

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.35>

Максіменцева Н. О.

*д.ю.н., доцент кафедри парламентаризму
ННІ публічного управління та державної служби, адвокат*

ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАКОНОТВОРЕННІ В УКРАЇНІ

У статті висвітлюються й аналізуються питання щодо участі громадян України у законотворчому процесі. Окреслюються перспективи впровадження інституту народної законодавчої ініціативи в Україні. Визначаються напрями розвитку вітчизняного законодавства у цій сфері.

Охарактеризовано сутність і зміст участі народу у законотворчій діяльності. Визначено, що серед форм безпосередньої участі громадян у законотворенні однією із найбільш дієвих є народна законодавча ініціатива. Водночас ця форма є ефективним інструментом контролю з боку громадян за законністю діяльності законодавчих органів.

Обґрунтовується, що запровадження на рівні Конституції й законів України права народної законодавчої ініціативи, його практичне застосування сприятиме більш активній участі громадян України в управлінні державою, підвищить їх зацікавленість до ознайомлення із законопроектами, спонукатиме до висловлення своєї позиції. Це сприятиме підвищенню рівня політичної та правової культури в Україні.

Враховуючи зарубіжний досвід регламентації інституту народної законодавчої ініціативи, його практичного застосування, вкрай необхідним є визначення конституційно-правових засад, гарантій та розроблення і впровадження механізмів практичної реалізації цього інституту. Відсутність відповідних конституційних норм та законодавчого регулювання цих питань унеможлиблює практичну реалізацію громадянами названого права.

Таким чином, з метою розширення можливостей участі громадян у законотворенні та вдосконалення законодавчого процесу вбачається за необхідне внесення доповнень до відповідних статей Конституції України, Регламенту Верховної Ради України, окремих законів, спрямованих на розширення переліку форм народного волевиявлення та впровадження механізму їх реалізації. У законодавстві необхідно чітко визначити порядок ініціювання громадянами законопроектів та розгляду таких законопроектів парламентом України. Пропонується встановити конституційну вимогу стосовно обов'язкового та невідкладного розгляду законопроектів, які підтримані не менш як 150 тисячами громадян України. Також треба удосконалити форми впливу громадськості на прийняття управлінських рішень, зокрема тих, що забезпечують виконання законів.

Постановка проблеми. Проблема і необхідність участі громадськості у законодавчому процесі є невід'ємною в демократичних умовах. Участь громадськості у законодавчому процесі пропонуємо розуміти як процес безпосереднього або опосередкованого залучення однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднань, організацій або груп, які діють відповідно до законодавства, до процесу підготовки, обговорення та прийняття законів [1, с. 6].

Залучення громадян до участі у законодавчому процесі дозволяє вирішити цілу низку проблем, зокрема, пов'язаних із запровадженням непопулярних та болючих для грома-

дян рішень, забезпеченням балансу інтересів у державно-владних рішеннях та відображеням у них громадської думки [1, с. 7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття та форми участі громадськості у законотворенні досліджували: Ю. Бисага, Д. Белов, О. Бориславська, Г. Задорожня, М. Козюбра, Л. Кривенко, А. Колодій, О. Марцеляк, В. Нестерович, В. Погорілк.

Окремі аспекти правотворчості народу в контексті наукових досліджень, присвячених референдумам, референдній демократії, що активізувалися наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття, розглядалися такими сучасними. Важливо зазначити що окремі питання законодавчої ініціативи в аспекті референдуму, досліджувались українськими вченими таки як: Ю. Барабаш, М. Козюбра, А. Колодій, Л. Кривенко, М. Оніщук, В. Погорілко, А. Селіванов, О. Скрипнюк, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, В. Федоренко, В. Шаповал, О. Щербанюк, А. Янчук.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття.

Вивчаючи праці наведених вище авторів можемо зробити висновок, що більш глибокого дослідження потребують такі форми участі громадськості у законотворчості як народна законодавча ініціатива, електронні петиції, засади й механізм їх реалізації.

