

УДК 342.736

*А. Г. Ємельянова**аспірант**Інституту законодавства Верховної Ради України,
асистент кафедри гуманітарних і правових дисциплін
Донецького національного університету економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НАРОДНОЇ ПРАВОТВОРЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ЗА ДОПОМОГОЮ ЕЛЕКТРОННОЇ ПЕТИЦІЇ

Розвиток громадянського суспільства в Україні, хід демократичних процесів творення держави набирає шалених обертів. Активні члени громадянського суспільства рідше залишаються осторонь процесів державотворення, беручи участь у громадських слуханнях, засіданнях органів державної влади та місцевого самоврядування, впливаючи на формування та видатки місцевих бюджетів, подаючи місцеві ініціативи та е-петиції, тим самим реалізуючи своє право на участь в управлінні державними справами за допомогою форм безпосередньої демократії.

Відповідно до ст. 5 Конституції України [1] носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 69 Конституції України [1] народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Таким чином, норми Конституції України передбачають реалізацію влади народом та здійснення власного волевиявлення шляхом використання форм безпосередньої демократії. Волевиявлення народу та здійснення ним влади може бути реалізовано в різних формах, зокрема шляхом реалізації права на правотворчу ініціативу через інструменти безпосередньої демократії, а саме е-петиції.

Автор використовує термін «правотворчий», а не «законодавчий», оскільки правові норми можуть бути закріплені не лише в законах, а також в інших нормативно-правових актах, що залежить безпосередньо від сутності самої ініціативи. Поняття «правотворчий», на думку автора, є більш широким по відношенню до поняття «законотворчий» та співвідноситься з ним як загальне із спеціальним.

Питання реалізації народної правотворчої ініціативи за допомогою електронної петиції, на нашу думку, підлягає детальному вивченню у зв'язку з подальшою перспективою становлення інституту е-петицій в Україні.

Метою статті є аналіз перспективи використання е-петиції як інструменту прямої демократії для реалізації громадянами права на правотворчу ініціативу.

Багато вчених, таких як С.М. Гусаров, А.М. Євгенєва, О.Т. Зима, В.М. Корчака, В.Ф. Нестерович, М.М. Смук, О.В. Щербанюк та інші, приділяли увагу вивченню питання народної правотворчої та законодавчої ініціативи та необхідності її конституційного й законодавчого закріплення.

Народна законодавча та правотворча ініціатива – не нові поняття для світового конституціоналізму. Різноманітні моделі правотворчої ініціативи функціонують в Австрії, Данії, Італії, Сполучених Штатах Америки, Швеції, Швейцарії та інших країнах. Пропонуємо розглянути моделі правотворчої ініціативи, які відомі науці конституційного права, з метою подальшого аналізу перспективи застосування тієї чи іншої моделі народної правотворчої ініціативи в Україні.

Т.О. Рябченко, А.В. Щербанюк виділяють дві моделі інституту народної правотворчої ініціативи, зокрема: ініціативу як інститут безпосередньої демократії та ініціативу як змішаний конституційно-правовий інститут. Перша модель передбачає вирішення публічно-правових питань громадянами, а не їх представниками. Вона реалізується у двох варіантах: народна ініціатива без залучення представницького органу та народна ініціатива, яка вноситься в представницький орган з наступним винесенням на референдум. Друга модель народної правотворчої ініціативи може мати такі різновиди: 1) ініціативні пропозиції громадян у представницький орган державної влади для їх розгляду та прийняття. У випадку незгоди представницького органу вони виносяться на референдум (Латвія); 2) ініціативні пропозиції громадян вносяться в парламент, який їх розглядає та самостійно приймає по ним рішення (передбачено конституційним законодавством Австрії, Італії, Іспанії, однак практично не використовується) [2, с. 98; 3, с. 28].

На нашу думку, народна правотворча ініціатива за своєю природою є формою безпосередньої демократії, оскільки має на меті створення/прийняття нормативно-правових актів, які з якоїсь причини не розробляються та не приймаються парламентом чи урядом, якому, власне, і було делеговано народом ці повноваження. Реалізація такого механізму може бути здійснена в рамках

моделей народної правотворчої ініціативи, описаних вище. Проте кожна держава розробляє нормативно-правові акти та регулює нормотворчі процеси, процеси здійснення управління державною владою народом у свій спосіб. Це залежить від історичних особливостей держави, темпів розвитку суспільства, рівня демократії та інших причин.

