

Мудра О. М.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ*

СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ПРАВО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

THE SYSTEM OF NORMATIVE LEGAL ACTS REGULATING THE RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE

Актуальність статті полягає в тому, що сувора юридична регламентація потрібна не лише законодавчій діяльності, а й законодавчому процесові на різних його стадіях. Аналіз законодавчого процесу, його стадій як самостійних об'єктів правового регулювання необхідний і важливий. Тут враховуються особливості законодавчої доктрини й практики різних країн, які виражаються в тих чи інших формах юридичної регламентації законодавчого процесу в цілому і його окремих етапів. Наголошено, що суб'єкти законодавчої ініціативи вступають у правовідносини не лише із законодавчим органом. У процесі реалізації права законодавчої ініціативи виникають також відносини між суб'єктами права законодавчої ініціативи та авторами законопроектів. З'ясовано, що питання законодавчої ініціативи врегульовані різними нормативно-правовими актами, тому необхідно, щоб новий закон надав системі цих актів гармонійності, узгодженості та несуперечності. Зроблено висновок, що право законодавчої ініціативи як інститут права є системою взаємопов'язаних правових норм, які регулюють вузьке коло відносин і утворюють самостійний елемент системи права – інститут конституційного права. Тому визначення системи нормативно-правових актів, які регулюють питання законодавчої ініціативи, має не лише теоретичне, а й досить важливе практичне значення. Завдяки точному визначенню ознак кожного окремого виду нормативно-правових актів встановлюється чітка сфера правового регулювання цих відносин, що не допускає заміни одного виду актів іншим. Крім цього, є можливість простежити взаємозв'язок нормативно-правових актів, визначити їх ієрархію. Це сприятиме зміцненню законності правових актів, підвищенню їх ефективності та якості. Виявлена під час аналізу системи нормативно-правових актів недостатня врегульованість права законодавчої ініціативи та законодавчого процесу в цілому в сучасних умовах ускладнює взаємини між суб'єктами цих правовідносин, негативно впливає на їхню діяльність та якість законів, які приймає Верховна Рада. Внаслідок цього виникають перешкоди у створенні цілісної, гармонійної і досконалої системи законодавства, що ускладнює правове регулювання суспільних відносин в цілому.

Ключові слова: *законодавчий процес, Конституція України, вищі органи державної влади, суб'єкти законодавчої діяльності.*

The relevance of the article lies in the fact that strict legal regulation is needed not only for legislative activity, but also for the legislative process at its various stages. Analysis of the legislative process and its stages as independent objects of legal regulation is necessary and important. Here, the peculiarities of the legislative doctrine and practice of different countries, which are expressed in certain forms of legal regulation of the legislative process as a whole and its individual stages, are taken into account. It is emphasized that the subjects of the legislative initiative enter into legal relations not only with the legislative body. In the process of implementing the right of legislative initiative, relations also arise between the subjects of the right of legislative initiative and the authors of draft laws. It has been found that the issues of the legislative initiative are regulated by various normative legal acts, therefore it is necessary that the new law provides harmony, consistency and non-contradiction to the system of these acts. It was concluded that the right of legislative initiative as a legal institution is a system of interconnected legal norms that regulate a narrow circle of relations and form an independent element of the legal system – the institution of constitutional law. Therefore, the definition of the system of normative legal acts that regulate the issue of legislative initiative has not only theoretical, but also quite important practical significance. Thanks to the precise definition of the features of each separate type of regulatory legal acts, a clear sphere of legal regulation of these relations is established, which does not allow the replacement of one type of acts by another. In addition, it is possible to trace the interrelationship of regulatory and legal acts, to determine their hierarchy. This will contribute to strengthening the legality of legal acts, increasing their efficiency and quality. The insufficient regulation of the right of legislative initiative and the legislative process as a whole in modern conditions, revealed during the analysis of the system of normative legal acts, complicates relations between the subjects of these

legal relations, negatively affects their activities and the quality of laws adopted by the Verkhovna Rada. As a result, there are obstacles in the creation of a complete, harmonious and perfect system of legislation, which complicates the legal regulation of social relations as a whole.

Key words: legislative process, the Constitution of Ukraine, higher bodies of state power, subjects of legislative activity.