Мета написання статті полягає в теоретичному обґрунтуванні поняття та форми участі громадськості у законотворенні в Україні.

Висвітлення питання участі громадян у законотворчому процесі найбільш доцільним буде через дослідження поняття та форм участі громадськості у законотворенні в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загалом, виокремлюються наступні інститути безпосередньої участі громадян у законотворенні: референдум, право народної законотворчої ініціативи, народне вето. Слід відмітити, що така форма, як плебісцити (народні обговорення, дорадче опитування) не відноситься науковцями до форм безпо-

середньої участі, оскільки у ході плебісциту громадяни не виступають суб'єктом влади, а є лише учасники діалогу влади та громадянського суспільства [1, с. 8].

Щодо України, то на конституційному рівні (статті 38, 156 Конституції України), закріплено право громадян України ініціювати всеукраїнський референдум та затверджувати зміни до розділу І “Загальні засади”, розділу ІІІ “Вибори. Референдум” і розділу ХІІІ “Внесення змін до Конституції України” [2].

Конституція України встановлює також перелік питань, що можуть бути вирішені виключно всеукраїнським референдумом (про зміну території України), та визначає коло питань, що не можуть бути предметом референдуму (законопроекти з питань податків, бюджету та амністії)[2].

При цьому Конституцією України не встановлено заборон щодо ініціювання на всеукраїнський референдум питань, що є предметом законодавчого регулювання, відповідно до статті 92 Конституції України.

Деталізація конституційного права на всеукраїнський референдум здійснена Законом України «Про всеукраїнський референдум» [3]. Позитивною стороною цього Закону є та, що він не лише чітко окреслив процес всеукраїнського референдуму, що призначається Президентом України або ж Верховною Радою України, а й визначив обов'язки глави держави щодо проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Відповідно, можна констатувати, що вказаний Закон розкрив зміст конституційного права народу України на участь у законотворенні, на якому акцентував увагу Конституційний Суд України у своєму рішенні від 16.04.2008 № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі), відмічаючи, що «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами

України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України» [4].

Щодо участі юридичних осіб, в якості суб'єктів господарювання, у законотворенні, то така можливість передбачена, зокрема Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Вказаний Закон встановлює такі форми участі фізичних, юридичних осіб та їх об'єднань у законотворенні як: подавати пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду; у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів; подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю [5]. Під регуляторним актом Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» пропонується розуміти нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Що стосується такої форми участі громадськості у законотворчості, як народна законодавча ініціатива то хочемо зазначити, що 07 вересня 2021 року Верховна Рада України на пленарному засіданні включила до порядку денного проект Закону «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)», № 1015 від 29.08.2019р., [6]. Основною метою запропонованих законопроектів змін є забезпечення ефективного механізму законодавчої ініціативи в Україні через розширення переліку її суб'єктів.

Перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначений на сьогодні статтею 93 Конституції України є звуженим та позбавляє

можливості виступати таким суб'єктом безпосередньо народ України як єдине джерело влади [2]. Пропонується доповнити перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи таким суб'єктом, як народ.

Також визначається, що всі суб'єкти законодавчої ініціативи, яких пропонується закріпити у Конституції України, реалізують її у випадках і порядку, визначених Конституцією і законами України.

Крім того, пропонується доповнити Конституцію України нормою, згідно із якою закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України.

Велика палата Конституційного Суду України розглянула на своєму засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) вимогам статей 157 і 158 Конституції України зазначила, що народ не може бути визначений суб'єктом законодавчої ініціативи без закріплення в Конституції певної кількості громадян, які мають право на її здійснення, адже це повністю робить неможливим її реалізацію [7].

