



УДК 342.57:340.137](4:477)

Ю. В. МЕЛЬНИК,
кандидат юридичних наук, завідувач кафедри глобалістики,
євроінтеграції та управління національною безпекою,
Національна академія державного управління
при Президентіві України

ПРАВО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ГРОМАДЯН ЯК ОДНА ІЗ БЕЗПОСЕРЕДНІХ ФОРМ ПРЯМОГО НАРОДОВЛАДДЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу права законодавчої ініціативи громадян Європейського Союзу. Проаналізовано можливість імплементації подібного досвіду у сферу вітчизняного законодавчого процесу. На основі проведеного аналізу запропоновано зміни до українського законодавства.

Ключові слова: законодавча ініціатива, законодавча ініціатива громадян, законодавча процедура.

YU. V. MELNYK,

Ph.D, Head of the faculty of Globalistics, European integration and national security management,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

THE RIGHT OF CITIZENS' LEGISLATIVE INITIATIVE AS ONE OF THE DIRECT DEMOCRACIES FORM: EUROPEAN EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article is devoted to the analysis of the legislative initiative rights of the European Union' citizens. The possibility of implementing such experience in the sphere of the domestic legislative process is analyzed. Based on the analysis, changes in the Ukrainian legislation are proposed.

Key words: legislative initiative, legislative initiative of citizens, legislative procedure.

Ю. В. МЕЛЬНИК,

кандидат юридических наук, заведующий кафедрой глобалистики,
евроинтеграции и управления национальной безопасностью,
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН КАК ОДНА ИЗ НЕПОСРЕДСТВЕННЫХ ФОРМ ПРЯМОГО НАРОДОВЛАСТИЯ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

Статья посвящена анализу права законодательной инициативы граждан Европейского Союза. Проанализирована возможность имплементации подобного опыта в сферу отечественного законодательного процесса. На основе проведенного анализа рекомендованы изменения в украинское законодательство.

Ключевые слова: законодательная инициатива, законодательная инициатива граждан, законодательная процедура.

Постановка проблеми. Із здобуттям незалежності Україна проголосила себе державою, яка базується на демократичних принципах і традиціях. Положення про те, що Україна є демократичною державою знайшло своє закріплення й в Основному Законі нашої країни. На жаль, на сьогодні можна констатувати, що де-факто в Україні майже абсолютно не використовується принцип народовладдя. Український народ повністю усунутий від прийняття рішень, які впливають на функціонування держави. Ця стаття має на меті узагальнити теоретико-практичні матеріали, урахувавши необхідність обґрунтування розширення принципу народовладдя, у частині прояву громадської ініціативи для прийняття законів України. Автор спробує довести

необхідність надання українцям можливості певним чином реалізовувати право законодавчої ініціативи, що і зумовлює актуальність цієї статті.

Досліджуючи означене питання, насамперед наведемо визначення безпосередньої (прямої) демократії. В Юридичній енциклопедії подано таке визначення: пряме народовладдя – форма здійснення народом влади, у тому числі державної, відповідно до його суверенної волі, в інтересах як усього суспільства, так і кожної людини і громадянина [14].

У Конституції України визначено, що Україна є правовою та демократичною державою (ст. 1), частина друга та третя ст. 5 закріплюють, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами”. У ст. 69 записано, що “народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії” [10].

У Рішенні від 05 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) Конституційний суд України зазначив, що за Основним Законом (ст. 69) народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (зокрема вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнський та місцеві референдуми) в порядку, установленому Конституцією та законами України. Здійснення народного волевиявлення в зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Конституція закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу.

Основним Законом України також гарантовано здійснення народом влади через сформовані у встановленому Конституцією та законами України порядку органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування [11].

Таким чином, можна зробити висновок, що хоча в Конституції України містяться правові норми щодо невичерпного переліку форм прямої демократії, однак відсутні будь-які процедурні норми, які врегульовують означене питання, більш того, відсутні навіть банкетні норми щодо цього.

Як свідчить **аналіз наукових публікацій**, питаннями законодавчої ініціативи займалися такі українські й зарубіжні вчені, зокрема: С.А.Авак'ян, О.В.Богачова, С.М.Братусь, М.Д.Казанцев, О.Л.Копиленко, Д.М.Кордік, О.М.Мудра, В.М.Платонов, З.О.Погорелова, А.М.Ришелюк, О.І.Ющик та ін.