Актуальність теми. Суворі юридична регламентація потрібна не лише законодавчій діяльності, а й законодавчому процесові на різних його стадіях. Аналіз законодавчого процесу, його стадій як самостійних об'єктів правового регулювання необхідний і важливий. Тут враховуються особливості законодавчої доктрини й практики різних країн, які виражаються в тих чи інших формах юридичної регламентації законодавчого процесу в цілому і його окремих етапів.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи значущість законодавчого процесу, вітчизняні вчені не один десяток років намагаються теоретично обґрунтувати необхідність правового регулювання цього процесу, передусім однієї з дуже важливих його стадій – законодавчої ініціативи. Проте так і залишається невизначеним питання, як зняти суперечності у правовому регулюванні законодавчої ініціативи і водночас забезпечити послідовний розвиток законодавчої системи України. Ми приєднуємося до думки О. І. Ющика, що розв'язати цю проблему можливо лише за умови правильного визначення співвідношення загальних і конкретних моментів, стратегічних і тактичних підходів до організації законодавчого процесу в органічному їх поєднанні [1, с. 15].

Для ефективної реалізації права законодавчої ініціативи законодавче її врегулювання є надзвичайно важливим, але зараз воно забезпечене лише частково. Саме це і є однією з актуальних проблем сьогодення. Недосконалість, розходження, суперечності в системі нормативно-правових актів негативно впливають на процес реалізації суб'єктивних прав і кореспондуючих юридичних обов'язків усіма суб'єктами правовідносин законодавчої ініціативи.

Оскільки право законодавчої ініціативи регулюється різними нормативно-правовими актами, то необхідно з'ясувати насамперед поняття системи цих нормативно-правових актів. На нашу думку, під системою нормативно-правових актів треба розуміти сукуп-

ність законів і підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих уповноваженими на те суб'єктами та покликаних врегулювати різні суспільні відносини. В нашому дослідженні – це безпосередні відносини у сфері реалізації права законодавчої ініціативи. Так, починаючи від 1996 р., тобто з моменту прийняття Основного Закону України – Конституції, нормативно-правовими актами, які регулюють питання законодавчої ініціативи, є насамперед: Конституція України, Закони України “Про комітети Верховної Ради України”, “Про статус народного депутата України”, “Про Регламент Верховної Ради України” та інші нормативно-правові акти, в тому числі підзаконні. Особливістю права законодавчої ініціативи є те, що яким би не був масив процедурних правил, вирішальну роль відіграють норми Конституції України.

Конституція є особливим і єдиним законом, з якого бере виток уся правова система держави. У зв'язку з цим вона має найвищу юридичну силу і найширшу юридичну дію. Практично не має жодної держави, яка б не враховувала цього в процесі своєї законотворчої діяльності, формуванні своєї правової системи. Не виняток у цьому плані й Україна [2, с. 14]. У ст. 8 Конституції міститься одне з найважливіших положень: “Конституція України має найвищу юридичну силу. закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй”. Це найважливіше юридичне та методологічне вихідне положення, яке необхідно враховувати у законодавчому процесі. Виходячи з цього, оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта треба щодо його відповідності Основному Закону держави і в усіх необхідних випадках застосовувати Конституцію, як акт прямої дії.

У зв'язку з важливістю законодавчого процесу саме в Конституції відображені його основні моменти. В статтях, присвячених вищим органам державної влади, визначаються суб'єкти законодавчої діяльності, суб'єкти,

які мають право законодавчої ініціативи, обмеження щодо реалізації цього права, стадії, у межах яких реалізуються права суб'єктів законодавчого процесу і здійснюються юридично значущі дії з розгляду та прийняття проектів законів, їх публікація.