Конституційний Суд України наголошує, що запропоноване законопроектом положення «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу» потребує конкретизації виходячи з того, що у Конституції України поняття «народ» застосовано у значенні «Український народ - громадяни України всіх національностей». Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване законопроектом положення унеможливує реалізацію такої ініціативи [7].

Також законопроект передбачає, що суб'єкти законодавчої ініціативи можуть реалізувати її у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України. Це створює загрозу обмеження прав щодо вільного волевиявлення, зокрема народних депутатів України, та безперешкодного здійснення ними своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Микола Мельник, суддя Конституційного Суду України, виклав свою окрему думку в якій не погодився з резолютивною частиною Висновку. Він стверджує, що зданий проект Закону України пропонує прирівняти народ (влада якого є первинною) до органів і посадових осіб державної влади (влада яких є вторинною), що прямо суперечить засадам конституційного ладу. На його думку визначення народу суб'єктом такого права, як у законопроекті є неприйнятним, бо ініціативу неможливо реалізувати на практиці що в свою чергу спричинить підміну конституційного поняття «народ», адже з ним за змістом не буде збігатися визначення «народу»

Анотація

У статті висвітлюються й аналізуються питання щодо участі громадян України у законотворчому процесі. Автором окреслено перспективи впровадження інституту народної законодавчої ініціативи в Україні. Визначаються напрями розвитку вітчизняного законодавства у цій сфері.

Визначено, що серед форм безпосередньої участі громадян у законотворенні однією із найбільш дієвих є народна законодавча ініціатива. Водночас ця форма є ефективним інструментом контролю з боку громадян за законністю діяльності законодавчих органів.

Обґрунтовується, що запровадження на рівні Конституції й законів України права народної законодавчої ініціативи, його практичне застосування сприятиме більш активній участі громадян України в управлінні державою, підвищить їх зацікавленість до ознайомлення із законопроектами, спонукатиме до висловлення своєї позиції. На думку автора, це сприятиме підвищенню рівня політичної та правової культури в Україні.

Автором доведено, що участь громадськості у законотворчості представляє собою єдиний конституційно-правовий інститут, складний за своєю структурою та зовнішнім фактичним проявом. Крім того зазначено, що такий інститут має політико-правову природу оскільки тісно пов'язаний із політичною правосуб'єктністю народу, як джерела та носія влади та суверенітету. Необхідність конституційно-правової детермінації як самої категорії, так і її зміст виходить із необхідності повноцінної реалізації такого права та досягнення кінцевого результату.

У статті наводиться авторське розуміння категорії участі громадськості у законотворчості у двох вимірах: у широкому – політико-правовому – розумінні право народу на участь у законотворчості – це гарантований державою доступ громадян, які мають право голосувати, до

як суб'єкта ініціативи, яке буде закріплюватися звичайним законом. Тому це створює загрозу прямій дії норм Конституції України, а також ризик спотворення звичайним законом конституційних приписів [8].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі.

Вважаємо, що право громадськості у законодавчому процесі в Україні законодавчо регламентована. Однак форми такої участі законодавчо обмежені та потребують удосконалення, зокрема, слід передбачити консультації з громадськістю не тільки при прийнятті регуляторних актів, а проводити моніторинг громадської думки щодо всіх законопроектів, які подаються за законодавчої ініціативи органів державної влади.

Крім того, доцільно визначити вимоги щодо наявності відповідальності за ігнорування та неврахування, за відсутності вмотивованого рішення, позиції громадськості під час обговорення та подання проекту законодавчого акту, а також підстав їх відмови та незадоволення визначених вимог та потреб.

процесів законотворчості у будь-який спосіб закріплений або визначений міжнародно-правовими актами, ратифікованими Парламентом держави, а також внутрішнім національним законодавством;

у вузькому – конституційно-правовому – розумінні право народу на участь у законотворчості – гарантований державою доступ законодавчо визначеної кількості виборців безпосередньо або через інститути громадянського суспільства до будь-якої з процедур законотворчості, в тому числі виступаючи суб'єктом законодавчої ініціативи та користуючись правом референдної демократії.