У науковій літературі немає єдності думок щодо форми законодавчої ініціативи як самостійної стадії законотворчого (законодавчого) процесу і, як наслідок, початку його перебігу. Окремі вчені (С.А.Авак'ян [1, с. 515–516], С.М.Братусь, М.Д.Казанцев [2, с. 484], О.М.Мудра [3, с. 6], А.М.Ришелюк [4, с. 192], О.І.Ющик [5, с. 31]) пов'язують початок законодавчого процесу, що є нормативно врегульованою системою послідовних етапів парламентського опрацювання й прийняття нормативно-правових актів, саме з внесенням до парламенту письмового, уже розробленого, проекту закону.

Зокрема, в авторефераті дисертації О.М.Мудрої “Конституційний статус суб'єктів законодавчої ініціативи” законодавча ініціатива розуміється як перспектива звернення до парламенту чітко визначеного Конституцією кола суб'єктів у формі проекту нового закону, зміни чи скасування чинного, а також можливість виступати учасником законодавчого процесу із цього приводу. При цьому вона розмежовує поняття законодавчої ініціативи та законодавчої пропозиції [3].

Варто також зазначити, що Ю.М.Перерва в дослідженні “Законодавчий процес в Україні” дійшла висновку, що поняття “право законодавчої ініціативи” слід відрізнити від понят-

тя “законодавча ініціатива”. Право законодавчої ініціативи є тільки можливістю зреалізувати суб’єктивне право на подання законопроекту на розгляд парламенту, тоді як законодавча ініціатива – це сама дія (сукупність дій), що здійснюється на основі реалізації права законодавчої ініціативи, тобто правовідносини та правовий інститут [6, с. 11].

У ст. 89 Закону України “Про регламент Верховної Ради України” від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI зазначається, що право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради:

- 1) проектів законів, постанов;
- 2) проектів інших актів Верховної Ради;
- 3) пропозицій до законопроектів;
- 4) поправок до законопроектів.

Підсумовуючи вищенаведене, можна дійти висновку, що науковці більш широко визначають законодавчу ініціативу, акцентуючи при цьому увагу на функціонально-змістовому аспекті цього поняття. Законодавець, на відміну від науковців, чітко визначив форми реалізації законодавчої ініціативи, що унеможлиблює більш широке трактування цього правового інституту.

Виклад основного матеріалу. В Європі до питання законодавчої ініціативи підходять ширше. Законодавство Європейського Союзу не обмежує форми та способи здійснення законодавчої ініціативи, незважаючи на те, що єдиним суб’єктом права законодавчої ініціативи є Європейська комісія.

Відповідно до п. 4 ст. 11 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз та про функціонування Європейського Союзу (Лісабонський договір) [1] щонайменше 1 млн громадян, які є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Європейській комісії, у межах її повноважень, висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, треба ухвалити правовий акт Євросоюзу на виконання договорів. Уперше в історії юриспруденції було закріплено безпосереднє право громадян на прояв законодавчої ініціативи в рамках наднаціональних інституцій. Правда, при цьому варто зазначити, що така ініціатива може бути висунута тільки щодо тих питань, які є предметом компетенції в рамках третьої опори ЄС.

Крім того, Європейський парламент та Рада, діючи за допомогою регламентів згідно зі звичайною законодавчою процедурою, ухвалюють положення щодо процедур та умов, необхідних для ініціативи громадян, включаючи положення щодо мінімальної кількості держав-членів, із яких мають походити такі громадяни.

Європейський парламент та Рада 16 лютого 2011 р. прийняли Регламент № 211/2011 “Про громадянську ініціативу”, який був опублікований 11 березня 2011 р. Згідно із цим документом громадянська ініціатива процедурно має відбуватися в такий спосіб.

По-перше, необхідно створити громадянський комітет у кількості не менше ніж 7 осіб і всі вони мають бути громадянами різних держав-членів. Далі необхідно зареєструвати такий комітет та громадянську ініціативу в Європейській комісії, при цьому комітет має забезпечити переклад громадянської ініціативи на всі офіційні мови ЄС одразу після реєстрації.

