

УДК 342.572

ДО ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В УКРАЇНІ

Средницька І.Ю.

Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню питання запровадження народної законодавчої ініціативи в правовій системі України. Проаналізовано стан і перспективи правового регулювання народної законодавчої ініціативи в Україні. Науково-обґрунтовано рекомендації щодо забезпечення фінансового контролю народних законодавчих ініціатив в Україні. Наголошено на важливості впровадження електронного голосування під час здійснення народного волевиявлення в Україні. Запропоновано ухвалити закон «Про народну законодавчу ініціативу», внести зміни і доповнення до Конституції України, до законів «Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», Кримінального Кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: безпосередня демократія, держава, народ, народна законодавча ініціатива, народовладдя.

Постановка проблеми. Важливим напрямком демократизації державної влади та суспільства є законодавче різноманіття засобів реалізації народовладдя. З огляду на це питання запровадження народної законодавчої ініціативи в Україні не втрачає своєї актуальності на сучасному етапі та потребує якісного і оперативного втручання з боку держави та розроблення дієвих заходів щодо його реалізації.

Українськими парламентаріями неодноразово здійснювалися спроби щодо закріплення права народної законодавчої ініціативи через унормування відповідного інституту конституційного права в чинному законодавстві України, але донині жоден з проектів не був завершений. Натомість ігнорування нагальної потреби у розширенні існуючого переліку суб'єктів права законодавчої ініціативи за рахунок включення до нього українського народу створює непереборні перепони на шляху до посилення співпраці і покращення взаємовідносин між органами державної влади та громадянами у розробленні та впровадженні державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань щодо запровадження народної законодавчої ініціативи в Україні при-

свячено низку праць вітчизняних науковців: І. М. Жаровська, Г. В. Задорожня, О. М. Мудра, В. Ф. Нестерович, М. В. Оніщук, В. Ф. Погорілко, О. Ю. Тодика, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, О. В. Щербанюк, О. І. Ющик та ін. На сьогодні це питання є актуальним, так як народна законодавча ініціатива конституційно не закріплена, не існує єдиної думки, яку саме модель народної законодавчої ініціативи обрати, щоб запровадити ефективну участь громадян у процесі законотворення. З огляду на це, **мета статті** полягає у комплексному теоретико-правовому дослідженні народної законодавчої ініціативи як форми безпосередньої демократії, визначенні авторської позиції щодо подальших перспектив запровадження народної законодавчої ініціативи в Україні, враховуючи її об'єктивні переваги та недоліки.

Виклад основного матеріалу. Питання юридичного визначення народної законодавчої ініціативи в Україні вимушено стало об'єктом наукових досліджень в силу підвищення уваги до проблем реалізації чинної Конституції України та пошуками нових ідей в частині здійснення народовладдя. У рамках визначення оптимального кола суб'єктів права законодавчої ініціативи

знаходиться і питання про можливе наділення цим правом Українського народу. Аргументом на користь подібного рішення може служити, перш за все, спосіб його здійснення влади. Насамперед, йдеться про конституційну формулу, закріплену у ч. 1 ст. 5 Основного Закону України, за якою народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні [1]. Згідно з позицією Ю. О. Фрицького, сам термін «єдине джерело влади» спонукає народ бути основним законодавцем щодо визначення основних засад державної влади України, завдяки чому на порядок підвищувалися б роль і значення всіх принципів народного суверенітету [2, с. 161-162].

Різні дослідники визначальними для тлумачення поняття «народ» називають ті чи інші елементи конституційного статусу народу, його рольові характеристики: народ-сукупність громадян; народ-населення; народ-виборчий корпус; народ-суспільство; народ-нація та ін. [3, с. 145]. Безпосереднє відношення до питання ініціювання законів має критерій «народ-виборчий корпус» (як громадяни України всіх національностей, які набули право голосу), оскільки для реалізації права законодавчої ініціативи в кожному конкретному випадку необхідним є збір на підтримку народного законопроекту встановленої кількості підписів громадян, що володіють виборчим правом. Предмет законодавчої ініціативи охоплює не приватний інтерес заявника, а в першу чергу публічний інтерес групи громадян як володарюючих суб'єктів, які є носіями у здійсненні належної народу верховної влади.