В Україні на теперішній час жодна з вищезначених моделей не застосовується, хоча і питання щодо прийняття законів можуть розглядатися на всеукраїнському референдумі з певними обмеженнями щодо кола питань. Варто зазначити, що всеукраїнський референдум було проведено в незалежній Україні двічі: 24 серпня 1991 року щодо підтвердження незалежності України та 16 квітня 2000 року щодо реформування системи державного управління. За результатами першого референдуму Україна залишилася незалежною, а от результати другого референдуму не отримали жодної нормативно-правової реалізації та подальшого впровадження. Нагадаємо, що за результатами другого референдуму, відповідно до повідомлення Центральної виборчої комісії від 25.04.2000 р. «Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року» [4] громадяни підтримали усі питання, що виносилися на голосування, а саме: щодо змін до Конституції України та надання більш широких повноважень Президенту; щодо необхідності обмеження депутатської недоторканості; щодо зменшення загальної кількості народних депутатів; щодо формування в Україні двопалатного парламенту. Подальша відмова парламенту реалізувати результати референдуму ставить під сумнів можливість дієвості даного механізму в Україні.

Варто зазначити, що громадянське суспільство з моменту проведення останнього референдуму в Україні змінилося, а тиск на владні структури з боку активних його членів суттєво посилюється. На нашу думку, ці позитивні зміни також впливають і на можливість ефективного впровадження і реалізації такого інструменту безпосередньої демократії, як народна правотворча ініціатива.

Окрім цього, громадяни мають змогу долучатися до розробки законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів під час громадських обговорень законопроектів, проектів рішень і постанов нормативно-правових актів міністерств та органів місцевого самоврядування; під час громадських слухань щодо прийняття та/чи внесення змін до проектів містобудівної документації; за допомогою місцевих ініціатив, під час реалізації яких може бути прийнято проект рішення, запропонований ініціативною групою.

Форми моделей народної правотворчої ініціативи, що наведені науковцями Т.О. Рябченко та А.В. Щербанюк, передбачають використання референдуму як інструменту участі в управлінні

державними справами з метою здійснення народної правотворчої діяльності. Враховуючи наведене вище, референдум – не єдиний результативний інструмент, що може бути використаний для реалізації народної правотворчої ініціативи.

25.08.2015 року указом Президента України № 501/2015 було затверджено Національну стратегію у сфері прав людини. Однією з частин Стратегії є забезпечення права на участь в управлінні державними справами та у виборах, а однією зі стратегічних цілей, у цьому напрямку, є забезпечення ефективної взаємодії між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, зокрема шляхом удосконалення процедур залучення інститутів громадянського суспільства до процесу підготовки та прийняття рішень органами державної влади, органами місцевого самоврядування [5].

Удосконалення процедури народної правотворчої ініціативи як інструменту залучення членів громадянського суспільства до процесу підготовки та прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування є пріоритетним стратегічним напрямом розвитку держави, що має сприяти зміцненню довіри громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування, прозорості прийняття рішень та забезпеченню членам громадянського суспільства реалізації права на участь в управлінні державними справами.

Враховуючи популяризацію та впровадження інструментів е-демократії у всі сфери суспільного життя, на нашу думку, їх варто використовувати і для реалізації права на народну правотворчу ініціативу.

Автор вважає, що жодна з розглянутих моделей народної правотворчої ініціативи не може ефективно функціонувати в Україні, проте симбіоз декількох її елементів, а також додавання нових допоможе у створенні української форми народної правотворчої ініціативи. Безперечно, ближчою до реалій України є саме друга модель народної правотворчої ініціативи, а саме подання ініціативних пропозицій громадянами в представницький орган державної влади для їх розгляду та прийняття. Проектування нормативно-правових актів повинно здійснюватися із залученням експертів-нормотворців, знавців норм законопроекування та юридичної техніки, а також спеціалістів у відповідній галузі з метою уникнення подвійного трактування законів, колізій між нормативно-правовими актами. Варто також дотримуватися балансу між бюрократичною процедурою та ефективною реалізацією народної правотворчої ініціативи.

На нашу думку, народна правотворча ініціатива може ефективно реалізуватися за допомогою е-петиції до Президента України, Верховної Ради

України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування, відповідно до компетенції кожного. Враховуючи недостатньо високий рівень правової свідомості українців, проекти поданих за допомогою сервісу е-петицій нормативно-правових актів повинні проходити попередню модерацію з метою спрямування того чи іншого нормативно-правового акту до відповідного органу чи посадової особи, до сфери компетенції якого належать повноваження щодо вирішення того чи іншого питання.

Окрім цього, е-петиція з проектом нормативно-правового акту повинна зібрати більшу кількість підписів для її обов'язкового розгляду, ніж звичайна петиція, наприклад 30 000 підписів. Після підтримки петиції громадянами експертизу нормативно-правового акту мають провести відповідні структурні підрозділи Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України чи органів місцевого самоврядування (комітети, департаменти, відділи). На засідання відповідального структурного підрозділу органу державної влади чи місцевого самоврядування має бути запрошено ініціатора петиції. Експертні органи повинні сприяти проходженню нормативно-правового акту експертизи та повинні мати право вносити відповідні правки до проекту за погодженням з ініціатором петиції.