На перший погляд, норми Конституції можуть бути зведені до загальних вимог конституційності. На справді ж ці норми у вузькому розумінні стосуються лише змісту закону, який регулює відповідні відносини і не повинен суперечити текстові та принципам Конституції, а необхідність дотримуватися певного порядку при внесенні проектів законів зводиться до виконання умов, які гарантують демократичну й чітку процедуру реалізації законодавчої ініціативи. Усі питання права законодавчої ініціативи безпосередньо нормами Конституції не можуть бути врегульовані. Проте інколи застосовуються норми Основного Закону, які прямо не регулюють дискусійне питання. Так, аналіз ст.93 Конституції України свідчить про відсутність обмежень при внесенні до Верховної Ради законопроектів щодо їх тематики. Хоча ст.92 Конституції України чітко визначає питання, які регулюються виключно законом України, обмежуючи, таким чином, законодавчі повноваження Верховної Ради і відповідно – реалізацію права законодавчої ініціативи. Отже, в цьому разі до уваги беруться норми, які безпосередньо стосуються даного питання, хоч прямо і не регулюють його. Тому суб'єкти права законодавчої ініціативи мають можливість вносити до законодавчого органу законопроекти лише з питань, чітко визначених Конституцією України.

Взагалі, на нашу думку, ця норма (ст.92 Конституції України) потребує уточнень, а саме – надати Верховній Раді України можливість вирішувати будь-які питання суспільного і державного життя шляхом прийняття Закону України, чим і ліквідувати обмеження реалізації права законодавчої ініціативи його суб'єктами.

Відповідно до ч.4 ст.83 Конституції України, порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України. Як бачимо, Основний Закон держави чітко визначив форму регламенту та його юридичну силу.

З цього приводу Л. Т. Кривенко пише, що таке нововведення приховує потенційну загрозу обмеження права парламенту суверенно вирішувати питання щодо порядку своєї роботи [3, с. 43]. В даному разі йдеться про президентське вето відносно закону про регламент, із застосуванням якого Президент України може втрутитись в роботу законодавчого органу. Інші науковці, навпаки, вважають, що з прийняттям названого закону значення регламенту Верховної Ради в організації діяльності парламенту істотно посиляться, зобов'язуючи народних депутатів більш чітко і виважено визначати як організаційні засади діяльності парламенту, так і парламентські процедури [4, с. 541].

До того ж, вагоме значення парламентських регламентів впливає і з того, що вони здебільшого є процесуальними актами, віднесеними до організації та діяльності одного з вищих органів держави – парламенту. Враховуючи той факт, що конституції, як правило, не містять значної кількості процесуальних норм відповідного змісту, регламенти об'єктивно перебирають на себе важливу роль у регулюванні сфери державного владарювання. І цю роль аж ніяк не припиняє той факт, що регламенти ухвалюють самі парламентарі без участі (у вигляді підписання та офіційного оприлюднення) глав держав. За своїм змістом і суттю регламенти є нормативними актами, які регулюють певні суспільні відносини не тільки “разом” із конституціями, а й відразу ж після них. Отже, парламентські регламенти за основними формальними і змістовними критеріями можна поставити поряд із законом [5, с. 105-106].

У Регламенті Верховної Ради України міститься розд. 4 “Законодавча процедура”, який регулює питання законодавчої ініціативи, розгляду законопроектів, опублікування і введення законів у дію. Аналіз чинного законодавства дає підстави стверджувати, що регламент Верховної Ради ширше, ніж будь-який інший нормативно-правовий акт, регулює право законодавчої ініціативи.

У ст. 89 вказано, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України. [6]. Найчастіше право законодавчої ініціативи, як свідчить парламент-

ська практика, здійснюється у формах: внесення законопроектів (у вигляді чітко структурованого правового акту); внесення поправок до законопроектів; законодавчі пропозиції (пропозиції щодо розробки й прийняття законів).

При оформленні законодавчих пропозицій, проектів законів, поправок повинні враховуватись також інші вимоги, встановлені положенням про порядок розробки проектів законів та про структуру, виклад, зміст і оформлення проектів законів.

До того ж, необхідно посилити гарантії реалізації права через надання суб'єктам законодавчої ініціативи права на спрощений порядок відкликання законопроекту; представництво експертів від суб'єкта права законодавчої ініціативи при розгляді проекту у комітеті Верховної Ради України; утворення комісій чи груп до складу яких входять, крім депутатів законодавчого органу, представники відповідного суб'єкта права законодавчої ініціативи, наукових установ, експерти і спеціалісти; склад комісій чи груп повинен забезпечувати поєднання принципів демократизму й діловитості обговорення, які дадуть змогу ретельно опрацювати майбутній закон за всіма параметрами.

