетів Верховної Ради України та уповноважених представників депутатських фракцій вносить його на розгляд Верховної Ради України, яка не пізніше як у п'ятнадцятиденний термін від дня внесення головним комітетом законопроекту на розгляд Верховної Ради України вирішує питання про внесення законопроекту до порядку денного сесії (в разі, коли це не зроблено при затвердженні порядку денного чергової сесії) та про порядок подальшої роботи над ним [2].

Цей етап умовно можна визначити завершенням такої стадії законодавчого процесу, як законодавча ініціатива. І хоча в законодавстві чіткої межі між стадіями не проведено, теоретично можна визначити такі стадії проходження законопроекту: законодавча ініціатива, розгляд проекту закону в законодавчому органі, прийняття закону, підписання закону Президентом України та його опублікування, набуття законом чинності.

Отже, першою стадією законодавчого процесу ми вбачаємо законодавчу ініціативу, а стадія планування і прогнозування прийняття актів законодавства виноситься за його межі, залишаючись у межах законотворчої діяльності.

Звичайно, ці дві стадії взаємопов'язані між собою, але водночас вони дещо відособлені одна відносно одної.

З цього приводу М. М. Воронов пише, що вияв потреб у створенні закону, прогнозування і планування навряд чи доцільно зараховувати до стадії офіційного законодавчого процесу Верховної Ради України, адже органи, організації й особи, які займаються виявленням таких потреб, прогнозуванням і пануванням, не завжди можуть бути учасниками правовідносин законодавчого процесу, який відбувається, як правило, у формах чітко регламентованих у різних нормативно-правових актах [1, с. 18].

Проте прогнозування і планування законодавства впливає на законодавчу ініціативу, спрямовуючи законодавчий потік у цивілізоване русло, даючи йому певний напрям. Окреслити нові засади, принципи, стратегію й тактику, виділити конкретні напрями вдосконалення галузевого законодавства, визначити пріоритетність законодавчих актів і послідовність їх прийняття можна лише із застосуванням науково обґрунтованого, концептуального підходу [3, с. 70–71].

Як бачимо, проблема прогнозування й планування законодавства є актуальною і потребує окремого, глибокого вивчення, ми ж зупинилися на її розгляді лише в межах дослідження законодавчої ініціативи, яка до цього часу була розглянута нами як одна із стадій законодавчого процесу, хоча вимагає більш широкого розгляду. Відповідно до цього розглянемо право законодавчої ініціативи як правову категорію, зміст якої залежить від елементів, що охарактеризують її з різних сторін.

Передусім це норми права, які покликані регулювати відповідні суспільні відносини і які у своїй системі утворюють інститут права законодавчої ініціативи й роблять його дієвим засобом, спроможним забезпечити, поряд з іншими, виключне право вищого представницького органу здійснювати законодавчу владу.

Такими суб'єктами можуть бути лише наділені відповідно до Конституції України правом законодавчої ініціативи Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України. Пояснюється це тим, що реалізація права законодавчої ініціативи є необхідним етапом знодавчого процесу і має важливі наслідки, тому не всяку пропозицію державних органів, громадських організацій, установ чи окремих осіб можна кваліфікувати як законодавчу ініціативу, хоча ніхто з них не позбавлений права звернення до парламенту, в тому числі із законодавчими пропозиціями.

На наш погляд, треба суворо розмежувати ініціативу по створенню нормативних актів, що виходить від компетентних органів, осіб, наділених правом законодавчої ініціативи, і правову ініціативу, яка виходить від осіб, не наділених вказаним правом. Юридичні наслідки кожного з цих видів ініціативи різні: по відношенню до пропозиції, яка вноситься в порядку реалізації права законодавчої ініціативи, законодавчий орган має відповідні юридичні обов'язки, тоді як до інших пропозицій він таких обов'язків не має. Відмінність у юридичних наслідках між пропозиціями суб'єктів права законодавчої ініціативи і пропозиціями інших осіб цілком закономірна. Вона ґрунтується на положенні, що прояв законодавчої ініціативи має юридичний характер і є державно-правовою діяльністю, яка здійснюється в офіційному порядку та в установленій формі.

