

ЗАКОН УКРАЇНИ

ПРО НАРОДНУ ЗАКОНОДАВЧУ ІНІЦІАТИВУ: НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПЦІЯ



М. М. Сму́к

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

Право народної законодавчої ініціативи та механізм його реалізації потребують належної правової регламентації. Сьогодні слід констатувати, що конституційне законодавство в цій сфері залишається несформованим. Внаслідок цього стає неможливо на практиці реалізувати закріплене в Конституції України право народу на вираження своєї волі в інших, крім виборів та референдумів, формах безпосередньої демократії.

Між тим, аналізуючи останні події в історії України, варто зазначити, що питання побудови демократичного громадянського суспільства є вкрай актуальним. Це питання тісно пов'язане із розширенням форм безпосередньої демократії, залученням громадян до законодавчої діяльності. У зв'язку з чим виникає нагальна потреба в удосконаленні законодавчого процесу, в тому числі шляхом запровадження інституту народної законодавчої ініціативи. Цей ін-

ститут, на думку В. М. Скрипнюк, дозволяє на практиці поєднати такі базові принципи функціонування демократичної державної влади, як народний суверенітет та суверенітет самої державної влади [1, с. 86]. Тому не викликає сумніву той факт, що з переходом нашої держави на принципово новий етап демократичного розвитку з'являється необхідність у створенні ефективної правової бази для реалізації народовладдя, в тому числі через надання народу України права законодавчої ініціативи.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені розробці актуальних пропозицій щодо правового механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи.

Окремі аспекти проблеми реалізації права народної законодавчої ініціативи досліджували такі вчені, як Є. Ф. Глухачов, І. М. Жаровська, Г. В. Задорожня, В. М. Скрипнюк, І. О. Средницька, Т. О. Тополянсь-

ка, Л. М. Шипілов, О. В. Щербанюк та багато інших. Проте на сьогодні відсутні комплексні наукові розробки, присвячені визначенню порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи та способів його закріплення в законодавстві України, що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Метою цієї статті є визначення механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи та способів його закріплення в законодавстві України. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити найбільш доцільну форму реалізації права народної законодавчої ініціативи, обґрунтувати основні умови та етапи реалізації права народної законодавчої ініціативи; сформулювати законодавчу модель інституту народної законодавчої ініціативи.

Безпосередній вплив на ефективність законодавчого регулю-

вання інституту народної законодавчої ініціативи має наукова сформованість та практична обґрунтованість моделі відповідного інституту. Це означає, що в законодавстві не тільки має бути закріплене право народної законодавчої ініціативи, а й повинні опрацьовуватися різні механізми його реалізації, виявлені проблеми, що можуть постати на шляху такої реалізації.

У зв'язку з цим погодимося з думкою Л. М. Шипілова з приводу того, що удосконалення здійснення народовладдя в нашій країні є, перш за все, питанням наближення емпіричної дійсності до ідеальної моделі. Втім, як зазначає сам науковець, ствердження ідеалу народовладдя, якщо і є досяжним, то у перспективі вельми віддаленій. Ймовірність її настання пов'язана, перш за все, із зміною людської природи: перетворення усіх членів суспільства на високоосвічених, соціально активних, високоморальних громадян держави [2, с. 183].

Звичайно, ми погоджуємося з наведеною вище думкою. Однак слід зауважити, що формування розвинутої правосвідомості громадян, активізація їх участі у правотворчій діяльності потребують вжиття зустрічних кроків зі сторони влади, насамперед – законодавче закріплення інших форм безпосередньої демократії та механізму їх реалізації, в тому числі 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 [3, с. 7], Г. В. Задорожня [4, с. 28], І. О. Средницька [5, с. 61], О. В. Щербанюк [6, с. 99] та багато інших.

Погоджуємось з думкою зазначених вчених, оскільки вважаємо, що закріплення права народної

законодавчої ініціативи на рівні Конституції України гарантуватиме реалізацію цього права і спонукатиме державні органи розробити відповідний механізм у спеціальному законі.

Поряд з цим, існує потреба у прийнятті закону, що регулюватиме більш вузьку сферу суспільних правовідносин, а саме тих, що виникатимуть у процесі реалізації права народної законодавчої ініціативи.