По-друге, після реєстрації ініціативи необхідно набрати в підтримку не менше 1 млн підписів протягом 12 місяців із дати реєстрації. При цьому, для кожної країни встановлена мінімальна кількість голосів, які мають бути в ній отримані. Найбільше в Німеччині – 74 250, найменше на Мальті – 3 750. Усі підписи мають бути зібрані у щонайменше семи державах-членах.

По-третє, після того як підписи зібрані, громадянський комітет має отримати відповідне підтвердження в кожній країні, у якій було отримано мінімальну кількість голосів. Після цього таку ініціативу може бути передано Європейській комісії, яка, у свою чергу, вирішує у який найбільш оптимальний спосіб її імплементувати в законодавство ЄС.

По-четверте, згідно з Регламентом № 211/2011 “Про громадянську ініціативу” він набуває чинності з 01 квітня 2012 р.

Отже, узагальнюючи все вищевказане, є всі підстави стверджувати, що, незважаючи на таку високу ідею, як громадянська ініціатива в законодавчому процесі, її втілення є досить гро-

мізким, затратним та довгим у часі. Усі ці чинники досить суттєво зменшують ефективність таких процедур.

Згідно зі ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України [10]. Таким чином, у Конституції міститься вичерпний перелік суб'єктів законодавчої ініціативи.

Розглядаючи питання про законодавчу ініціативу громадян України, слід зазначити, що вони (громадяни) на відміну від європейців, не мають чіткого та формально визначеного права законодавчої ініціативи. Більш того, вони жодним чином не можуть здійснити це право, оскільки відсутні будь-які механізми його реалізації, хоча є всі підстави стверджувати, що право законодавчої ініціативи презюмується у відповідних правових актах. Як вже зазначалося вище, відповідно до ст. 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. Конституційний суд України у своєму Рішенні від 05 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 визначив, що "носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ". Це треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії в порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України [5].

Отже, народ України має будь-яке право чи повноваження, яким наділені державні органи та може його використовувати за допомогою будь-яких форм безпосередньої демократії. Безумовно, одним із таких суверенних прав народу є право законодавчої ініціативи. Однак для того, щоб реалізувати це право, необхідні певні зміни до вітчизняного законодавства, а відтак варто розробити та прийняти закон про законодавчу ініціативу громадян України.

Основними положеннями, які мають бути зазначені в запропонованому законі, є такі.

Необхідно визначити, що може бути два види законодавчої ініціативи громадян: місцева та всеукраїнська. Під місцевою законодавчою ініціативою слід розуміти громадянську ініціативу, яка реалізована мешканцями одномандатного виборчого округу.

Для реалізації цієї ініціативи громадянам потрібно створити ініціативну групу в кількості не менше 5 осіб та разом із законопроектом зареєструвати у відповідному управлінні юстиції обласного рівня. Управління юстиції може відмовити в реєстрації ініціативи тільки в тому разі, якщо вона суперечить Конституції України. Така відмова може бути оскаржена до суду. Відмовити в реєстрації ініціативної групи можна лише тоді, коли ініціаторами є неповнолітні або обмежено дієздатні чи недієздатні особи. Також доцільно було б наділити правом ініціативної групи громадські організації.

Після реєстрації законодавчої ініціативи на її підтримку необхідно зібрати 10 тис. підписів громадян, які проживають у цьому окрузі. Після того, як будуть зібрані підписи, ініціативна група має звернутися до народного депутата, який був обраний в певному одномандатному окрузі, з пропозицією щодо подання ним ініціативи у вигляді законопроекту до Верховної Ради України. При цьому варто зазначити, що народний депутат не має права відмовити у внесенні того чи іншого законопроекту до Верховної Ради України і зобов'язаний його відповідним чином оформити та зареєструвати.

Варто також зобов'язати народного депутата звітувати про всі громадські ініціативи, які він вніс, а також про те, на якій стадії законотворчого процесу вони перебувають, та передбачити відповідальність за неподання до Верховної Ради України громадянської ініціативи аж до відкликання його із посади, на яку було обрано.