В юридичній літературі існує правильне, як на нашу точку зору, твердження, що коли пропозиція вноситься в порядку реалізації права законодавчої ініціативи спеціально на те уповноваженим суб'єктом, то вона називається імперативною, обов'язковою для правотворчого органу. В разі коли вона вноситься суб'єктом, який не наділений відповідними повноваженнями, вона є факультативною, тобто не створює для правотворчого органу обов'язку щодо її розгляду [4, с. 6]. В таких випадках парламент сам вирішує, чи буде він розглядати ці пропозиції чи ні, на відміну від законодавчих пропозицій, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Водночас суб'єктом правовідносин у сфері реалізації права законодавчої ініціативи виступає й законодавчий орган країни. Відповідно до Конституції України, Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в державі, а прийняття законів належить до її основних повноважень. Так, ст.92 Основного Закону України передбачає, що виключно законами України визначаються: права і свободи людини й громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи й інші питання, з яких можуть прийматися закони, визначені в 22 пунктах цієї статті. Таке обмеження законодавчих повноважень парламенту України породжує дискусії серед науковців. Одні автори переконані, що дана стаття Конституції України абсолютно обмежує законодавчі повноваження Верховної Ради, оскільки чітко зазначає перелік питань, з яких можуть бути прийняті закони [5, с. 46]. Інші вважають, що стаття встановлює не вичерпну, а лише виключну законодавчу компетенцію Верховної Ради України. Це означає, що зазначені у ст. 92 Конституції України питання можуть вирішуватися тільки шляхом прийняття парламентом законів, що не виключає можливість їх видання на основі ст. 85 Конституції з питань, коло яких досить широке [6, с. 58].

Ми вважаємо, що для уникнення таких розбіжностей варто ліквідувати цей недолік, чітко закріпивши за парламентом право приймати закони з будь-яких питань суспільного та державного життя. Цим підкреслиться надзвичайно важлива роль Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади. Внесення проекту закону чи законодавчої пропозиції суб'єктом права законодавчої ініціативи до Верховної Ради України є юридичним фактом, тобто підставою, з наявністю якої пов'язується виникнення правовідносин законодавчої ініціативи [7, с. 6].

Законопроект вноситься суб'єктом права законодавчої ініціативи до апарату Верховної Ради України, де у спеціально створеному підрозділі апарату законодавча ініціатива проходить обов'язкову офіційну реєстрацію. Основний зміст даної стадії полягає в тому, що законопроекти отримують на цьому етапі офіційний статус законопроектів, що є важливим для всієї законодавчої процедури.

Офіційна реєстрація законопроекту свідчить про виникнення правовідносин між суб'єктом права законодавчої ініціативи та законодавчим органом відповідно до подальшого його розгляду у встановленому законом порядку і є надзвичайно важливим моментом, оскільки дає змогу перейти до інших стадій законодавчого процесу.

Проте дана характеристика змісту реалізації права законодавчої ініціативи буде далеко не повною без розгляду таких його елементів, як діяльність суб'єктів права законодавчої ініціативи, суб'єктивний склад правовідносин законодавчої ініціативи та наслідки реалізації такої діяльності. Оскільки і юридична характеристика права законодавчої ініціативи визначається тим, що вона є реалізацією особливого суб'єктивного права на законодавчу ініціативу, тому це право має структурно складний характер, до реалізації якого входять дії з внесення документа законодавчої ініціативи в законодавчий орган та участь ініціатора в цій сфері протягом законодавчого процесу. Адже стадії законодавчого процесу взаємопов'язані між собою, саме тому дії суб'єктів права законодавчої ініціативи не можуть обмежуватися лише внесенням законопроекту до парламенту.

Так, відповідно до Регламенту Верховної Ради України, законопроекти, поправки до них чи законодавчі пропозиції вносяться суб'єктами права законодавчої ініціативи у письмовій формі

за своїм підписом [8]. Разом з ними подається супровідна записка, яка повинна містити обґрунтування необхідності їх розроблення і прийняття, а також характеристику цілей, завдань та основних положень майбутніх законів, вказівку на їхнє місце в системі чинного законодавства, а також на очікувані соціально-економічні й інші наслідки їх застосування. У разі внесення законодавчої ініціативи, що потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного або місцевого бюджетів, додається фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції відносно покриття цих витрат. У разі внесення законопроектів, які містять конституційні положення, необхідно вказати на них. Положення законопроекту, остаточне прийняття рішення по яких можливе лише за результатами референдуму, також повинні бути визначені як такі [8].

Недотримання цих та інших вимог чинного законодавства надає Верховній Раді України право відмовити суб'єктові законодавчої ініціативи в реалізації його права в конкретному випадку і вимагати усунення зазначених порушень. Проте до законодавчого органу часто вносяться законопроекти, що не містять розгорнутого обґрунтування, а лише перелік нормативних актів, які в даний час регулюють сферу певних відносин, та вказують на ті акти, які потрібно скасувати, тобто формально виконують вимоги Регламенту. Але ж передбачені законодавством вимоги мають істотне значення, оскільки надають законодавцеві важливу інформацію щодо відносин, які необхідно врегулювати: по-перше, які нормативно-правові акти нині їх регулюють; по-друге, що нового вносить цей законопроект; по-третє, якими будуть наслідки його прийняття тощо.