Г. В. Задорожня вважає, що у такому законі має бути чітко випи-сано: а) з яких питань український народ не може ініціювати прийняття законів України; б) яким має бути структурне оформлення законопроекту; в) якою сукупністю голосів подається «народний» законопроект на розгляд парламенту; г) за яких умов парламент може відхилити такий законопроект; г) якою сукупністю голосів народних депутатів буде прийматися «народний» закон у Верховній Раді України та ін. [4, с. 28].

При цьому найбільш неоднозначними питаннями у процедурі реалізації права народної законодавчої ініціативи є: 1) форма законопроекту; 2) порядок розробки законопроекту та його погодження з ініціаторами; 3) підстави відхилення законопроекту Верховною Радою України.

Так, вирішуючи перше питання, слід зазначити, що у світовій практиці існує два варіанти його розв'язання. Перший – це так звана сформована ініціатива, тобто подання законопроекту, оформленого за всіма правилами юридичної техніки та з дотриманням всіх вимог, визначених законодавством. Друга – несформована, тобто подання лише концепції майбутнього законопроекту без його постатейної розробки.

Визначаючи найбільш доцільну форму реалізації права народної законодавчої ініціативи, необхідно врахувати специфіку суб'єкта

такої ініціативи – народу України. По-перше, це колективний суб'єкт – група громадян, значна чисельність якої не дозволяє фізично зібратися в одному місці, обговорити концепцію майбутнього законопроекту, його структуру та зміст. По-друге, суб'єкт законодавчої ініціативи в цьому випадку може не володіти спеціальними знаннями щодо юридичної техніки, не має помічників та консультантів у відповідній правовій галузі за прикладом інших суб'єктів законодавчої ініціативи, позбавлений можливості прямого фінансування залучення відповідних фахівців до розробки законопроекту за рахунок Державного бюджету. Тобто народ України як суб'єкт права законодавчої ініціативи, беззаперечно, перебуватиме в нерівних умовах порівняно з іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи. Тому виникає необхідність «урівноважити» відповідні можливості громадян шляхом надання їм певних гарантій в процесі реалізації права законодавчої ініціативи.

Таким чином, покладати на громадян України обов'язок подавати сформований законопроект, що відповідає всім вимогам юридичної техніки без належної підтримки фахівців, буде помилковим. Крім того, слід погодитись з думкою З. О. Погорелової щодо того, що проводити підготовку проектів законів повинні ті особи, які володіють фаховими знаннями, практичними навичками [7, с. 51].

У зв'язку з цим, уявляється неможливим запровадження в Україні інституту сформованої народної законодавчої ініціативи, оскільки механізм його реалізації є організаційно складним, фінансово затратним і потребує спеціальних знань. Тому ймовірність того, що народ України активно використовуватиме право законодавчої ініціативи у такій формі, буде дуже низькою.

Альтернативною формою реалізації права народної законодавчої ініціативи є несформована ініціатива, тобто подання лише загальної концепції майбутнього закону з покладанням обов'язку розробки законопроекту, що відповідає всім вимогам юридичної техніки, на Верховну Раду України в особі відповідного комітету. Однак в такому випадку виникає загроза іншого характеру – розроблений комітетом законопроект може виявитися таким, що не відповідає заявленій суб'єктом законодавчої ініціативи концепції, і як наслідок – не вирішує поставленого перед розробниками законопроекту завдання. В цьому разі необхідне погодження розробленого законопроекту з його ініціатором, перед винесенням на розгляд на пленарному засіданні Верховної Ради України, або потрібна присутність представників (ініціативної групи) на засіданнях комітету з обговорення законопроекту.

Отже, питання про визначення форми законопроекту, поданого в межах реалізації права народної законодавчої ініціативи, та порядку його розробки є досить складним та неоднозначним. Тому для його вирішення звернемось до наукових пропозицій та світової практики.

Так, на думку О. В. Щербанюк, аналіз існуючих моделей у конституційній практиці доводить, що найбільш адекватним в нашій країні може стати закріплення інституту народної законодавчої ініціативи, яка вноситься в парламент, а потім виноситься на народне голосування. Науковець вважає, що з метою уникнення потенційної ситуації використання форм безпосередньої демократії для підміни інституту представницької демократії, яким є парламент, визнати за Верховною Радою України право призначати всеукраїнський референдум, на який виноситься відповідний законопроект, якщо за рішення про проведення референдуму проголо-

сувало більшість від конституційного складу [6, с. 99].

