

*Голдовський А. Г.,**аспірант кафедри публічної політики**Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ПРАВО НАРОДУ НА УЧАСТЬ У ЗАКОНОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню сучасного стану реалізації права народу на участь у законотворчості в Україні, виявленню недоліків та проблем та пропозиції шляхів вирішення цих прогалин. Так, у роботі досліджуються історичні витоки інституту участі народу в законотворчості та зарубіжний досвід. Крім того, автор наводить витяги із статей Конституцій різних країн, що дає змогу більш детально ознайомитися із змістом цього поняття. Автор досліджує питання становлення цього інституту в Україні, окреслює законопроекти, які могли бути ухвалені в Україні, однак так і не були прийняті. Також розкриваються ознаки інституту участі народу в законотворчості в Україні.

Великий обсяг роботи автор присвячує дослідженню та опису проблем, які викликають гальмування процесу прямого закріплення у Конституції права народу на участь у законотворчості в Україні, а також пропонує шляхи їх подолання. Загалом у статті повно та всебічно розкривається необхідність та важливість закріплення в Конституції України цього права, цілком слушно пропонуються правові норми, які мають бути закріплені.

Автор доходить висновку, що поняття та механізм реалізації народної законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах сформувалися набагато раніше, ніж в Україні, що зумовлює більш чіткий рівень опрацювання народної законодавчої ініціативи і більш широке застосування її за кордоном. Українським законодавцям необхідно враховувати позитивний досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання права народної законодавчої ініціативи та прямо закріпити в національному законодавстві ті інструменти, які опосередковано вже закріплені.

Вважаємо, що право участі громадськості в законодавчому процесі в Україні законодавчо регламентоване. Однак форми такої участі законодавчо обмежені та потребують удосконалення, зокрема, варто передбачити консультації з громадськістю не тільки під час прийняття регуляторних актів, слід проводити моніторинг громадської думки щодо всіх законопроектів, що ініціюються органами державної влади.

Ключові слова: демократія, пряма демократія, законодавча ініціатива, конституційна реформа.

Постановка проблеми. Конституція України у статті 93 закріплює, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України [1].

Водночас, відповідно до статті 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. А відповідно до статті 69 народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [1].

Варто також звернути увагу на положення Загальної декларації прав людини, а саме статті 21: «Громадянам країни має бути забезпечена можливість здійснювати владу не лише через відповідні органи влади, а й безпосередньо, через відповідні форми прямої демократії» [2].

Однак, як бачимо, прямої норми, яка б вказувала на право народу брати участь у законотворчості в Україні, нині немає, що і зумовлює низку проблемних питань.

Дослідженню цієї проблематики присвячувалось багато наукових робіт таких вчених: О.О. Майданика, І.Ю. Середницької, А.М. Євгенської, Д.С. Базілевича, В.П. Нестеровича та інших.

Можливість участі громадян у законотворчому процесі доцільно аналізувати через дослідження сутності та змісту, форм та ознак цієї діяльності. По суті, громадяни України мають гарантоване конституцією право на участь у законотворчій діяльності як безпосередньо шляхом активної чи пасивної участі у всеукраїнському референдумі, так і опосередковано – через суб'єктів законодавчої ініціативи, які обираються народом України.

Серед науковців існує думка, що законотворчу діяльність громадян можна охарактеризувати такими ознаками:

- публічність цієї діяльності;
- спрямованість на виявлення суспільних відносин, що потребують врегулювання виключно на законодавчому рівні;
- спрямованість її на розвиток й удосконалення законодавчого регулювання суспільних відносин.

Таким чином, законотворча діяльність громадян – це їх публічна діяльність, яка пов'язана з реалізацією громадянами права на участь у законотворчому процесі та спрямована на виявлення суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, що здійснюється через прийняття, зміну та скасування законів [3, с. 36].

Автор погоджується з такою позицією, однак вважає, що перелік цих ознак потребує розширення. На нашу думку, до ознак, які характеризують участь громадян у законотворчому процесі, доцільно зарахувати таку ознаку, як спрямованість на захист своїх законних інтересів.