Розглядаючи всеукраїнську законодавчу ініціативу громадян, слід зазначити, що вона повинна мати місце тоді, коли громадська законодавча ініціатива має на меті внесення змін до Конституції України. При цьому необхідно було б створити ініціативні групи у не менше ніж 2/3 від загальної кількості областей та зібрати не менше ніж 1 млн підписів громадян і не

менше ніж 50 тис. у кожній. Такі ініціативні групи та законопроект про внесення змін до Конституції України мають реєструватися Міністерством юстиції, а сам законопроект разом із зібраними підписами передаватися Президентові України для внесення на розгляд до Верховної Ради України та проходження відповідної процедури.

Висновки. Підсумовуючи, можна зазначити таке. По-перше, держава має забезпечити реалізацію народом своїх суверенних прав, у тому числі й права законодавчої ініціативи, які передбачені Конституцією. Відсутність відповідних механізмів реалізації суверенного права народу щодо законодавчої ініціативи можна вважати обмеженням народного суверенітету.

Однак, незважаючи на це, законопроект, який внесений народним депутатом П.Різаненком, отримав негативний висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя. При цьому цим законопроектом запроваджувалися досить прості механізми реалізації громадянами права законодавчої ініціативи з урахуванням можливостей, які надаються е-урядуванням [13].

По-друге, створення механізму реалізації громадянами України права законодавчої ініціативи дасть змогу підвищити ефективність державного управління, що буде зумовлено тим фактом, що забезпечуватиметься більш тісний зв'язок між потребами громадян та законодавчою роботою Верховної Ради України.

По-третє, імплементація стандартів ЄС у сферу законодавчого процесу повною мірою відповідатиме тій політиці, яка задекларована нашою державою та передбачена п. 2 ст. 11 Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, згідно з яким має бути забезпечено інтеграцію України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі.

По-четверте, автор розуміє наскільки є складним питання надання можливості громадянам реалізовувати право законодавчої ініціативи і тут проблема полягає навіть не у недосконалому законодавстві чи низькоефективному державному управлінні, а в тому, що громадянам України певний час буде важко змінювати свою свідомість та реалізовувати таке право на практиці. Саме тому необхідно, крім усього іншого, розгорнути активну кампанію щодо інформування громадян про їхнє право законодавчої ініціативи, після його законодавчого закріплення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. / С. А. Авакьян. – М. : Юрист, 2005. – Т. 2. – 749 с.
2. Юридический словарь / [редкол. : С. Н. Братусь, Н. Д. Казанцев, С. Ф. Кекечян и др.]. – М. : Юрид. лит., 1953. – 783 с.
3. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Мудра О. М. – Київ, 2003. – 17 с.
4. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні : навч. посіб. / А. М. Ришелюк. – Київ : НАДУ, 2004. – 220 с.
5. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу / О. І. Ющик. – Київ : Парлам. вид-во, 2004. – 519 с.
6. Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Перерва Ю. М. – Київ, 2009. – 19 с.
7. Про регламент Верховної Ради України : Закон України // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 12. – Ст. 565. – С. 12.
8. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurodocs.sdla.gov.ua/DocumentViewLast/tabid/30/ctl/Edit/mid/31/ID/10006386/Lang/Default.aspx>.
9. Regulation (EU) No 211/2011 of the European parliament and of the council of 16 February 2011 on the citizens' initiative // Official Journal of the European Union 11.03.2011. L 65/1.

10. Конституція України // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 72/1 [Спецвипуск]. – Ст. 2598. – С. 15.
11. Рішення Конституційного суду України по справі № 1-5/2005 від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605. – С. 31.
12. Про судоустрій та статус суддів : Закон України // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840. – С. 17.
13. Проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо народної законодавчої ініціативи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60139.
14. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – Київ : Укр. енцикл., 1998 – Т. 5. – 190 с.

