

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРАВА НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ЯК НАПРЯМОК КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ



М. М. Сму́к

*кандидат юридичних наук, заступник директора
Департаменту державної реєстрації
та нотаріату – начальник Управління
з питань нотаріату Міністерства юстиції України*

Одним із напрямків конституційної реформи, потреба у проведеної якої вже давно назріла в нашій державі, є запровадження інституту народної законодавчої ініціативи. В цьому контексті слід погодитись з висновком, викладеним у Доповіді Комісії з питань здійснення народовладдя про те, що з позицій реалізації влади народом логічним наслідком положень ст. 5 Конституції виступає проєкція основних механізмів, які потрібно ввести технічно в текст Конституції України в діапазоні демократичних форм застосування волі народних мас [1].

Про необхідність закріплення в Україні права народної законодавчої ініціативи на конституційному рівні свідчить також той факт, що без конституювання цього інституту неможливе провадження

інших заходів правового характеру, зокрема, спрямованих на регулювання механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи як однієї з форм безпосередньої демократії.

Отже, питання щодо закріплення інституту народної законодавчої ініціативи в Конституції України і регламентація конституційних правовідносин, пов'язаних з її реалізацією, має важливе та актуальне значення для подальшого становлення України як демократичної, соціальної, правової держави.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені визначенню шляхів конституювання народної законодавчої ініціативи.

Окремі аспекти проблеми конституювання права законодавчої

ініціативи досліджували такі вчені, як О. В. Богачова, Є. Ф. Глухачов, І. М. Жаровська, Г. В. Задорожня, О. В. Мурашин, В. Ф. Нестерович, В. М. Скрипнюк, Т. О. Тополянська, В. Л. Федоренко, Л. М. Шипілов, О. В. Щербанюк та багато інших. Однак на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені розробці конкретних пропозицій щодо закріплення права народної законодавчої ініціативи в Конституції України, а це ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Метою нашої статті є визначення шляхів конституювання народної законодавчої ініціативи в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: провести аналіз наукових пропозицій щодо способів закріплення права народної законодавчої ініціативи в Консти-

туції України; охарактеризувати законопроекти про внесення змін до Конституції України в частині запровадження інституту народної законодавчої ініціативи; розробити пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Конституції України з метою закріплення права народної законодавчої ініціативи.

Серед українських вчених неодноразово висловлювалась думка про включення українського народу до суб'єктів права законодавчої ініціативи. Це питання, зокрема, підіймали у своїх наукових розробках Є. Ф. Глухачов [2, с. 7], Г. В. Задорожня [3, с. 28], І. О. Средницька [4, с. 61], О. В. Щербанюк [5, с. 99] та багато інших.

Для розробки конкретних пропозицій щодо внесення відповідних змін та доповнень до Конституції України, звернемось до аналізу окремих наукових розробок в цій сфері.

Так, О. В. Щербанюк вказує на необхідність в Конституції України до форм безпосереднього народовладдя, крім виборів і референдумів, віднести народну законодавчу ініціативу, яка полягатиме в поданні до Верховної Ради України постатейного законопроекту ініціативною групою громадян за умови збору ними підписів не менше ніж 300 тис. громадян України, які мають право голосу. Науковець також пропонує визначити, що поданий законопроект підлягає першочерговому розгляду парламентом України, а також можливість участі в його розгляді представника ініціативної групи [6, с. 27].

На проблему неврегульованості у Конституції України механізмів прямої реалізації народної ініціативи звертає увагу І. М. Жарковська. Вона вважає доцільним включення народної законодавчої ініціативи у нову редакцію Конституції України, що дозволить громадськості безпосередньо впливати на за-

конотворчий процес у державі та подолає стереотип закритої влади. На думку науковця, також слід удосконалити референдну форму народної ініціативи на законодавчому рівні [7, с. 39].

Розширити коло суб'єктів права законодавчої ініціативи за рахунок Верховного Суду України, комітетів Верховної Ради, а також вивчення питання про конституційне закріплення права народної законодавчої ініціативи пропонує О. В. Богачова [8, с. 202-203].

В основі алгоритму легітимації народної законодавчої ініціативи, на думку В. Ф. Нестеровича, повинен лежати основоположний принцип вітчизняної доктрини конституційного права – верховенство Конституції України, який полягає у її пріоритетному та визначальному становищі у системі національного законодавства та вищій юридичній силі Конституції щодо всіх інших правових актів. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 8 Конституції України, вона має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Крім того, конституційне закріплення народної законодавчої ініціативи буде сприяти її утвердженню як однієї з важливих форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів [9, с. 191].

Таким чином, в наукових колах ведеться активна дискусія щодо обґрунтованості розширення суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначених ст. 93 Конституції України, шляхом віднесення до їх числа народу України. Аналіз різних пропозицій вчених щодо конституційного механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи дозволяє виявити майже цілковиту одноставність в таких питаннях:

1) народ України має бути безумовно включений до суб'єктів права законодавчої ініціативи;

2) народна законодавча ініціатива – це одна із форм безпосереднього народовладдя;

3) законопроекти, внесені у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, мають бути в обов'язковому порядку розглянуті Верховною Радою України на відкритому пленарному засіданні;

4) законопроекти, внесені у порядку здійснення права народної законодавчої ініціативи, мають розглядатися Верховною Радою України позачергово.