Виходячи із суті народовладдя, народу як єдиного джерела влади, кожний громадянин, як його органічна частина, має право на законодавчу ініціативу, право на законотворчість. Інша справа яким чином має враховуватись законодавча ініціатива громадян [4, с. 29]. Так, у більшості європейських країн народна законодавча ініціатива відноситься до групи форм безпосередньої демократії, що поєднує в собі як імперативні, так і консультативні елементи. Тобто реалізація громадянами права законодавчої ініціативи, що беруть участь у внесенні до законодавчого органу законопроекту, підтриманого великою групою виборців імперативним способом зобов'язує парламентаріїв розглядати його нарівні з іншими законопроектами, а вже остаточне рішення по внесеному законопроекту приймають не суб'єкти безпосереднього народовладдя, а парламент, який виходячи з його правового статусу зобов'язаний приймати закони. Такий прояв безпосередньої реалізації влади народом не призводить до кінцевих правових наслідків, а поєднується із діяльністю представницьких установ на різних її стадіях і доповнює її.

У зарубіжних країнах механізм реалізації законодавчої ініціативи народом досить детально регламентуються у спеціальних законах про народну законодавчу ініціативу, а також у деяких галузевих законодавчих актах. При цьому в одних країнах діє єдиний закон про народну законодавчу ініціативу (Австрія, Білорусь, Польща, Іспанія, Португалія, Румунія, Фінляндія), в інших – комплексний закон про референдум та народну ініціативу (Ліхтенштейн, Киргизстан, Італія, Сербія, Словенія, Македонія).

Правотворча діяльність народу, на думку А. Янчука, має особливий характер, без якої безпосередня владна діяльність народу не мала б цілісного та завершеного вигляду, зовнішнього виразу такої діяльності. Крім того, дана діяльність має найбільш точне документальне і текстувальне оформлення, тобто абсолютно визначений формально-юридичний результат такої діяльності [5, с. 86].

У сучасних реаліях українського державотворення та з огляду на світовий досвід вбачається доцільним запровадити такий механізм реалізації народної законодавчої ініціативи, за якого право законодавчої ініціативи не обмежуватиметься лише одним проявом політичної участі – офіційним внесенням народного законопроекту до парламенту, а й передбачатиме проведення всенародного голосування стосовно законопроекту у разі його несхвалення Верховною Радою України. Тому першочерговим кроком для досягнення поставленої мети має стати оновлення положень розділу III «Вибори. Референдум» Конституції України шляхом запровадження народної законодавчої ініціативи як форми безпосередньої демократії з одночасним включенням Українського народу до переліку суб'єктів законодавчої ініціативи, які зазначені в ст. 93 Конституції України.

Запровадження народної законодавчої ініціативи в Україні можливе шляхом прийняття окремого спеціального закону чи внесення змін до чинного законодавства, що регламентує питання організації та функціонування органів державної влади. Як приклад, у Верховній Раді України зареєстровано проект закону від 29 вересня 2016 № 5196 «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо народної законодавчої ініціативи» [6], ініційований з метою розширення механізму народного волевиявлення. У цьому законопроекті пропонується реалізувати механізм впливу громадян на рішення, які приймаються Верховною Радою України, зокрема, ініціювання громадянами законопроектів та розгляду таких законопроектів Верховною Радою України, за умови, що такий законопроект буде підтриманий не менш як 25 тисячами громадян України, а також невідкладного розгляду законопроектів, які підтримані не менш, як 150 тисячами громадян України.

З огляду на вищезазначене, варто зазначити, що пропозиція щодо визначення законопроектів, які підтримані не менш як 150 тисячами громадян України, невідкладними не відповідає вимогам частини другої статті 93 Конституції України, яка надає право законодавчої ініціативи виключно Президентові України, народним депутатам та Кабінету Міністрів України. Тому без зміни цієї статті в Конституції України народні законопроекти будуть реєструватися в окремій інтернет-сторінці на сайті Верховної Ради України та відіграватимуть таку ж саму роль, що й електронні петиції.

Поряд з тим, варто відмітити позитивну рису даного законопроекту, яка полягає у впровадженні електронного цифрового підпису, що прирівнюється за правовим статусом до власноручного підпису, або системи електронної дистанційної ідентифікації фізичних і юридичних осіб BankID

(ст. 89-1). Потрібно врахувати той момент, що світова спільнота вже давно оцінила переваги та ефективність застосування електронного цифрового підпису в ході підготовки та проведення збору підписів на підтримку народних законодавчих ініціатив (Іспанія, Латвія, Фінляндія).