Висловлена вказаним науковцем думка, звичайно, є цілком логічною, але слід врахувати складність процедури проведення всеукраїнського референдуму. Тому надавати такої форми праву народної законодавчої ініціативи, при якій обов'язковим є винесення законопроекту на всенародне голосування, видається недоцільним.

Звертаючись до шляхів вирішення проблеми щодо форми права народної законодавчої ініціативи та механізму його реалізації в зарубіжних країнах, можемо дійти до висновку, що переважаючою є сформована народна законодавча ініціатива. Якщо в розвинутих європейських країнах (Швейцарія, Польща) такий інститут успішно функціонує, то в постсоціалістичних державах, в яких правосвідомість та правова культура громадян перебувають на досить низькому рівні, право законодавчої ініціативи громадянами майже не використовується.

Наприклад, в Республіці Білорусь питання про порядок реалізації права народної законодавчої ініціативи вирішується законом «Про порядок реалізації права законодавчої ініціативи громадянами Республіки Білорусь». Відповідно до цього закону внесений громадянами в порядку реалізації права законодавчої ініціативи законопроект повинен відповідати Конституції Республіки Білорусь, вимогам, встановленим законом Республіки Білорусь від 10 січня 2000 р. «Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь», а також іншими законодавчими актами Республіки Білорусь. Для розробки та оформлення законопроекту утворюється ініціативна група у кількості ста осіб, яка має бути зареєстрована у Центральній комісії. Там же після розробки реєструється законопроект [8].

При цьому внесенню законопроекту в порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи в Республіці Білорусь передуює його реєстрація в Центральній комісії, яка доручає Міністерству юстиції перевірити його на предмет відповідності вимогам закону «Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь», тобто фактично провести правову експертизу законопроекту. Тільки після реєстрації належним чином оформленого та переваженого законопроекту ініціативна група може розпочинати збір підписів на підтримку його подання до парламенту. Для цього допускається проведення агітацій, мітингів тощо. Характерно, що видатки, пов'язані із зібранням необхідної кількості підписів, покладаються на ініціативну групу.

Описаний вище механізм реалізації права народної законодавчої має ряд недоліків, і тому на практиці в Республіці Білорусь це право не було реалізоване жодного разу [9]. Крім того, аналіз Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [10] та Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України» [11] показує, що проведення експертизи законопроектів здійснюється після їх реєстрації у секторі реєстрації законопроектів Верховної Ради України.

Тому повністю копіювати процедуру реалізації права народної законодавчої ініціативи, визначену законом Республіки Білорусь «Про порядок реалізації права законодавчої ініціативи громадянами Республіки Білорусь», в національному законодавстві не варто: необхідно врахувати особливості регулювання законодавчої процедури в нашій державі.

Для визначення оптимальної моделі інституту народної зако-

нодавчої ініціативи варто також проаналізувати законодавчі спроби закріплення права народної законодавчої ініціативи, що мали місце у діяльності Верховної Ради України.

Так, на розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (щодо права громадян на внесення законопроекту, за наявності не менш як 100 тисяч підписів на його підтримку)» від 3 квітня 2012 р. (реєстр. № 10296). В ньому пропонується надати громадянам України (ініціативній групі) права внесення до Кабінету Міністрів України проекту закону, якщо збереться не менш як 100 тисяч підписів громадян на підтримку цього законопроекту, за умови, що підписи зібрано не менш як у п'яти областях і не менш як по п'ятнадцять тисяч підписів у кожній області [12].

Водночас у Висновку Головного науково-експертного управління щодо цього законопроекту вказується на ряд недоліків, що має законопроект. Зокрема, зазначається, що передусім він суперечить положенням Конституції України, оскільки в ст. 93 серед суб'єктів права законодавчої ініціативи не значиться народ України. По-друге, висловлюються зауваження до самої процедури подання законопроекту: подання законопроекту через Кабінет Міністрів України, уповноваження Міністерства юстиції України надавати від свого імені висновок щодо законопроекту, внесеного громадянами до Кабінету Міністрів України тощо. У зв'язку із чисельними недоліками управління рекомендувало відхилити зазначений законопроект [13].

