

О. О. ЮЩЕНКО

УЧАСТЬ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ У ЗАКОНОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ: ПОНЯТТЯ, СИСТЕМА, ПРИНЦИПИ

Конституція України закріпила пріоритетність безпосереднього народовладдя у нашій державі, визначивши носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні народ (ст. 5) та гарантувала його право здійснювати своє волевиявлення безпосередньо, зокрема шляхом прийняття конституції та звичайних законів на референдумі (ст. 69).

Основний Закон також проголосив Україну демократичною правовою державою (ст. 3), що зумовлює наявність ефективних механізмів для залучення громадян до вирішення найважливіших державних та суспільних питань, у тому числі до законодавчої діяльності Верховної Ради України¹.

Законодавство України створює можливості для участі громадян майже на всіх етапах творення закону. При цьому така участь відбувається у певних формах, визначених Конституцією та законами України. Так, статті 69, 72, 73, 74, п. 2 ст. 85, п. 6 ст. 106, 156 Основного Закону України встановлюють основні засади всеукраїнського референдуму, ст. 40 – звернення громадян². Положення про форми участі громадян у законотворчому процесі також містяться у законах України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»³, «Про звернення громадян»⁴, «Про комітети Верховної Ради України»⁵, Регламенті Верховної Ради України⁶ та ін.

Водночас, незважаючи на наявність певного рівня законодавчого врегулювання, участь громадян у законотворенні комплексно не досліджувалися в юридичній науці. Окремі форми такої участі розглядаються, як правило, в контексті форм безпосередньої демократії, участі громадян у роботі парламенту або як окремі інститути. Наприклад, референдуму та його окремим аспектам присвячено праці таких авторів, як: М. І. Ставнійчук⁷, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко⁸, В. В. Маклаков⁹, С. Туллі¹⁰ та ін., зверненню громадян – В. В. Мальков¹¹, О. А. Дворак¹², Т. М. Заворотченко¹³, парламентським слуханням – М. Г. Никитенко¹⁴, Ю. Г. Барабаш¹⁵ та ін.

Для того, щоб сформулювати дефініцію участі громадян у законотворчому процесі, окреслити та систематизувати її форми, а також виділити основні принципи участі, визначимо такі поняття: «форма участі громадян у законотворчому процесі», «участь громадян у законотворчому процесі» та «право громадян на участь у законотворчому процесі», які невід’ємно пов’язані між собою.

Форма участі громадян у процесі творення закону та участь громадян у цьому процесі з точки зору категорій діалектики співвідносяться між собою як форма і зміст. Участь громадян у законотворчому процесі, у свою чергу, являє собою діяльність у процесі реалізації громадянами гарантованого їм Конституцією та законами України права на таку участь.

Отже, вирішення поставлених перед нами завдань доцільно розпочати з розгляду права громадян на участь у законотворчому процесі. Вказане право має свої особливі ознаки. Насамперед воно є правом публічним, оскільки є складовою права брати участь в управлінні державними справами. При цьому право громадян на участь у законотворенні не можна ототожнювати з правом на видання

законів, оскільки воно не обмежується лише правом приймати (змінювати, скасувати) закони, а охоплює всі аспекти творення закону, включає у себе участь майже на всіх стадіях законотворчого процесу, в тому числі під час розробки законопроекту та його розгляду.

Право громадян на участь у законотворенні закріплено в Конституції та законах України у вигляді сукупності прав: право брати участь у референдумах (ст. 70 та 72 Конституції України), право направляти колективні та індивідуальні звернення (ст. 40 Конституції України), право брати участь у парламентських слуханнях (ст. 235 Регламенту Верховної Ради України) тощо. Отже, однією з ознак вказаного права є його комплексний характер.

Визначення обсягу права громадян на участь у законотворчому процесі випливає зі змісту поняття «законотворчість», яке включає у себе: виявлення суспільних відносин, що потребують законодавчого врегулювання, встановлення, зміну та скасування законів з метою такого врегулювання.