Мета статті. Варто зазначити, що проблема дослідження питання сутності народної законодавчої ініціативи зумовлює гостру потребу в її науковому забезпеченні та осмисленні особливостей зарубіжного, насамперед європейського, досвіду правового регулювання народної законодавчої ініціативи. У контексті вітчизняної конституційної реформи існує проблема розроблення чітких та обґрунтованих пропозицій щодо конституційно-правового закріплення інституту народної законодавчої ініціативи у правовій системі України.

Так, вважаємо за необхідне дослідити історичний та міжнародний досвід реалізації законодавчої ініціативи громадян.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досліджуючи історичну літературу, можна зробити висновок, що розвиток сучасної концепції народної законодавчої ініціативи бере свій початок у витоках теорії народного суверенітету та прямої демократії, що з'являються у XVII–XVIII ст. у працях європейських політичних та правових мислителів (Дж. Локк, Т. Гоббс, Ш. Монтеск'є, І. Кант), які набули продовження в концепціях безпосередньої демократії А. де Токвіля, Ю. Габермаса, Б. Барбера. Однак ці праці не мали юридичного закріплення, а тому їх можна вважати лише фундаментом для подальшого наукового аналізу та можливого розроблення та законодавчого закріплення відповідних ідей.

Так, наприклад, у Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. було передбачено право народної законодавчої ініціативи. Було закріплено, що виборці – громадяни Республіки – є суб'єктом подання законопроектів до парламенту. Конституцією визначався особливий порядок внесення таких законопроектів [4, ст. 38].

Що стосується зарубіжного досвіду, то варто зазначити, що в Союзній Конституції Швейцарської конфедерації 1874 р. вперше було закріплено народну законодавчу ініціативу, а також такі положення містилися Конституції її окремих кантонів.

Однак правові засади щодо порядку реалізації народної законодавчої ініціативи в законах різних країн Європи закріплені неоднаково. Найбільш детально їх визначено у спеціальних законах Австрії, Польщі, Іспанії, Литви, Португалії, Румунії, Фінляндії або нарівні з положеннями про референдум та політичні права громадян – у комплексних законах Ліхтенштейну, Латвії, Італії, Сербії, Словенії, Сан-Марино, Македонії. В Угорщині на підставі прийняття нової Конституції 2011 р. взагалі було скасовано норму про право народної законодавчої ініціативи, тоді як у 2000-х рр. зазначене право було уперше впроваджено в конституціях Нідерландів та Фінляндії. Поступово народна законодавча ініціатива у країнах Європи стверджує себе як одну з найкращих форм забезпечення безпосередньої участі громадян у законотворенні та як ефективний інструмент контролю за діяльністю органів законодавчої влади.

Нині низка країн у своїх конституціях закріпила подібні положення. Наприклад, у Конституції Італійської Республіки закріплено право народу здійснювати законодавчу ініціативу шляхом внесення від імені не менш ніж п'ятдесяти тисяч виборців законопроекту, що складений у формі статей закону. Крім того, це одна з небагатьох країн, де низка питань має вирішуватися, відповідно до Конституції, шляхом проведення референдуму.

Конституція Польщі закріплює, що законодавча ініціатива належить поряд із депутатами Сенату, Президентом Республіки та Радою Міністрів також групі не менше ніж 100 тисяч громадян, котрі володіють правом обирати представників до Сейму. Порядок процедури реалізації народної законодавчої ініціативи визначається законом.

Що стосується незалежної України, то варто зазначити, що питання закріплення права народної законодавчої ініціативи порушувалось неодноразово. Так, у проектах Конституції України від 01.07.1992 р. та 26.10.1993 р. передбачались норми щодо визначення конституційного права народу брати участь

у створенні законодавства, однак вони так і залишилися проектами, і, як наслідок, у Конституції України, яка була прийнята у 1996 р., прямого закріплення такого права немає.

Крім того, вже після прийняття Конституції України кілька разів розроблялися законопроекти, які передбачали закріплення права громадян України на участь у законотворчості. Одним з останніх таких законопроектів був № 1015 від 29.08.2019 р., де пропонувалося внести зміни до статті 93 Конституції України та викласти її в такій редакції: «Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України. Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України» [5].

Однак, на жаль, і цей законопроект не був прийнятий.

Отже, чому нині перед Україною стоїть проблема щодо конституційного закріплення права громадян на участь у законотворчості? Що заважає нам внести ці зміни в Конституцію? Чому цього так сильно не хочуть окремі політичні сили, депутати та інші чиновники? Спробуємо розкрити причини.