Висновки Головного науково-експертного управління є цілком обґрунтованими. Беззаперечно, що прийняттю спеціального закону, який регулюватиме право народної законодавчої ініціативи, має пере-

дувати внесення відповідних змін та доповнень до Конституції України. Також потребує доопрацювання механізм реалізації цього права, його детальна регламентація.

Крім того, в 2013 р. народним депутатом України В. В. Колесніченком було подано до Верховної Ради України законопроект «Про правотворчу народну ініціативу» від 30 грудня 2013 р. (реєстр. № 3847). Пізніше, в квітні 2014 р. цей законопроект був відкликаний ініціатором, однак необхідно зауважити, що в ньому містилися цікаві положення. Зокрема, визначалося поняття правотворчої народної ініціативи, форми її реалізації, до яких було віднесено: пропозиція зі зміни законодавства (неоформлена народна ініціатива) та/або пропозиція проекту законодавчого акта чи змін конкретних норм законодавства (оформлена народна ініціатива) та/або сформульована позиція щодо схвалення або несхвалення проекту законодавчого акта. Для висування правотворчої ініціативи передбачалось утворення ініціативної групи у кількості не менше трьох осіб, а необхідна мінімальна кількість підписів на підтримку законопроекту складала 45 тис. [14].

Не зважаючи на досить прогресивний характер законопроекту, він все ж таки мав ряд недоліків, основний з яких – відсутність відповідних доповнень до ст. 93 Конституції України в частині визначення суб'єктів законодавчої ініціативи.

Отже, пропонуємо в майбутньому законі «Про народну законодавчу ініціативу» визначити такий механізм реалізації відповідного права:

1) громадяни України можуть виступати ініціатором будь-якого законопроекту, крім законопроектів з питань податків, бюджету та амністії;

2) народ України повинен мати виключне право законодавчої ініціативи з питань прийняття нової

Конституції України та про зміну території держави;

3) мінімальна кількість голосів громадян України, що володіють виборчим правом, необхідна для реалізації права законодавчої ініціативи, складатиме 450 тис. (1% від розміру населення держави), зібраних щонайменше з 2/3 території держави;

4) для розробки законопроекту передбачатиметься утворення ініціативної групи у кількості не менше 100 осіб, яка самостійно розробляє відповідний законопроект, або доручає цю роботу комітету Верховної Ради України, який має бути спеціально утворений для сприяння у реалізації народної законодавчої ініціативи;

5) якщо законопроект розроблений ініціативною групою самостійно, то надалі вона звертається до Верховної Ради України для його розміщення на офіційному сайті з метою ознайомлення громадян України з відповідним законопроектом та зібрання необхідної кількості голосів; витрати, пов'язані із зібранням необхідної кількості голосів для реалізації права законодавчої ініціативи, мають компенсуватися за рахунок Державного бюджету, але тільки у випадку, якщо необхідна кількість голосів буде зібрана і законопроект буде зареєстрований у Верховній Раді України. Встановити максимальний термін для збору голосів 4 місяці з моменту оприлюднення постановою розробленого законопроекту на офіційному сайті Верховної Ради України;

6) якщо законопроект розроблений ініціативною групою самостійно, то Верховна Рада України не може відмовити у його реєстрації на підставі не відповідності вимогам юридичної техніки, недосконалості окремих його положень; натомість він передається на доопрацювання до відповідного комітету;

7) у разі якщо ініціативна група бажає залучитися підтримкою

відповідного комітету Верховної Ради України та доручити йому розробку законопроекту, ініціативна група лише визначає концепцію майбутнього законопроекту: які питання повинні бути в ньому вирішені, обґрунтування необхідності його прийняття;

8) підставами для відмови у прийнятті комітетом Верховної Ради України рішення про розробку законопроекту можуть бути: необґрунтованість законопроекту або якщо заявлена концепція суперечить Конституції та законодавству України. Комітет Верховної Ради України зобов'язаний

підготувати законопроект у місячний термін з дня звернення ініціативної групи;

9) визначити право уповноважених представників ініціативної групи бути присутніми на засіданнях комітету з питань розробки законопроекту, а також його подальшого розгляду в інших комітетах Верховної Ради України; покласти на Верховну Раду України зобов'язання відкритого розгляду відповідного законопроекту протягом двох місяців після його реєстрації;

10) надати право на оскарження до Вищого адміністратив-

ного суду України відмови у прийнятті законопроекту Верховною Радою України або відмови відповідного комітету у розробці законопроекту за дорученням ініціативної групи;

11) в окремому розділі законопроекту визначити порядок подання законопроекту та зібрання підписів в його підтримку за допомогою інформаційно-комунікативної мережі Інтернет.