Разом з тим думки вчених розходяться в питанні щодо визначення мінімальної кількості підписів громадян України, необхідних для внесення законопроекту в порядку здійснення права народної законодавчої ініціативи. В основному, науковці обґрунтовують, що така кількість має становити 300 тис. [10, с. 121; 6, с. 27], що в 10 разів менше за кількість підписів, необхідних для ініціювання громадянами України проведення всеукраїнського референдуму (ст. 72 Конституції України). Водночас інші науковці [2, с. 5] вважають, що мінімальна кількість підписів для ініціювання народної законодавчої ініціативи має відповідати тій, що встановлена для ініціювання референдуму громадянами України, тобто 3 млн.

На нашу думку, в ст. 93 Конституції України доцільно закріпити право народної законодавчої ініціативи за умови зібрання не менше як 450 тис. підписів громадян України, що мають право голосу, що становить 1% від населення нашої держави.

Науковці О. О. Даниляк та В. С. Караваєв вказують на необхідність уточнення в Конституції України, що повторне подання до Верховної Ради України законопроекту за народною ініціативою з одного й того самого питання, віднесеного до сфери регулювання законом, можливе не раніше, ніж через рік із дня відхилення

парламентом подібної законодавчої ініціативи. При цьому до закінчення цього строку такий законопроект може бути винесений на всеукраїнський референдум за звичайною процедурою [11].

З цією пропозицією доречно погодитись, оскільки теоретично можливі випадки, коли з одного і того ж питання надходять законодавчі пропозиції від різних ініціативних груп громадян в різні періоди. Цю проблему необхідно врегулювати таким чином: передбачити можливість об'єднання відповідних пропозицій або їх відхилення, якщо на розгляді Верховної Ради України вже перебувала подібна ініціатива і було прийняте рішення про обґрунтовану відмову у її прийнятті.

Визначаючи шляхи конституювання права народної законодавчої ініціативи, слід зауважити, що в конституційній практиці України вже були спроби закріплення цього права в Конституції України. Розглянемо деякі з них.

Так, в 2009 р. на розгляд Верховної Ради України було внесено законопроект «Про внесення змін до Конституції України» від 31 березня 2009 р. (реєстр. № 4290) за ініціативою Президента України [12]. Цей законопроект був відхилений парламентом, однак містив ряд конструктивних пропозицій стосовно запровадження інституту народної законодавчої ініціативи і вдосконалення положень Конституції України в частині, що стосується регулювання референдумів.

Зокрема, було запропоновано закріпити положення про те, що виключно всеукраїнським референдумом, що призначається Президентом України, вирішується питання щодо прийняття конституційного закону про внесення змін до Конституції України або про нову редакцію Конституції України, а всеукраїнським референдумом, що призначається

Сенатом (найменування однієї з палат парламенту), приймається як закон, внесений Президентом України та схвалений Палатою депутатів та Сенатом, законопроект про надання згоди на обов'язковість для України міжнародного договору щодо зміни території України або міжнародного договору щодо передачі Україною здійснення частини своїх прав міждержавним об'єднанням. Крім того, варта уваги пропозиція щодо включення до Конституції України положень про місцеві референдуми для вирішення питань місцевого значення. Закріплювалось і право законодавчої ініціативи за громадянами України у кількості не менш як сто тисяч, які мають право голосу. При цьому було запропоновано регламентувати, що законопроекти, внесені за народною ініціативою на вимогу не менш як ста тисяч громадян України, які мають право голосу, а також законопроекти, що визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Палатою депутатів позачергово [12].

Отже, деякі висловлені в законопроекті пропозиції є досить прогресивними і тому були частково враховані при розробці в 2013 р. Конституційною Асамблеєю проекту Концепції внесення змін до Конституції України.

У цій Концепції до питань, що потребують обов'язкового затвердження на всеукраїнському референдумі, передбаченому ст. 73 чинної Конституції України, запропоновано віднести питання щодо укладення договорів про ратифікацію міжнародних договорів України з питань зміни території України чи входження України до міждержавного об'єднання із делегуванням суверенних прав. Конституційна Асамблея також підкреслила, що у Конституції України необхідно розширити перелік можливостей громадян із участі у реалізації форм безпосередньої демократії.

З цією метою було запропоновано закріпити за громадянами право брати участь у висуванні кандидатів у Президенти та народні депутати, у діяльності виборчих комісій та комісій з питань проведення референдумів, здійснювати спостереження за проведенням виборів і референдумів, а також проводити агітацію в порядку, визначеному законом. З метою розширення існуючої системи форм безпосередньої демократії, на думку членів Конституційної Асамблеї, доцільно запровадити інститут народної законодавчої ініціативи, передбачивши, що законопроекти з питань, віднесених до сфери регулювання законом, можуть бути внесені до Верховної Ради України за ініціативою певної кількості громадян України, які мають право голосу, і розглядаються парламентом невідкладно [13].