Щоб в Україні прийняті закони були якісними і ефективними, необхідно насамперед більше уваги звертати на врегулювання саме процедури законодавчого процесу. Удосконалення законодавчого процесу не обмежується лише формуванням процедурних правил. Дуже важливо, щоб останні отримали законодавче закріплення, тоді учасники законодавчого процесу зможуть здійснити свої дії лише в межах, строго визначених законом. Це обмежить можливість учасників процесу діяти всупереч процедурним приписам, допоможе запобігти намаганням маніпулювати процедурними правилами, а в цілому виступатиме гарантією правомірності закону, який приймають.

Тому й виникла необхідність прийняття закону, який глибоко й досконало регулював би законодавчу діяльність в Україні, передусім законодавчий процес і його стадії. Оскільки найменш врегульоване питання законодавчої ініціативи, то воно потребує найбільшої уваги законодавців при створенні цього закону.

Та насамперед новий закон повинен співвідноситися з Конституцією й іншими нормативно-правовими актами. Оскільки Основний Закон держави регулює питання законодавчої влади, то, звичайно, він містить норми, покликані регулювати основні питання законодавчої діяльності. В силу своєї юридичної природи Конституція визначає основи організації й діяльності парламенту, встановлює вихідні положення парламентських процедур, але вона не може бути перевантажена процедурними нормами і детально регулювати питання законодавчої діяльності, оскільки це буде суперечити її юридичній природі.

Регламент – похідний від Конституції акт, який приймається на її основі, конкретизує її положення, забезпечує перевід “статички” норм Конституції у їх “динаміку” [7, с. 150]. М. М. Воронов пише, що регламент є важливим правовим актом законодавчої влади. У Конституції містяться лиш норми, які встановлюють основопокладаючі питання порядку роботи органу законодавчої влади в Україні, а решта приписів відносно його діяльності, як правило, повинна відображатися в регламенті його діяльності. Під регламентом він розуміє спеціальний акт, який визначає порядок діяльності того чи іншого органу державної влади [8, с. 95]. Регламент створює процедурні параметри для організації роботи парламенту; визначає його внутрішні структури та деякі елементи правотворчого порядку.

Прерогативами Основного Закону є положення, що встановлюють повноваження, зміст діяльності Верховної Ради, її органів і депутатів, які беруть участь в її роботі, порядок формування, скликання, розпуск і провадження повноважень парламенту; повноваження сесії та періодичність їх скликання; кворум для прийняття рішення; порядок змін і доповнень до Конституції. Як і будь-який нормативний акт, Регламент повинен конкретизувати конституційні приписи, причому межа такої конкретизації може бути досить широка. Це й природно, оскільки Конституція не може детально, вичерпно регламентувати парламентські процедури [7, с. 150].

Крім цього, Конституція встановлює предметну сферу дій регламенту. Якщо предметом його регулювання є лише порядок такої

діяльності, то за наявності такого предмета регулювання регламент не може повністю регулювати всі сторони законодавчої діяльності. Ось чому постає необхідність у прийнятті закону, предметом регулювання якого була б законодавча діяльність, так би мовити, свій персоніфікований предмет. Це не означає, що повинен бути визначений лише предмет власне законодавчого регулювання, тут має бути – розв’язана проблема дії закону взагалі, колізії і прогалини у законодавстві, тлумачення закону й порядку реалізації законодавчої ініціативи. Тобто він і повинен розкривати і норми Конституції, і регулювати ті питання, які повністю або частково ще не врегульовані. До таких питань належить процедура розроблення законів, право законодавчої ініціативи та прийняття законів. Тобто треба законодавчо визначити основний продукт діяльності Верховної Ради України, яким є закон. З цим пов’язане впорядкування взаємовідносин між суб’єктами права законодавчої ініціативи та Верховною Радою України у здійсненні законодавчого процесу. Найбільш детально ці питання розкриваються в проекті Закону України “Про закони і законодавчу діяльність”, який знаходиться на розгляді у Верховній Раді України.