Проте відмова у реєстрації законодавчої пропозиції чи законопроекту не позбавляє суб'єкта права на повторне звернення з цією ж ініціативою після усунення порушень або недоліків. Таке повернення варто розглядати як своєрідну санкцію за невиконання чи неналежне виконання суб'єктом права законодавчої ініціативи своїх обов'язків. Зі своєї сторони, суб'єкти законодавчої ініціативи повинні сприяти перебігові законодавчого процесу, а не гальмувати його. Тому, перш ніж подавати законопроект до парламенту, ці суб'єкти повинні зібрати якомога більше інформації щодо певної проблеми; з'ясувати, чи можливе вирішення цієї проблеми іншим шляхом, крім законодавчого; визначати необхідність її законодавчого врегулювання тощо. І лише переконавшись у необхідності прийняття того чи іншого закону, подавати документ законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради.

Поряд із цим суб'єкт права законодавчої ініціативи має і певні права. Насамперед він має право вимагати розгляду своєї ініціативи. Звісно, реалізація права законодавчої ініціативи не завжди значить прийняття закону. Але вона надає можливість формулювати й пропонувати законопроекти і законодавчі пропозиції, мати гарантії, що вони будуть розглянуті в установленому порядку й відносно них буде прийняте відповідне рішення. Отже, даному праву кореспондує обов'язок Верховної Ради України розглянути внесений суб'єктом законодавчої ініціативи документ і прийняти відповідне рішення.

З цього приводу, а саме щодо наслідків реалізації права законодавчої ініціативи, в юридичній літературі існує чимало версій. Так, деякі вчені вважають вищий представницький орган влади суб'єктом, який зобов'язаний обов'язково розглянути проект закону, інші, зокрема Д. А. Ковачев, навпаки, заперечують виникнення будь-яких обов'язків у законодавчому органу в зв'язку з внесенням законопроекту і стверджують, що в правовідносинах законодавчої ініціативи суб'єктом, який зобов'язаний розглянути законопроект, є голова вищого представницького органу влади чи його керуючий орган [9, с. 74], а не парламент. Мотивують вони це тим, що ніхто не має права зобов'язати законодавчий орган юридичними засобами виконати ті чи інші дії.

Загальновідомо, що Верховна Рада не може бути зобов'язана приймати закон лише в тій редакції, яка запропонована суб'єктом законодавчої ініціативи, адже в такому разі вона була б просто формальною ланкою у законодавчому процесі, котру зайве було б організувати [7, с. 7]. До того ж вона є повністю незалежним органом і може відхилити законопроект чи прийняти його з доповненнями та змінами, які вважає необхідними. З цього випливає, що законодавчий орган зобов'язаний внести в порядок денний і розглянути внесений законопроект, але він не зобов'язаний його прийняти як закон.

Отже, обов'язок законодавчого органу відносно виявленої суб'єктом законодавчої ініціативи полягає в зобов'язанні розглянути законодавчу пропозицію чи законопроект і прийняти відповідне рішення, передбачене Регламентом Верховної Ради. Тож кожен проект закону, зареєстрований як законодавча ініціатива, має бути внесений на розгляд у першому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України, незалежно від того, погоджується з ним відповідний комітет чи ні.

У межах проблеми реалізації права законодавчої ініціативи досить актуальним є і питання про забезпечення необхідної участі ініціатора в роботі законодавчого органу при розгляді

внесених ним законопроектів. Аналіз відповідної практики показує, що це питання відпрацьоване не досить чітко. Його регламентація обмежується закріпленням за ініціатором законопроекту участі в роботі провідного комітету та виступ з доповіддю на першому читанні. Наявність такої обставини робить роль ініціатора законопроекту незначною й малопомітною, особливо на наступних стадіях законодавчого процесу.

Ми вважаємо, що головною умовою, яка забезпечує реальне здійснення права законодавчої ініціативи його суб'єктом, необхідно визнати нормативне закріплення за ним можливості брати участь у роботі над законопроектом на всіх без винятку стадіях його проходження в парламенті і на всіх формах розгляду.

Окрім того, було б доречно надати ініціаторові законопроекту можливість в ході обговорення не лише вносити пропозиції, зауваження, які адресуються представницькому органу, а й висловлювати своє ставлення до пропозицій відносно законопроекту, які надійшли від депутатів, комітетів чи інших учасників законодавчого процесу.