На нашу думку, першою проблемою, яка гальмує процес закріплення цього права на рівні Конституції, є брак наукових досліджень. Під час написання цієї статті нами було опрацьовано низку наукових робіт, і можна сказати, що більшість робіт присвячена питанням представницької демократії, тоді як актуальні в західній науковій літературі дискусії щодо прямої та консультативної демократії залишаються поза увагою, а отже, і дослідженнями українських науковців. Разом із тим XXI століття з його розвитком інформаційно-комунікаційних технологій ставить як ніколи гостро питання про залучення громадян до процесу прийняття державних рішень. Нині можна знайти величезну кількість теоретичних праць, присвячених перспективам розвитку безпосередньої та консультативної демократії в сучасному світі. Чи можемо ми говорити про те, що науково-технічний прогрес ставить нас на порозі серйозної трансформації політико-правових систем, що настав час переосмислити роль традиційних гілок влади і поставити під питання ідеї часів Французької революції? На жаль, ці дискусії залишаються поза увагою українських науковців та, відповідно, суспільства загалом. Результатами є недооцінка можливостей, які дає безпосередня та консультативна демократія, та відсутність волі до її запровадження.

Також однією із найбільш гострих є проблема відсутності дієвих правових механізмів врегулювання відносин між громадськістю та владними органами. У сфері забезпечення участі громадськості у законодавчому процесі Україна серйозно відстала від розвинутих демократичних держав. Сьогодні у зарубіжній практиці можна віднайти розгалужену систему форм, які можуть забезпечити таку участь. Разом із тим безсистемний, неосмислений та не адаптований до національних умов «імпорт ідей» призводить до невідомості цих механізмів. Спроби запровадити окремі процедури зумовили прийняття низки нормативно-правових актів, які суперечливо та неповно врегульовують цю сферу суспільних відносин.

Відсутність віри в те, що голос громадянина «може бути почутим», є однією із найскладніших проблем, які вимагати-

муть найбільше часу на зусиль для свого вирішення. Формальний характер участі громадськості у процесі прийняття рішень, свідком якого є суспільство вже протягом тривалого часу, підірвав довіру до цього інституту. Аналіз вищеокресленого кола проблем свідчить, що вони вимагають свого послідовного вирішення: проведення ґрунтовного дослідження з цього питання є невід'ємною передумовою створення ефективного законодавчого механізму реалізації принципу народовладдя і права громадян брати участь в управлінні державними справами. Наявність чітких та зрозумілих правових інструментів дасть змогу подолати упереджене ставлення суспільства. Напрямами, які можуть вирішити ці проблемні питання, є, по-перше, створення цілісного розуміння конституційно-правового інституту участі громадськості в законодавчому процесі, по-друге, напрацювання рекомендацій щодо вдосконалення чинної нормативно-правової бази, яка регулює зазначену участь, із метою забезпечення її ефективності [6, с. 3].

Звісно, законотворчий процес є надзвичайно складним для розуміння громадськості: які етапи проходить законодавча ініціатива, поки стане законом, якими є шляхи впливу на законотворчий процес на різних стадіях, як покращити ефективність впливу громадськості на процес законотворення тощо. Однак вирішити ці проблемні питання можна.

Запозичуючи іноземний досвід конституційного закріплення інституту участі громадян у законотворчості, його практичного застосування, перш за все, найважливішими для вирішення вищевказаних проблем є визначення конституційно-правових засад, гарантій та розробка і впровадження механізмів практичної реалізації народної законодавчої ініціативи. Це зумовлює необхідність прийняття окремого законодавчого акта, а також конституційного закріплення таких аспектів:

- визначення конкретної форми реалізації громадянами законодавчої ініціативи;
- встановлення критеріїв народу як суб'єкта народної законодавчої ініціативи (необхідна кількість підписів громадян, вимоги до дієздатності тощо);
- закріплення певних обмежень (наприклад, через недієздатність, малолітні та неповнолітні тощо);
- регламентація чіткої процедури збирання підписів та голосів (за аналогією до права на ініціювання референдуму);
- залучення до обговорення та створення законопроекту осіб, які мають практику у сфері юриспруденції (суддів, юристів, тощо);
- закріплення обов'язку законодавчого органу розглянути законопроект;
- закріплення права вносити певні пропозиції до вже зареєстрованих законопроектів;
- надання часу та змоги усунути недоліки;
- встановлення строків розгляду таких законопроектів;
- закріплення принципу прозорості розгляду законопроекту та змоги відстежувати хід його розгляду.