REFERENCES

1. Avak'yan S. A. Constitutional Law of Russia: Study Course: v 2 t. / S. A. Avak'yan. – М. : Yuryst", 2005. – Т. 2. – 749 s.
2. Legal dictionary / [redkol. S. N. Bratus', N. D. Kazantsev, S. F. Kekech'yan y dr.]. – М. : Yuryd. lyt., 1953. – 783 s.
3. Mudra O. M. Constitutional status of subjects of the law of legislative initiative: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.02 / Mudra O. M. – Kyiv, 2003. – 17 s.
4. Ryshelyuk A. M. Law-making Process in Ukraine: teach. manual /navch. posib. / A. M. Ryshelyuk. – Kyiv : NADU, 2004. – 220 s.
5. Yushchik O. I. Theoretical Foundations of the Legislative Process / O. I. Yushchik. – Kyiv : Parlam. vyd-vo, 2004. – 519 s.
6. Pererva YU.M. Legislative process in Ukraine : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.02 / Pererva YU. M. – Kyiv, 2009. – 19 s.
7. On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine: Law of Ukraine // Ofits. visn. Ukraine. – 2010. – № 12. – St. 565. – S. 12.
8. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the functioning of the European Union [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://eurodocs.sdla.gov.ua/DocumentViewLast/tabid/30/ctl/Edit/mid/31/ID/10006386/Lang/Default.aspx>.
9. Regulation (EU) No 211/2011 of the european parliament and of the council of 16 February 2011 on the citizens' initiative // Official Journal of the European Union 11.03.2011. L 65/1.
10. The Constitution of Ukraine // Ofits. visn. Ukraine. – 2010. – № 72/1 [Spetsvypusk]. – St. 2598. – S. 15.
11. Decision of the Constitutional Court of Ukraine in case No. 1-5/2005 of October 5, 2005 № 6-rp/2005 // Ofits. visn. Ukraine. – 2005. – № 41. – St. 2605. – S. 31.
12. On the Judicial System and the Status of Judges: The Law of Ukraine // Ofits. visn. Ukraine. – 2010. – № 55. – St. 1840. – S. 17.
13. Draft Law on Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine on the People's Legislative Initiative [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60139
14. Law Encyclopedia: v 6 t. / redkol. : YU. S. Shemshuchenko (holova) ta in. – Kyiv : Ukr. entsykl., 1998 – Т. 5. – 190 s.

SUMMARY

The article is dedicated to the analysis of right legislative initiative of the European Union citizens. The author researched and analyzed the scientific articles of both: domestic and foreign scientists. Issues related to the definition of direct democracy, the legislative procedure, and the implementation forms of the power directly by the people were searched particularly. The European

Union legislation has been thoroughly researched and analyzed, which does not limit the forms and methods of implementing the legislative initiative, despite the fact that the European Commission is the sole subject of the right of legislative initiative.

The author analyzed the EU Regulation No. 211/2011 “On the Citizen Initiative”. The researcher concluded, despite such a big idea as a civic initiative in the legislative process, its implementation is quite cumbersome, costly and long-term. All these factors significantly reduce the effectiveness of such procedures. That is why this situation can lead to the difficulty or even impossibility for the EU citizens to exercise their rights. The author also analyzed the Constitution of Ukraine and the decision of the Constitutional Court of Ukraine, on the basis of which he reached the conclusion – the people of Ukraine have any right or authority, which are endowed with state bodies and can be used by any forms of direct democracy. One of such sovereign rights of the people is the right of legislative initiative. However, in order to implement this right, necessary changes to domestic legislation, it is necessary to develop and adopt the Law of Ukraine “On the Legislative Initiative of Citizens of Ukraine”. The author has substantiated considering two types of citizens' legislative initiative: local and all-Ukrainian. The local legislative initiative means as the civil initiative, which is implemented by the inhabitants of a single-mandate constituency. To implement this initiative, citizens will need to create an initiative group of at least 5 people and, together with the bill, to register with the relevant department of justice of the oblast level. As for the all-Ukrainian legislative initiative of citizens, it should take place when the public legislative initiative is aimed at introducing amendments to the Constitution of Ukraine. At the same time, it would be necessary to create initiative groups of not less than 2/3 of the total number of oblasts and to collect not less than 1 million signatures of citizens and not less than 50 thousand in each.

The author understands how complicated is the issue of allowing citizens to exercise the right of legislative initiative, and here the problem is not even in imperfect legislation or ineffective government, but that citizens of Ukraine for some time will be difficult to change their minds and exercise this right in practice. That is why, apart from everything else, it is necessary to deploy an active campaign to inform citizens of their right to legislative initiative after its legislative consolidation.