Не меншої уваги заслуговує й право відклику внесених законопроектів суб'єктами права законодавчої ініціативи, адже це безспірне їхнє право. З цього приводу світова парламентська практика свідчить про існування двох найбільш поширених варіантів вирішення цієї проблеми.

По-перше, відкликати дозволяється до прийняття законопроекту на другому читанні,

По-друге, відкликати можна на будь-якій стадії, але при цьому другий суб'єкт законодавчої ініціативи будь-якої з наступних стадій розгляду зможе взяти цей законопроект "на себе" і законодавчий процес буде продовжуватися.

Нормативне закріплення права відклику законопроектів є необхідним і важливим моментом, оскільки підкреслює демократичний характер законодавчого процесу в цілому. Проте такого нормативного регулювання недостатньо, оскільки з цього приводу ще багато законодавчо не врегульованих питань.

Ми вважаємо, що право відкликати законопроекти про внесення змін до Конституції мають лише ті народні депутати, які безпосередньо його вносили і в тій самій кількості. Інакше буде порушене не лише право законодавчої ініціативи, а й може бути заблокований в цілому процес конституційного перегляду. На нашу думку, це виражає авторське забарвлення – можливість відкликати проект закону суб'єктом його внесення, що, до речі, не суперечить законодавчому визначенню відклику проекту звичайного закону. На нашу думку, законодавцеві необхідно звернути більшу увагу на питання права відклику в силу його важливого значення і детально його врегулювати.

Надзвичайно актуальною проблемою сьогодення є з'ясування такого елементу інституту законодавчої ініціативи, як його предмет. Адже конституційно це питання не врегульоване, а на законодавчому рівні ст. 12 Закону України "Про статус народного депутата України" [10] визначає формами реалізації права законодавчої ініціативи "законопроект", "проект постанови" та "інші законодавчі пропозиції", що є приводом для дискусій серед науковців, оскільки під визначенням "інші законодавчі пропозиції" можна розуміти не лише пропозицію щодо створення закону, а навіть документи політичного характеру у вигляді звернень, які суб'єкт вважає за необхідне внести на розгляд законодавчого органу. Таке надто розширене бачення законодавчої ініціативи розчиняє законодавчий процес в загальному обсязі законотворчості, позбавляючи його чітких меж.

Взагалі, форми реалізації права законодавчої ініціативи – це встановлені в законодавстві дії, які є необхідною умовою для реалізації права законодавчої ініціативи, і розрізняють серед них два основні види: законопроект і законодавча пропозиція. Крім того, в якості додаткових форм передбачають законопроект або законодавчу пропозицію про зміну, доповнення чи скасування чинних нормативних актів або їхніх окремих частин [11, с. 82].

На нашу думку, при подальшому ефективному розвитку законодавчої діяльності Верховної Ради, вдосконаленні правового регулювання законодавчого процесу об'єктом права законодавчої ініціативи не повинна бути пропозиція про підготовку законопроекту, оскільки вона містить собою лише концепцію майбутнього закону, його найістотніші частини, які виразно свідчать про необхідність прийняття нового закону, його мету та предмет регулювання, а наслідком такого внесення є громіздка процедура з розробки самого законопроекту, що суперечить суті законодавчої ініціативи. До того ж, така форма реалізації права законодавчої ініціативи може бути використана або в політичних цілях, або для "гальмування" прийняття нового законодавства.

Що ж до внесення поправок до документа законодавчої ініціативи, то в такій формі реалізувати своє право не може більшість суб'єктів, вважають М. Теплюк, О. Ющик, бо виникає ситуація, коли одне й те саме право законодавчої ініціативи виявляється неоднаковим за змістом для різних суб'єктів цього права. Крім того, якщо бути послідовним, довелось би поширити на внесення

значених поправок вимоги, що пред'являються до оформлення і подання тієї законодавчої ініціативи, якої вони стосуються, тим самим взагалі заблокувавши законодавчий процес [7, с. 6].

Ми підтримуємо думку науковців, які вважають, що право вносити поправки до документа законодавчої ініціативи – це самостійне право, яке обслуговує, так би мовити, технологічний процес розгляду та прийняття закону Верховною Радою України. Щоправда, відразу заперечимо, що це право належить лише суб'єктам, які мають право приймати закон шляхом голосування [7, с. 6]. Сумніви зумовлюються тим, що за змістом конституційних норм, які регламентують право законодавчої ініціативи, суб'єкти останнього мають рівні права (за винятком визнання невідкладними законопроектів Президента України). З огляду на це, діяльність суб'єктів права законодавчої ініціативи не повинна завершуватись лише внесенням документа законодавчої ініціативи у Верховну Раду України, а повинна супроводжуватися активною участю цих суб'єктів протягом проходження усіх стадій законодавчого процесу внесеного ними законопроекту.