Висновки. Забезпечення участі народу в законодавчому процесі є невід'ємною частиною побудови сучасних стосунків між державою і громадянами на принципах рівноправності та забезпечення «діалогової комунікації» між державною владою та громадянами. Аналіз нормативно-правових основ участі громадян у законодавчому процесі в Україні дає підстави стверджувати, що право громадян на участь у законодавчому процесі не має свого безпосереднього законодавчого закрі-

плення, а опосередковано випливає з того, що Україна є демократичною державою, в якій визнається принцип народовладдя і гарантується право громадян брати участь в управлінні державними справами. Поняття та механізм реалізації народної законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах сформувалися набагато раніше, ніж в Україні, що зумовлює більш чіткий рівень опрацювання народної законодавчої ініціативи і більш широке застосування її за кордоном. Українським законодавцям необхідно враховувати позитивний досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання права народної законодавчої ініціативи та прямо закріпити в національному законодавстві ті інструменти, які опосередковано вже закріплені.

Література:

1. Конституція України: станом на 07.09.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 07.09.2021);
2. Загальна декларація прав людини. *Верховна Рада України. Законодавство України: вебсайт*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 07.09.2021);
3. Майданник О.О. Участь народу в законотворчій діяльності: питання теорії та практики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 35–38.
4. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). *Верховна Рада України. Законодавство України: вебсайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text> (дата звернення: 07.09.2021).
5. Проект Закону про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) № 1015 від 29.08.2019 р. *Верховна Рада України. Законодавство України: вебсайт*. URL: https://w1.l.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254 (дата звернення: 07.09.2021).
4. Нестерович В.Ф. Поняття народної правотворчої ініціативи: наукові підходи та законодавча практика. URL: https://www.academia.edu/36972350/Поняття_народної_правотворчої_ініціативи_наукові_підходи_та_законодавча_практика (дата звернення: 07.09.2021);
5. Іванова А.Ю. Законодавча ініціатива народу: рефлексії на законопроект № 1015. Харківська правозахисна група. *Інформаційний портал «Права людини в Україні»: вебсайт*. URL: http://khp.org/1567700288#_edn2 (дата звернення: 07.09.2021);
6. Євгенєва А.М. Участь громадськості у законодавчому процесі. Інформаційно-аналітичне дослідження. Київ, 2006. 48 с.

Holdovskyi A. The right of the people to participate in lawmaking in Ukraine: state and prospects of implementation

Summary. The article is devoted to the study of the current state of the realization of the people's right to participate in lawmaking in Ukraine, identifying shortcomings and problems, and proposing ways to solve these gaps. Thus, the work examines the historical origins of the institution of people's participation in lawmaking, and foreign experience. In addition, the author cites excerpts from the articles of the Constitution of different countries, which allows you to get acquainted in more detail with the content of this concept. The author investigates the issue of the formation of this institution in Ukraine, outlines bills that could be adopted in Ukraine, but were never adopted. Also, the signs of the institution of people's participation in lawmaking in Ukraine are revealed.

A large volume of work by the author is devoted to the study and description of the problems that slow down the process of direct consolidation in the Constitution of Ukraine of the right of the people to participate in lawmaking in Ukraine, and also suggests ways to overcome them. In

general, the article fully and comprehensively reveals the need and importance of enshrining this right in the Constitution of Ukraine, and justly proposes legal norms that should be enshrined.

The author comes to the conclusion that the concept and mechanism for the implementation of the people's legislative initiative in foreign countries were formed much earlier than in Ukraine, which determines a clearer level of processing of the people's legislative initiative and its wider application abroad. Ukrainian legislators need to take into account the positive experience of foreign countries in

the legal regulation of the right of popular legislative initiative, and directly enshrine in national legislation those instruments that are already indirectly enshrined.

We believe that public law in the legislative process in Ukraine is regulated by law. However, the forms of such participation are legally limited and need to be improved, in particular, public consultation should be provided not only when adopting regulatory acts, but public opinion should be monitored on all bills initiated by public authorities.

Key words: democracy, direct democracy, legislative initiative, constitutional reform.