Таким чином, в проекті Концепції не уточнюється, яка мінімальна кількість підписів громадян України, що мають право голосу, має бути визначена в Конституції України для реалізації права народної законодавчої ініціативи. Однак, той факт, що цей інститут згадується в Концепції внесення змін до Конституції України, а її автори переконливо обґрунтовують необхідність розширення форм безпосередньої демократії, в тому числі, шляхом запровадження права народної законодавчої ініціативи, свідчить про те, що це питання потребує нагального вирішення.

Отже, узагальнюючи висновки, що можна зробити за результатами проведеного дослідження, вважаємо, що з метою конституювання народної законодавчої ініціативи необхідно внести такі зміни та доповнення до Конституції України:

– розділ III перейменувати на «Вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії»;

– статтю 73 викласти у такій редакції: «Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну конституційного ладу на території України»;

– статтю 93 викласти у такій редакції: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави, Президентом України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

За народною законодавчою ініціативою не можуть вноситись законопроекти з питань податків, бюджету та амністії.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, а також законопроекти, внесені у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Законопроекти, внесені у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, розглядаються Верховною Радою України

протягом двох місяців з моменту реєстрації такого законопроекту на відкритому пленарному засіданні»;

– статтю 154 викласти у такій редакції: «Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України народом України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави, Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Виключно за народною законодавчою ініціативою можуть бути внесені законопроекти про ухвалення нової редакції Конституції України та надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів, які передбачають зміну території України. Такі законопроекти підлягають обов'язковому затвердженню на всеукраїнському референдумі»;

– частину 1 статті 156 викласти у такій редакції: «Законопроект

про внесення змін до розд. I «Загальні засади», розд. III «Вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» і розд. XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України народом України за умови зібрання не менше 450 тис. підписів громадян України, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави, Президентом України або не менш як двома третинами 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».

Перспективою подальших наукових досліджень в цій сфері має стати визначення шляхів удосконалення конституційного законодавства, яким регламентується реалізація права народної законодавчої ініціативи та приведення його у відповідність до Конституції України. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Доповідь Комісії з питань здійснення народовладдя щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» від 16 жовтня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/dopovid-komisiji-z-pitan-zdijsnennja-narodovladdja-schodo-rozuminnja-i-realizaciji-konstitucijnih-polozen-vlada-narodu-705>
2. Глухачов Є. Ф. Народна законодавча ініціатива в контексті вдосконалення механізму здійснення народовладдя / Є. Ф. Глухачов // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 4 (27). – С. 2-8.
3. Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження українського народу / Г. В. Задорожня // Юридичний вісник. – 2009. – № 3(12). – С. 25-28.
4. Средницька І. О. Особливості правового регулювання участі громадян у законодавчому процесі в Україні / І. О. Средницька // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 5. – С. 59-61.
5. Щербанюк О. В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні / О. В. Щербанюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – №№ 3-2. – С. 97-100.

6. Щербанюк О. В. Конституційне оновлення форм реалізації народом суверенної влади в Україні / О. В. Щербанюк // Публічне право. – 2013. – № 3 (11). – С. 23-30.
7. Жаровська І. М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади / І. М. Жаровська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 32-39.
8. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Богачова. – К., 2006. – 235 с.
9. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : моногр. / В. Ф. Нестерович. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 752 с.
10. Галус О. О. Народна законодавча ініціатива як форма безпосереднього народовладдя: перспективи нормативно-правового регулювання в Україні / О. О. Галус // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – Ч. 1. – Т. 1. – С. 118-122.
11. Даниляк О. О. Щодо конституційних форм безпосереднього народовладдя в Україні : аналітична записка [Електронний ресурс] / О. О. Даниляк, В. С. Караваєв // Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/1485/&sa=U&ved=0CBMQFjAAahUKEwidm5riho_HAhXK83lKHVL5CsU&usq=AFQjCNHfUnEj4dVdnATg10C2TKcnGFQ0rg
12. Про внесення змін до Конституції України: проект Закону від 31.03.2009 р. реєстр. № 4290 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4290&skl=7
13. Проект Концепції внесення змін до Конституції України : документ Конституційної Асамблеї від 21 червня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vybor.ua/article/novaja_konstitucia/proekt-koncepciyi-vnesennya-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-21-cherhvnya-2013.html

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРАВА НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ЯК НАПРЯМОК КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

М. М. Смук

У статті визначено шляхи конституювання народної законодавчої ініціативи в Україні; проведено аналіз наукових пропозицій щодо способів закріплення права народної законодавчої ініціативи в Конституції України; охарактеризовано законопроекти про внесення змін до Конституції України в частині запровадження інституту народної законодавчої ініціативи; розроблено конкретні пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Конституції України з метою закріплення права народної законодавчої ініціативи.

Ключові слова: народна законодавча ініціатива, Конституція України, конституційна реформа.

Стаття надійшла до редакції: 4.01.2018.