Наведені ознаки права громадян на участь у законотворчому процесі зумовлюють особливості такої участі. З огляду на це, *участь громадян у законотворчому процесі слід розглядати як публічну діяльність, що здійснюється у процесі реалізації громадянами гарантованого їм Конституцією та законами України права на таку участь, а отже, спрямована на виявлення суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, а також на встановлення, зміну та скасування законів з метою такого врегулювання.*

Форми участі громадян у законотворчому процесі є зовнішнім вираженням такої участі. По своїй суті вони є механізмами (способами) реалізації права громадян на участь у творенні закону. Подібні механізми (способи) визначаються у Конституції і законах України, положення яких можуть бути конкретизовані в інших нормативно-правових актах. При цьому відповідно до чинного законодавства України, громадяни можуть брати участь у законотворчому процесі як безпосередньо – шляхом прийняття (зміни, скасування) законів на референдумі, так і опосередковано – через суб'єктів законодавчої ініціативи, Верховну Раду України та створені нею органи (наприклад, участь у парламентських слуханнях, участь у всенародних обговореннях, направлення звернень тощо).

З огляду на зазначене, можна виділити основні ознаки форм участі громадян України у законотворчому процесі, а саме:

1) являють собою способи реалізації права громадян на участь у законотворенні;

2) регламентовані Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами;

3) передбачають можливість здійснювати законотворення безпосередньо – шляхом прийняття (зміни, скасування) законів на референдумі, а також опосередковано – шляхом участі у роботі парламенту і його органів та співпраці з суб'єктами законодавчої ініціативи.

Згідно з вищезазначеними ознаками *формами участі громадян у законотворчому процесі є регламентовані Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами способи реалізації права громадян на участь у законотворенні, які виражаються у можливостях здійснювати законотворення безпосередньо – шляхом прийняття (зміни, скасування) законів на референдумі, а також опосередковано – шляхом участі у роботі парламенту і його органів та*

співпраці з суб'єктами законодавчої ініціативи.

Як уже згадувалося, у науковій юридичній літературі відсутній комплексний підхід до розгляду форм участі громадян у законотворчому процесі. Проте, на нашу думку, сукупність подібних форм слід розглядати саме як систему способів реалізації права громадян на участь у законотворенні. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне визначити критерії їх систематизації.

Як ми вже з'ясували, громадяни можуть реалізувати право на участь у законотворенні безпосередньо або через суб'єктів права законодавчої ініціативи, а також Верховну Раду України та її органи. Залежно від цього форми участі громадян у законотворчому процесі можна поділити *за способом реалізації громадянами свого права на участь у законотворенні на безпосередні та опосередковані.*

Чинне законодавство нашої держави наразі встановлює лише одну безпосередню форму участі громадян у законотворчому процесі — референдум. Решту форм участі громадян у законотворчому процесі України будемо відносити до опосередкованих.

Форми участі громадян у законотворчому процесі також можуть бути класифіковані *за наслідками реалізації громадянами свого права на участь у законотворенні на імперативні та рекомендаційні.* У першому випадку наслідки реалізації права громадянина на участь у законотворенні виявляються у конкретних актах, які є загальнообов'язковими для виконання або породжують обов'язок законодавчого органу розглянути їх в офіційному порядку. У другому випадку наслідки реалізації права громадянина на участь у законотворенні не мають обов'язкового характеру в законотворчому процесі, а є певною рекомендацією громадян.

Єдиною імперативною формою участі громадян у законотворенні, передбаченою чинним законодавством, є референдум. Решту форм участі відносять до рекомендаційних.

Право громадян України на участь у законотворчому процесі, як правило, може бути реалізоване ними незалежно від рівня освіти та фахової підготовки щодо предмета законотворення. Наприклад, для того, щоб брати участь у референдумі або звернутися до суб'єкта законодавчої ініціативи зі зверненням, не обов'язково бути фахівцем у галузі права, економіки тощо. Однак в окремих випадках участь у законотворчому процесі може брати лише громадянин із відповідною спеціальною освітою у тій чи іншій галузі. Наприклад, експертні висновки щодо законопроектів, які розглядаються Верховною Радою України, можуть надати лише фахівці з відповідних питань. У зв'язку з цим за *суб'єктним складом* форми участі громадян у законотворчому процесі можна розподілити на *загальні та спеціальні.*

До загальних форм участі громадян належать: референдуми; всенародні обговорення законопроектів; звернення громадян. Прикладами спеціальних форм є: участь у засіданнях комітетів Верховної Ради України; участь у парламентських слуханнях та ін.