Перспективою подальших наукових досліджень в цій сфері має стати визначення способів конституювання інституту народної законодавчої ініціативи. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Скрипнюк В. М. Громадянське суспільство і система державної влади в Україні: проблеми взаємодії у сучасних умовах / В. М. Скрипнюк // Право України. – 2014. – № 4. – С. 81-91.
2. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави : моногр. / Л. М. Шипілов. – Х. : Ви-во «ФІНН», 2009. – 216 с.
3. 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.
4. Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження українського народу / Г. В. Задорожня // Юридичний вісник. – 2009. – № 3(12). – С. 25-28.
5. Средницька І. О. Особливості правового регулювання участі громадян у законодавчому процесі в Україні / І. О. Средницька // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 5. – С. 59-61.
6. 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.
7. Погорєлова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / З. О. Погорєлова. – К., 2004. – 173 с.
8. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 26.11.2003 № 248-З [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.levonevski.net/pravo/norm2009/num26/d26496.html>
9. Антонова О. А. О реализации гражданами права законодательной инициативы [Електронний ресурс] / О. А. Антонова // Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе, конф., посвященная 90-летию проф. С. Г. Дробязко : мат. Межд. науч.-практ. конф., г. Минск, 11-12 октября 2012 г. – Минск, БГУ, 2012. – Режим доступу : <http://elib.bsu.by/handle/123456789/29372>
10. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 14-15, №№ 16-17. – Ст. 133.
11. Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.05.2006 № 428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/428/06%D1%80%D0%B3/print1433867927924814>

12. Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (щодо права громадян на внесення законопроекту, за наявності не менш як 100 тисяч підписів на його підтримку) : проект Закону від 3.04.2012 реєстр. № 10296 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43017
13. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (щодо права громадян на внесення законопроекту, за наявності не менш як 100 тисяч підписів на його підтримку)» : Висновок Головного науково-експертного управління від 21.05.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43017
14. Про правотворчу народну ініціативу : проект Закону від 30 грудня 2013 р. (реєстр. № 3847) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49445

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО НАРОДНУ ЗАКОНОДАВЧУ ІНІЦІАТИВУ: НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПЦІЯ

М. М. Смук

У статті розроблено загальнотеоретичну концепцію закону про народну законодавчу ініціативу; запропоновано науково-теоретичну модель інституту народної законодавчої ініціативи, що має бути втілена в законодавстві України; обґрунтовано ефективність запропонованої моделі та доцільність її впровадження в нашій державі.

Ключові слова: народна законодавча ініціатива, закон, механізм, реалізація.

Стаття надійшла до редакції: 4.01.2018.

ЗАКОН УКРАИНЫ О НАРОДНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЕ: НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ

Н. Н. Смук

В статье разработана общетеоретическая концепция закона о народной законодательной инициативе; предложена научно-теоретическая модель института народной законодательной инициативы, которая должна быть воплощена в законодательстве Украины; обоснована эффективность предложенной модели и целесообразность ее внедрения в нашем государстве.

Ключевые слова: народная законодательная инициатива, закон, механизм, реализация.

Получено: 4.01.2018.

THE LAW OF UKRAINE ABOUT THE NATIONAL LEGISLATION INITIATIVE: SCIENTIFIC AND THEORETICAL CONCEPT

M. M. Smuk

In the article the general theoretical concept of the law on the people's legislative initiative; proposed a theoretical model of scientific institute of national legislative initiatives to be implemented in the legislation of Ukraine; the effectiveness of the proposed model and the feasibility of its implementation in our country.

Keywords: people's legislative initiative, the law, the mechanism of realization.

Received: 4.01.2018.