Той факт, що законодавча ініціатива можлива лише у законодавчій діяльності, вимагає чіткого втілення в законі про власне законодавчу діяльність як таку (питання про коло суб’єктів цієї діяльності, предмет та межі її правового регулювання, форми участі названих суб’єктів у нормотворчій діяльності тощо). Не меншої уваги треба приділити й законодавчому процесові, серцевиною якого є законодавча діяльність. Основною вимогою до нього є питання щодо підвищення якості законів, які приймаються. Чималу роль відіграє тут проблема недостатнього законодавчого регулювання проведення експертизи законопроектів. В даний час єдиною формою такої оцінки було і залишається їх внутрішнє або зовнішнє рецензування міністерствами, відомствами та їхніми практичними підрозділами, а також навчальними закладами й науковими установами [8, с. 4]. Звичайно, такого аналізу та оцінювання законопроектів не достатньо, тому постає необхідність у більш глибокому науковому підході до

розроблення та прийняття проектів законів, що передбачає проведення наукових експертиз законопроектів.

В Україні питання про наукову експертизу не раз порушувалось, проте істотних змін так і не помітно. Це питання й досі залишається недостатньо законодавчо врегульованим. Лише у ст.6.3.4. Регламенту Верховної Ради згадується про можливість проведення експертизи законопроектів. У ній говориться, що у разі потреби Верховна Рада направляє законодавчу пропозицію чи законопроект на науково-юридичну або іншу експертизу, проведення інформаційного пошуку чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені [5]. У ст. 1 Закону України “Про наукову і науково-технічну експертизу” визначається, що наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об’єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо -таких об’єктів [9]. Проте таке визначення не дає повної уяви про зміст експертизи законопроектів. Більше того, цей закон не визначає законопроект чи законодавчу пропозицію об’єктом експертизи.

Отже, наукова експертиза законопроектів вимагає покращення її законодавчого регулювання. Оскільки цінність наукової експертизи законопроектів бачиться в тому, що вона, як пише А. П. Закарлюк, дає обґрунтування для вчасної, (як правило, до їх прийняття у формі закону,) суспільно доцільної зміни їх змісту і тим самим запобігання негативним наслідкам позитивних наслідків впровадження законів у життя [10, с. 70].

Ю. С. Шемшученко стверджує, що експертний висновок містить оцінку відповідного законопроекту щодо його обґрунтованості й законності, вчасності і прийняття, вмонтованості майбутнього закону у загальну систему законодавства [11, с. 6].

Дійсно, наукова експертиза, під якою ми розуміємо дослідження, аналіз, оцінку якості і обґрунтованості законопроектів, встановлення позитивних та негативних наслідків їхніх дій спеціально уповноваженими суб’єктами експертами), є важливим етапом при розробці та прийнятті законопроектів.

Дуже важливе значення має й те, щоб виконавці експертизи були висококваліфікованими професіоналами, мали статус незалежних експертів та несли відповідальність за наукове обґрунтування й об'єктивність експертного висновку.

Ми підтримуємо думку Ю. С. Шемшученка, що експертизу повинні проходити всі найбільш важливі проекти законів та інші правові акти. До того ж, необхідно встановити правило, щоб подані проекти не розглядалися відповідними органами без висновку наукової експертизи [12, с. 25]. Така незалежна наукова експертиза може відбуватися як на стадії законодавчої ініціативи, так і на інших стадіях законодавчого процесу. Вона має стати необхідним елементом цього процесу, метою якого є якісна оцінка проекту законодавчого акту.

Не менш важливо з'ясувати, хто подає законопроект до законодавчого органу, а також характер відносин, які складаються при цьому. Проблема правових відносин цікава для всіх галузей правової науки, саме тому вона розглядається як у загальнотеоретичних працях, так і в працях, присвячених

окремим галузям права. З теорії відомо, що реалізація будь-якого права відбувається у правовідносинах, які складаються між суб'єктами права та зобов'язальними суб'єктами. Тож необхідно визначити, чий та який саме обов'язок відповідає конституційному праву законодавчої ініціативи, а потім через аналіз цих правовідносин визначити зміст самого права законодавчої ініціативи, оскільки ні Конституція, ні інші нормативно-правові акти не визначили зміст цього права.