Форми участі громадян у законотворчому процесі також можуть бути розподілені: на ті, в яких право громадян на участь у законотворенні може бути реалізоване ними виключно у співпраці з Верховною Радою України та її органами, та ті, в яких право громадянина на участь у законотворчому процесі не обмежується співпрацею з Верховною Радою України та її органами. Залежно від цього за *місцем реалізації права громадян на участь у законотворенні* форми

участі громадян у законотворчому процесі можуть бути *парламентськими* або *позапарламентськими*.

Розглянувши особливості окремих форм участі громадян у законотворчому процесі, доходимо висновку, що всі імперативні форми такої участі за способом реалізації вказаного права є безпосередніми (наприклад, референдум), а рекомендаційні – опосередкованими (решта форм). Крім того, на відміну від імперативних форм, усі рекомендаційні форми участі громадян у законотворчому процесі за суб'єктним складом можна розподілити на загальні (наприклад, звернення) та спеціальні (наприклад, участь фахівців і експертів у розробці законопроекту). При цьому рекомендаційні форми за місцем реалізації громадянами свого права на участь у законотворенні можуть бути як парламентські (наприклад, парламентські слухання), так і позапарламентські (наприклад, надання експертних висновків щодо законопроекту).

З огляду на вищезазначене, вважаємо за доцільне виділити у межах форм участі громадян у законотворчому процесі три основні групи. Першу групу складає референдум як єдина імперативна форма участі громадян у законотворенні, передбачена чинним законодавством. До другої належать загальні рекомендаційні форми участі громадян у законотворенні: всенародне обговорення та звернення громадян. До третьої групи відносять спеціальні рекомендаційні форми участі громадян у законотворчому процесі: участь у парламентських слуханнях та всі форми участі фахівців та експертів під час розробки та розгляду законопроектів.

Участь громадян у законотворчому процесі базується на певних принципах, під якими слід розуміти основні засади, вихідні ідеї, які відображають сутність та особливості такої участі.

Принципи участі громадян у законотворчому процесі відображають ступінь захищеності вказаного права у державі, можливості та рівень його реалізації кожним громадянином, а також обов'язок держави з його забезпечення. Фактично принципи участі громадян у законотворчому процесі є тим базисом, на якому будується уся система гарантій права громадян на таку участь.

Принципи участі громадян у законотворчому процесі можна поділити на дві групи. Першу групу складають *загальні* принципи, притаманні усім формам такої участі. Ці принципи, як правило, закріплені на рівні Основного Закону України, до них належать: народовладдя; рівність у правах; пріоритетність прав людини; демократизм; верховенство права та ін.

Кожна з форм участі громадян у законотворчому процесі, у свою чергу, будується на власних принципах. Наприклад, принципами референдуму є: таємність голосування, безпосередня участь громадян та ін.

Отже, з огляду на вищезазначене зробимо такі висновки:

1. Участь громадян у законотворчому процесі слід розглядати як публічну діяльність, що здійснюється у процесі реалізації громадянами гарантованого їм Конституцією та законами України права на таку участь, а отже, вона спрямована на виявлення суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, а також на встановлення, зміну та скасування законів з метою такого врегулювання.

2. Форми участі громадян у законотворчому процесі можна визначити як регламентовані Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами способи реалізації права громадян на участь у законотворенні, які виявляються у можливостях здійснювати законотворення шляхом прийняття (зміни,

скасування) законів на референдумі, а також шляхом участі у роботі парламенту і його органів та співпраці з суб'єктами законодавчої ініціативи.