Процедура подання і проходження народної нормотворчої ініціативи, порядок внесення правок, причини відмови в прийнятті відповідного нормативно-правового акту повинні бути чітко передбачені законодавством. Забезпечення права народної правотворчої ініціативи повинно бути передбачено і Конституцією України. На нашу думку, варто внести зміни до ст. 93 Конституції України та доповнити її ч. 2 «Право народної правотворчої ініціативи може бути реалізовано народом України за допомогою електронної петиції. Порядок подачі електронної петиції, яка містить законодавчу ініціативу, строки її розгляду та кількість підписів, необхідних для її реалізації, встановлюється законодавством».

Така змішана форма другої моделі народної правотворчої ініціативи, на нашу думку, може стати ефективним інструментом участі в управлінні державними справами. Окрім цього, у відповідному нормативно-правовому акті, який регулює процедурні аспекти нормотворчої ініціативи, повинна бути передбачена відповідальність за затягування строків попереднього розгляду проекту нормативно-правового акту, здійснення експертизи, оголошення відкритого засідання щодо положень закону.

Варто зазначити, що е-петиції вже спричинювали нормотворення, оскільки за результатами розгляду питань, поставлених у петиціях, які набрали необхідну кількість голосів для обов'язко-

вого розгляду, приймаються відповідні рішення Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування.

За результатами розгляду петицій були прийняті відповідні нормативно-правові акти: указ Президента України щодо нагородження Андрія Кузьменка орденом «За заслуги» I ступеня (по смертно); Закон України «Про внесення зміни до статті 9 Закону України «Про громадянство України» (щодо встановлення спрощеного порядку прийняття до громадянства України іноземців та осіб без громадянства, які проходять військову службу у Збройних Силах України); щодо оновлення суддівського корпусу. Отже, е-петиції вже стали рушієм прийняття тих чи інших нормативно-правових актів.

Аналізуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що інститут народної правотворчої ініціативи є надзвичайно перспективним інструментом безпосередньої демократії для впровадження. Відсутність належного нормативно-правового регулювання народної нормотворчої ініціативи та невдалий досвід реалізації результатів проведення всеукраїнського референдуму в минулому не сприяє активному використанню цього інструменту в Україні.

Внесення змін до Конституції України щодо народної правотворчої ініціативи, а також розробка і прийняття відповідного нормативно-правового акту щодо процедурних питань подання і розгляду е-петиції із правотворчою ініціативою сприятиме використанню цього ефективного інструменту прямої демократії. Окрім цього, прийняття за допомогою народної нормотворчої ініціативи нормативно-правові акти підсилить діалог між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами, спричинить реальне залучення громадян до управління державними справами та зміцнить довіру до владних органів.

Проблема впровадження та реалізації нормотворчої діяльності за народною ініціативою потребує подальших досліджень із точки зору розробки безпосередньо самої процедури проведення експертизи проекту нормативно-правового акту, наданому в е-петиції; дослідження щодо необхідної кількості підписів, яку має зібрати нормотворча петиція для її обов'язкового розгляду; щодо оцінки ризиків впровадження такого механізму безпосередньої демократії.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. Щербанюк О.В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні / О.В. Щербанюк // Порівняльно-аналітичне право – електронне наукове фахове видання юридичного

факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет». – 2013. – № 2. – С. 367.

3. Рябченко Т.О. Народна правотворча ініціатива як форма реалізації законотворчих повноважень народу / Т.О. Рябченко // Правові засади функціонування публічної влади щодо забезпечення інтелектуального розвитку та безпеки суспільства : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 19-20 трав.2016 р., Суми, Україна ; Сумський держ. ун-т, юрид. фак.-т. – Суми, 2016. – С. 27–30.

4. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року: Повідомлення Центральної Вибірчої Комісії від 25.04.2000 року vd20000425 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00>.

5. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.

Анотація

Емельянова А. Г. Реалізація права народної правотворчої ініціативи за допомогою електронної петиції. – Стаття.

У статті розглянуто моделі народної правотворчої ініціативи, а також перспективи використання е-петиції для реалізації права на народну нормотворчу ініціативу.

Ключові слова: народна нормотворча ініціатива, е-петиції, моделі народної нормотворчої ініціативи, проектування нормативно-правових актів, референдум.

Аннотация

Емельянова А. Г. Реализация права народной правотворческой инициативы с помощью электронной петиции. – Статья.

В статье рассмотрены модели народной правотворческой инициативы, а также перспективы использования э-петиции для реализации права на народную нормотворческую инициативу.

Ключевые слова: народная нормотворческая инициатива, э-петиции, модели народной нормотворческой инициативы, проектирование нормативно-правовых актов, референдум.

Summary

Yemelianova A. G. Realization of the right of people's law-making initiative with help of e-petition. – Article.

Models of people's law-making initiative, perspectives for e-petition using for realization the right of people's law-making initiative was described in the article.

Key words: people's law-making initiative, e-petition, models of people's law-making initiative, law drafting, referenda.