Принагідно зазначимо, що суб'єкти законодавчої ініціативи вступають у правовідносини не лише із законодавчим органом. У процесі реалізації права законодавчої ініціативи виникають також відносини між суб'єктами права законодавчої ініціативи та авторами законопроектів.

Наявного регулювання відносин між суб'єктами законодавчої ініціативи та її авторами не досить, оскільки праву автора законодавчої пропозиції повинен кореспондувати обов'язок суб'єкта законодавчої ініціативи. Таку групу відносин правова регламентація законодавчої ініціативи повинна обов'язково

враховувати. В цьому випадку обов'язок суб'єктів права законодавчої ініціативи виражається в урахуванні й аналізі пропозицій про відповідне законодавство і є важливою частиною їх правового статусу. Тому, на нашу думку, було б доречно врегулювати відносини між суб'єктами законодавчої ініціативи та її авторами, які можуть пропонувати пропозиції про вдосконалення законодавства; закріпити їхнє право на звернення з пропозиціями про зміни законодавства до суб'єктів права законодавчої ініціативи, на отримання достовірної інформації про розгляд Верховною Радою законопроекту, авторами якого вони є.

Наявність того, що право законодавчої ініціативи передбачене Конституцією України для суб'єктів, які таким чином набувають статусу учасників законодавчого процесу і між ними виникають певні правовідносини щодо реалізації їхнього конституційного права, вимагає окремого законодавчого доповнення інституту законодавчої ініціативи [13, с. 161-162]. Аналіз чинного законодавства свідчить, що найширше регулюється право законодавчої ініціативи народних депутатів, порівнянню з іншими суб'єктами зазначеного права. Так, ст.11 Закону України "Про статус народного депутата України" регулює право законодавчої ініціативи лише народного депутата. Проте не тільки їм належить таке право.

Отже, інститут права законодавчої ініціативи у своїй основі має визначатися не в цьому законі чи іншому нормативно-правовому акті, а в законі, предметом якого є законодавча діяльність. Такий закон повинен бути узагальнюючим нормативним актом правового регулювання специфічних відносин, які складаються в процесі законодавчої діяльності.

Як бачимо, питання законодавчої ініціативи врегульовані різними нормативно-правовими актами, тому необхідно, щоб новий закон надав системі цих актів гармонійності, узгодженості та несуперечності. Такий закон не повинен бути гальмом для інших нормативно-правових актів, а навпаки, повинен стимулювати прийняття нових норм, у яких більш детально регламентувалася б законодавча діяльність. Він повинен знайти своє місце серед інших нормативно-правових актів, які регулюють ці правовідносини, об'єднувати їх, але містити

таке самостійне начало, яке давало б підстави для його виокремлення.

В Україні були розроблені два проекти законів, що регламентують процес – правотворчості. Це проект Закону “Про нормативні правові акти”, підготовлений науковцями Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого і проект Закону “Про закони і законодавчу діяльність”, підготовлений Інститутом законодавства Верховної Ради України.

Наявність цих двох проектів законів викликала чималу дискусію. Так, А. Заєць зауважив, що існування відразу двох проектів зумовило подекуди не бажані нашарування, коли обидва майбутні закони намагаються роз’яснити ту саму норму, що є недоцільним [14, с. 65]. Протилежної точки зору дотримуються А Колодій, С. Лисенков, О. Тихомиров, які вважають, що обидва проекти ні в якому разі не можуть розглядатись як такі, що дублюють чи, тим більше, суперечать один одному. Закон “Про нормативні акти в Україні”, як свідчить його проект, регламентує загальні засади нормотворчості в Україні щодо змісту, форми, процесу прийняття усіх видів нормотворчих актів різними державними органами у межах їхньої компетенції. Ці загальні засади, навіть за їх деякої конкретизації, повинні бути деталізовані відповідно до кожного виду чинних нормативних актів [15, с. 45].

З такою позицією авторів ми повністю погоджуємося, а твердження, що обидва майбутні закони намагаються регламентувати одну й ту саму норму, є, на нашу думку, не зовсім вдалими, оскільки предметом регулювання проекту Закону “Про нормативні правові акти” є президентська, урядова, судова, відомча й локальна нормотворчість, а Закону “Про закони і законодавчу діяльність” – законодавча діяльність. Цей закон поширюється тільки на закони, тобто нормативно-правові акти, що приймаються Верховною Радою України. Щодо підзаконних нормативних актів, то він врегулює лише питання їх співвідношення із законами.