3. Форми участі громадян у законотворчому процесі можуть бути класифіковані за:

а) способом реалізації громадянином свого права на участь у законотворенні на:

– безпосередні – які передбачають можливість громадянина реалізувати своє право на участь у законотворенні шляхом безпосереднього волевиявлення;

– опосередковані – за яких право громадянина на участь у законотворенні реалізується ним за відсутності безпосереднього волевиявлення та полягає у співпраці з Верховною Радою України та її органами, а також з суб'єктами законодавчої ініціативи;

б) наслідками реалізації громадянином свого права на участь у законотворенні на:

– імперативні – наслідки реалізації права громадянина на участь у законотворенні виявляються у конкретних актах, які є загальнообов'язковими для виконання або породжують обов'язок законодавчого органу розглянути їх в офіційному порядку;

– рекомендаційні – наслідки реалізації права громадянина на участь у законотворенні не мають обов'язкового характеру в законотворчому процесі, а є певною рекомендацією громадян;

в) суб'єктивним складом на:

– загальні – які передбачають можливість участі у законотворчому процесі будь-якого громадянина, незалежно від освіти та фахової підготовки;

– спеціальні – які передбачають участь у законотворчому процесі лише наукової та фахової громадськості;

г) місцем реалізації права громадян на участь у законотворенні на:

– парламентські – за яких громадянин реалізує своє право на участь у законотворенні виключно у співпраці з Верховною Радою України та її органами;

– позапарламентські – за яких право громадянина на участь у законотворчому процесі не обмежується співпрацею з Верховною Радою України та її органами.

4. На основі вищезазначених критеріїв виділяємо три основні групи форм участі громадян у законотворчому процесі:

– перша – імперативні: чинне законодавство передбачає лише референдум;

– друга – загальні рекомендаційні: всенародне обговорення та звернення громадян;

– третя – спеціальні рекомендаційні: участь у парламентських слуханнях та всі форми участі фахівців та експертів під час розробки та розгляду законопроектів.

5. Участь громадян у законотворчому процесі та її форми базуються на певних принципах, які можна розподілити на:

– загальні – притаманні усім формам такої участі;

– спеціальні – характерні лише для окремих форм.

Основними загальними принципами участі громадян у законотворчому процесі є: народовладдя, рівність у правах, пріоритетність прав людини, демократизм, верховенство права та ін.

Спеціальні принципи участі громадян у законотворчому процесі відрізняють-

ся залежно від тієї чи іншої форми такої участі. Наприклад, у референдумі такими принципами є: таємність голосування, безпосередня участь громадян тощо.

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Там само. 3. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443; ВВР. – 1992. – № 35. – Ст.515; ВВР. – 2001. – № 49. – Ст.259; ВВР. – 2010. – № 48. – Ст. 564. 4. Закон України «Про звернення громадян» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – Ст.256; ВВР. – 1999. – № 26. – Ст.219; ВВР. – 2004. – № 13. – Ст.181; ВВР. – 2005. – № 11. – Ст.200; ВВР. – 2009. – № 36-37. – Ст.511. 5. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 19. – Ст.134; ВВР. – 1998. – № 40-41. – Ст.250; ВВР. – 2000. – № 12. – Ст.96; ВВР. – 2000. – № 13. – Ст.107; ВВР. – 2006. – № 17. – Ст.146; ВВР. – 2010. – № 4. – Ст.34; ВВР. – 2010. – № 48. – Ст.564. 6. Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст.133; ВВР. – 2010. – № 16-17. – Ст. 134; ВВР. – 2010. – № 21. – Ст.223; ВВР. – 2011. – № 10. – Ст.64; ВВР. – 2011. – № 12. – Ст.84. 7. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / [Погорілко В.Ф., Ставнійчук М.І., Руда Н.І. та ін.]; За ред. В.Ф.Погорілка; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2001. – 354 с. 8. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність / Шемшученко Ю.С. (заг. ред.); Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2000; Янчук А.О. Проведення референдумів в Україні (конституційно-правові аспекти): Дис. ... канд. наук: 12.00.02. – 2009. 9. Референдум во французской Пятой республике // Избирательные системы и партии в буржуазном государстве / Маклков В.В. – М. Изд-во ИГиП АН СССР, 1979. – С. 130-138. 10. Tully, Stephen. Corporations and international lawmaking / Stephen Tully. Koninklijke Brill NV, Leiden, the Netherlands. 2007. 11. Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. – М., 1967. 12. Дворак А.А. Реализация конституционного права граждан на обращение в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2003. – 246 с. 13. Заворотченко Т.М. Право на звернення в системі політичних прав і свобод людини й громадянина // Право і суспільство. – № 1/2010. – С. 12-16. 14. Никитенко М.Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Хабаровск, 2006. – 242 с. 15. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004.