На думку І. Г. Сіденка, етап збирання підписів передбачає використання значних матеріальних та людських ресурсів, як в процесі самого голосування так і в ході підрахунку голосів, що призводить до витрачання значних коштів з Державного бюджету України [7]. Таким чином, важливим кроком на шляху запровадження народної законодавчої ініціативи в Україні має стати нормативне закріплення можливості збору підписів на підтримку народної законодавчої ініціативи в електронному вигляді, особливо, коли така практика вже діє у формі збору підписів на підтримку електронних петицій.

Не можна оминати увагою і ще один надзвичайно важливий аспект, якому дослідники приділяють недостатню увагу. Йдеться про правове регулювання фінансових аспектів народних законодавчих ініціатив, а саме джерела походження фінансових ресурсів, які були використані ініціативною групою під час підготовки та реалізації народних законодавчих ініціатив.

Однією з останніх тенденцій розвитку національних законодавств європейських країн є надання державної підтримки тим народним законодавчим ініціативам, які здобули необхідний рівень підтримки з боку виборців (Австрія, Іспанія), тоді як в більшості зарубіжних країнах обов'язок фінансування народної законодавчої ініціативи покладається на ініціативні групи громадян. Як показує практика, реалізація народної законодавчої ініціативи вимагає значних витрат – понад мільйон доларів для організації проведення агітаційної кампанії за участі тисячі громадян, обговорення законопроекту і доведення всієї необхідної інформації до виборців. Відповідно, народна законодавча ініціатива може стати потенційним засобом поширення корупції в країні, адже її максимальне використання буде досягнуто лише на рівні добре спланованих і профінансованих інвесторів з усіма необхідними організаційними та технологічними ресурсами. Тому з метою підвищення прозорості фінансування народної законодавчої ініціативи в Україні, на нашу думку, слід встановити законодавчі обмеження граничної суми витрат на підтримку народної законодавчої ініціативи та визначення максимальної суми добровільного внеску фізичної особи до фонду ініціативної групи громадян, що спрямовуються на запобігання надлишковому фінансуванню народної законодавчої ініціативи.

Важливо, щоб зацікавлені сторони мали можливість отримати повну інформацію щодо розробника (автора) законопроекту, його контактних даних, цілей, членства, джерел фінансування та відомостей про співпрацю з громадськими організаціями, дослідницькими центрами, а потім зіставити з наслідками застосування даного законопроекту на практиці.

Усвідомлюючи важливість забезпечення контролю за фінансуванням народної законодавчої ініціативи, існує потреба в законодавчому врегулюванні таких питань, як порядок відкрит-

тя рахунків у частині, що стосується їх кількості, строків і місця відкриття, своєчасне розкриття ініціативною групою інформації про джерела внесків, що містяться у фінансових звітах та про використання коштів з цих джерел, порядок перевірки достовірності інформації про особу, яка здійснила внесок, поданої у фінансових звітах, встановлення чітких санкцій за порушення фінансування народних законодавчих ініціатив.

Окрім зазначеного, ще однією проблемою сьогодення можна по праву вважати наявність в структурі суспільства соціально оформлених груп екстремістського характеру, які орієнтуються на артикуляцію певних прихованих інтересів. Рушійним мотивом створення таких «груп тиску» є прагнення до самоактуалізації, реалізації власних цілей, які виражаються, як правило, у впливі на державну політику, збільшенні владних повноважень та привілеїв або в одержанні матеріальних благ, пільг чи незаконної вигоди шляхом просування (популяризації) законопроекту як на підготовчому етапі, так і в апараті Верховної Ради України.

Ситуація може бути змінена на краще, як вірно вказує О. В. Проценко, завдяки активній громадянській позиції самих громадян, через наявну демонстрацію органам законодавчої влади своєї готовності і спроможності взяти на себе відповідальність за прийняття власних рішень [8, с. 226]. Справа в тому, що більшість українських громадян не володіє системними знаннями та навичками щодо законодавчого поля функціонування органів та установ влади, аналізу альтернативних шляхів вирішення державних та суспільних проблем, але володіють іншими спеціальними знаннями та інструментарієм, які можуть бути корисними при вирішенні ряду поточних проблем, які виникають перед суспільством і державою.