Поряд із цим не менш важливу роль при визначенні системи нормативно-правових актів відіграє встановлення сутності підзаконних

актів. За загальним правилом, до них належать акти глави держави, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, акти внутрішньо-організаційного характеру. Підзаконні нормативні акти повинні прийматися в розвиток законів для більш детального регулювання суспільного життя. Такі акти породжуються законом і за змістом мають відповідати йому. Вони розвиваються не поза, а в середині сфери, обмеженої законом, і для них діє формула: “на основі і на виконання закону” [16, с. 76]. Справді, підзаконним актом можна назвати акт, виданий на основі та на виконання закону. Він не може суперечити закону та виходити за його межі і межі повноважень органу, який його видав.

Підводячи підсумок, можна сказати, що право законодавчої ініціативи як інститут права є системою взаємопов’язаних правових норм, які регулюють вузьке коло відносин і утворюють самостійний елемент системи права – інститут конституційного права. Тому визначення системи нормативно-правових актів, які регулюють питання законодавчої ініціативи, має не лише теоретичне, а й досить важливе практичне значення. Завдяки точному визначенню ознак кожного окремого виду нормативно-правових актів встановлюється чітка сфера правового регулювання цих відносин, що не допускає заміни одного виду актів іншим. Крім цього, є можливість простежити взаємозв’язок нормативно-правових актів, визначити їх ієрархію. Це сприятиме зміцненню законності правових актів, підвищенню їх ефективності та якості.

Виявлена під час аналізу системи нормативно-правових актів недостатня врегульованість права законодавчої ініціативи та законодавчого процесу в цілому в сучасних умовах ускладнює взаємини між суб’єктами цих правовідносин, негативно впливає на їхню діяльність та якість законів, які приймає Верховна Рада. Внаслідок цього виникають перешкоди у створенні цілісної, гармонійної і досконалої системи законодавства, що ускладнює правове регулювання суспільних відносин в цілому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституційне право України / За Ред. В.Ф. Погорілка. К.: Наук. Думка, 1999. 735 с.
2. Опришко В.Ф. Конституція України – основа розвитку законодавства. *Право України*. 1997. № 8. С. 14-17.
3. Кривенко Л.Т. Суверенітет парламенту: теорія і практика. *Віче*. 1998. № 4. С. 32-48.
4. Риндюк В.І. Законодавство про постійні парламентські комітети: питання вдосконалення та систематизації. Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. К.: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1999. С. 539-542.
5. Шаповал В.М., Борденюк В.І., Журавльова Г.С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. 216 с.
6. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133.
7. Мелашенко В.Ф. Основи конституційного права України: Курс лекцій.- К.: Вентур, 1995. – 240 с.
8. Воронов М.М. Правові акти законодавчої влади в Україні: дис. канд. юрид. наук. 12.00.02. – Х., 1997. – 192 с.
9. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 р. Ст.1. // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 9. Ст. 56.
10. Закалюк А.П. Методологічні проблеми підвищення якості законотворення в Україні засобами науково-кримінологічної експертизи. *Вісник Академії правових наук України*. 1996. № 7. С. 68-77.
11. Шемшученко Ю.С. Ще раз про наукову експертизу законопроектів. *Уряд, кур'єр*. 1994. 20 лип. С. 6.
12. Шемшученко Ю.С. Конституційні засади системи законодавства України. *Вісник Академії правових наук України*. 1993. № 1. С. 22-25.
13. Мудра О.М. Правове регулювання законодавчої ініціативи та його вдосконалення. *Прав, регулювання економіки*. Вип.1. 2000. С. 157-166.
14. Заєць А. Правову реформу варто починати з чітких прав для законодавців. *Віче*. 1995. № 6. С. 63-66.
15. Колодій А., Лисенков С., Тихомиров О. Закон для законів: такий фундамент законодавчого процесу складається сьогодні. *Віче*. 1995. № 5. С. 44-49.
16. Процюк І.В. Законодавча влада в Україні: дис. канд. юрид. наук. 12.00.02. Х., 1999, 196 с.