Наближуючись до завершення розкриття змісту законодавчої ініціативи, зауважимо, що в літературі іноді трапляються розширені поняття права законодавчої ініціативи, деякі автори включають до нього увесь процес підготовки законопроекту, який завершується, мовляв, його внесенням у законодавчий орган. Так, Н. Е. Андріанов стверджує, що перша стадія законодавчого процесу не може розглядатися лише як внесення законопроектів. Внесенню законопроектів передє велика робота з їх підготовки, яка здійснюється в умовах широкої гласності з участю багатьох осіб. Саме ця робота складає основний зміст першої стадії законодавчого процесу. Внесення законопроекту є завершенням цієї діяльності [12, с. 61].

Законодавча ініціатива трактується в Україні, як звернення суб'єкта права законодавчої ініціативи, визначеного Конституцією України, до Верховної Ради України щодо прийняття нового закону, припинення чинності або зміни чинного закону, яке здійснюється шляхом подання проекту закону на розгляд Верховної Ради України.

Враховуючи розкритий нами зміст права законодавчої ініціативи як правової категорії, ми дійшли до висновку, що його необхідно відрізнити від поняття законодавча ініціатива, оскільки останнє є дією, яка базується на праві законодавчої ініціативи і виражається у зверненні відповідних суб'єктів до парламенту у формі проекту закону щодо прийняття нового закону, зміни чи скасування чинного. Що ж до права законодавчої ініціативи, то, на нашу думку, під цим поняттям необхідно розуміти право чітко визначеного Конституцією України кола суб'єктів, яке виражається у можливості їх звернення до Верховної Ради України у формі проекту нового закону, зміни чи скасування чинного, а також можливості ініціаторів внесеного проекту брати активну участь протягом всього законодавчого процесу з порушеного питання. Вияв законодавчої ініціативи особами, які, відповідно до чинного законодавства, мають право законодавчої ініціативи, породжує обов'язок законодавчого органу розглянути законопроект і прийняти відповідне рішення.

У законодавчому процесі законодавча ініціатива є необхідною і обов'язковою стадією. Вона є однією з гарантій здійснення демократичних і принципів законодавчої діяльності, яка в ніякому разі не може бути винесена за межі законодавчого процесу, а є його невід'ємною частиною. Цю стадію законодавчого процесу в парламенті проходить кожен закон, оскільки законодавство є результатом законодавчої діяльності, то воно безпосередньо залежить від тих процесуальних форм, за допомогою яких відбувається його становлення і які забезпечують якість та життєздатність кожного прийнятого закону. Тому чим досконаліші процесуальні форми, тим активніше вони можуть впливати на формування правової системи суспільства. Намагання створити більш ефективне законодавство вимагає постійного вдосконалення і чітких нормативно-правових процедур законодавчої діяльності.

Список використаних джерел:

1. Воронов М. Н. О понятиях и субъектах законодательного процесса Верховной Рады Украины. *Проблемы совершенствования укр. законодательства и повышение эффективности правоприменительной деятельности*. Х., 1997. С. 16–21.
2. Положення про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України 29 грудня 1997 р. № 548.
3. Опришко В. Ф. Актуальні проблеми парламентської реформи. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції 26 червня 2001р. К., 2001. С. 64–80.
4. Антонова Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР. *Правоведение*. 1966. № 1. С. 3–10.

5. Кривенко Л. Воля народу, її трансформація у державну волю. *Віче*. 1997. № 9. С. 42–59.
6. Процок І.В. Законодавча влада в Україні : лис. канд. юрид. наук. 12.00.02. Х., 1999, 196 с.
7. Теплоук М., Ющик О. Законодавча ініціатива та її реалізація в законодавчому процесі. *Віче*. 1995. № 7. С. 3–11.
8. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010, № 14–15, № 16–17, ст. 133.
9. Ковачёв Д. А. Законодательный процесс в европейских социалистических государствах. М. : Юрид. лит., 1966. 135 с.
10. Закон України «Про статус народного депутата» від 17 листопада 1992 р. в редакції Закону України від 22.03.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 42. Ст. 212.
11. Гузнов А. Г., Кененов А. А., Рождественская Т. Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. Смоленск : Траст-Инком, 1995. 92 с.
12. Андрианов Н. Е. О законодательной инициативе. *Сов. гос. и право*. 1964. № 9. С. 55–63.