З цією метою необхідно проводити заходи проти поширення тенденцій недостатньої правової обізнаності, некомпетентності та пасивності громадян, що залишаються найбільш складними проблемами на шляху запровадження народної законодавчої ініціативи в життя через законодавство України. Адже, дієвість реалізації права народної законодавчої ініціативи, насамперед, залежить від рівня розвитку самого громадянського суспільства та готовності органів законодавчої влади підтримувати народні законопроекти на перших етапах законодавчого процесу. Тому лише за наявності високого рівня правового мислення громадян можна створювати дійсно правові закони, закладаючи основу для побудови правової та демократичної держави.

Висновки і пропозиції. Прийняття Закону України «Про народну законодавчу ініціативу» беззаперечно стане вагомим кроком вперед на шляху нашої держави до утвердження сучасних європейських стандартів, згідно з якими поряд із незалежним законодавчим органом, що користується високим авторитетом суспільства, створюється та функціонує система народного законодавства. Разом із цим лише сам факт наявності такого закону не слід розцінювати як правову гарантію участі громадян у виробленні проектів законів. Вкрай важливим є інтеграція цього нормативного акту у систему вітчизняного законодавства шляхом внесення синхронних змін до

Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про комітети Верховної Ради України», що регулюють законодавчий процес у Верховній Раді України, включення нових статей до Кримінального Кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині порушення права на здійснення народного волевиявлення.

Список літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Фрицький Ю. О. Державна влада в Україні: монографія / Ю. О. Фрицький. – Дніпропетровськ: Ліра, 2006. – 360 с.
3. Агафонова Н. В. Конституційна реформа в Україні: механізми реалізації та проблеми ефективності: монографія / Н. В. Агафонова. – Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2016. – 416 с.
4. Мацюк А. А. Народовладдя в контексті конституційної трансформації України: монографія / А. А. Мацюк; за наук. ред. О. Л. Копиленка. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. – 163 с.
5. Янчук А. Конституційна модернізація інституту безпосереднього народовладдя в Україні / А. Янчук // Актуальні проблеми правознавства. – 2016. – Вип. 2. – С. 83-88.
6. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо народної законодавчої ініціативи [Електронний ресурс]: проект Закону від 29 вересня 2016 р. № 5196. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH40C00A.html
7. Сіденко І. Г. Перспективи впровадження електронного голосування в Україні [Електронний ресурс] / І. Г. Сіденко. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/conf/2012-2/doc/1/12.pdf>
8. Проценко О. В. Демократія в сучасній Україні – партисипаторна чи делегативна, «сильна» чи «крихка»? / О. В. Проценко // Актуальні проблеми політики. – 2012. – Вип. 44. – С. 220-229.

Средницкая И. Ю.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

К ВОПРОСУ О ВНЕДРЕНИИ НАРОДНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В УКРАИНЕ

Аннотация

Статья посвящена исследованию вопроса внедрения народной законодательной инициативы в правовую систему Украины. Проанализировано состояние и перспективы правового регулирования народной законодательной инициативы в Украине. Научно-обоснованы рекомендации относительно обеспечения финансового контроля народных законодательных инициатив в Украине. Подчеркнута важность внедрения электронного голосования при осуществлении народного волеизъявления в Украине. Предложено принять закон «О народной законодательной инициативе», внести изменения и дополнения в Конституцию Украины, законы «Регламент Верховной Рады Украины», «О комитетах Верховной Рады Украины», Уголовный кодекс Украины и Кодекс Украины об административных правонарушениях.

Ключевые слова: непосредственная демократия, государство, народ, народная законодательная инициатива, народовластие.

Srednytska I.U.

National University «Odessa Law Academy»

TO THE QUESTION OF APPLYING A POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE IN UKRAINE

Summary

The article investigates the issue of the introduction of the popular legislative initiative in the legal system of Ukraine. Analyzes the condition and perspectives of legal regulation of the popular legislative initiative in Ukraine. Practical recommendations concerning financial control of the popular legislative initiatives in Ukraine were established. Emphasized the importance of practical introduction of e-voting in the implementation of the people's will in Ukraine. The proposals to adopt the law «On the Popular Legislative Initiative», introduce changes and additions to the Constitution of Ukraine, laws «On Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine», «On Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine», the Criminal Code of Ukraine and the Code of Administrative Offences of Ukraine have been determined.

Keywords: direct democracy, state, people, popular legislative initiative, sovereignty of people.