Автором підкреслено, що законодавча ініціатива та референдум, які є конституційно-правовими категоріями, відомими вітчизняному законодавству на противагу іншим формам участі народу у законотворчості, в тому числі шляхом «народного вето». Пояснюючи розподіл підходів на політико-правовий та конституційно-правовий автор виходить із розуміння того, що участь народу у законотворчості є з одного боку його об'єктивним природним правом, а з іншого вимогою сучасних демократичних процесів, коли держава виступає гарантом повноти громадянських прав і свобод. Крім того, автор зазначає, що право народу є одним із форм прояву демократії, що є політико-правовим феноменом за своєю сутністю.

Ключові слова: право народу, народна законодавча ініціатива, референдум, законодавчий процес, плебісцит, народне вето, безпосередня демократія.

Maksimentseva N. O. Concept and forms of public participation in lawmaking in Ukraine

The article covers and analyzes issues related to the participation of Ukrainian citizens in the legislative process. Prospects for the introduction of the institute of people's legislative initiative in Ukraine are outlined. The directions of development of the domestic legislation in this sphere are defined.

It is determined that among the forms of direct participation of citizens in law-making one of the most effective is the people's legislative initiative. At the same time, this form is an effective tool for citizens to control the legality of the legislature.

It is substantiated that the introduction of the right of people's legislative initiative at the level of the Constitution and laws of Ukraine, its practical application will promote more active participation of Ukrainian citizens in governing the state, increase their interest in getting acquainted with bills, encourage their position. This will help raise the level of political and legal culture in Ukraine.

In the article we come to the conclusion that public participation in lawmaking is a single constitutional and legal institution, complex in its structure

and external actual manifestation. In addition, it is noted that such an institution has a political and legal nature, since it is closely related to the political legal personality of the people as the source and bearer of power and sovereignty. The need for constitutional and legal determination of both the category itself and its content stems from the need for full realization of such a right and achievement of the end result.

The article presents the author's understanding of the category of public participation in lawmaking in two dimensions: in the broad - political and legal - sense, the right of the people to participate in lawmaking is the access of citizens who have the right to vote to the lawmaking processes guaranteed by the State in any way enshrined or determined by international legal acts ratified by the Parliament of the State, as well as by domestic national legislation;

in the narrow - constitutional and legal - sense, the right of the people to participate in lawmaking is the access of a legally defined number of voters, directly or through civil society institutions, guaranteed by the state to any of the lawmaking procedures, including by acting as a subject of legislative initiative and exercising the right of referendum democracy.

The author emphasizes that legislative initiative and referendum are constitutional and legal categories known to national legislation as opposed to other forms of people's participation in lawmaking, including through the «people's veto». Explaining the division of approaches into political and legal and constitutional and legal, the author proceeds from the understanding that participation of the people in lawmaking is, on the one hand, their objective natural right, and on the other hand, a requirement of modern democratic processes when the State acts as a guarantor of the fullness of civil rights and freedoms. In addition, the author notes that the right of the people is one of the forms of democracy manifestation, which is a political and legal phenomenon in its essence.

Key words: people's right, people's legislative initiative, referendum, legislative process, plebiscite, people's veto, direct democracy.

Список використаних джерел:

1. Участь громадськості у законодавчому процесі: інформаційно-аналітичне дослідження / за ред. А. М. Євгенєвої. Київ, 2006. 48 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 30.11.2021).
3. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення 30.11.2021).
4. У справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) : рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008р. №6-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#n54> (дата звернення 30.11.2021).
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення 30.11.2021).
6. Проект Закону про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) від 29.08.2019р. № 1015 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254 (дата звернення 30.11.2021).
7. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005v710-19#Text> (дата звернення 30.11.2021).
8. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nk05d710-19#Text> (дата звернення 30.11.2021).