

УДК 342.572

**НАРОДНА ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА
ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ:
ПЕРСПЕКТИВИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ**

**PEOPLE'S LEGISLATIVE INITIATIVE AS A FORM OF DIRECT DEMOCRACY:
PROSPECTS OF LEGAL REGULATION IN UKRAINE**

Галус О.О.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права*

Стаття присвячена визначенню поняття народної законодавчої ініціативи як форми безпосереднього народовладдя, аналізу перспектив її нормативно-правового закріплення. Проаналізовано підходи різних вчених щодо визначення народної законодавчої ініціативи, спроби закріплення її у проектах конституційних актів. Розроблено пропозиції щодо внесення змін до Конституції України з метою запровадження народної законодавчої ініціативи.

Ключові слова: безпосереднє народовладдя, форма безпосереднього народовладдя, народна ініціатива, народна законодавча ініціатива, суб'єкт законодавчої ініціативи.

Стаття посвящена определению понятия народной законодательной инициативы как формы непосредственного народовластия, анализу перспектив ее нормативно-правового закрепления. Проанализированы подходы различных ученых относительно определения народной законодательной инициативы, попытки закрепления ее в проектах конституционных актов. Разработаны предложения по внесению изменений в Конституцию Украины с целью внедрения народной законодательной инициативы.

Ключевые слова: непосредственное народовластие, форма непосредственного народовластия, народная инициатива, народная законодательная инициатива, субъект законодательной инициативы.

The article is devoted to defining the concept of people's legislative initiative as a form of direct democracy, analyzing the prospects of regulatory consolidation. The approaches of various scientists to determine the people's legislative initiative, attempts to consolidate it in the constitutional documents are given. Proposals for amendments to the Constitution of Ukraine in order to implement the people's legislative initiative are made.

Key words: direct democracy, the form of direct democracy, people's initiative, popular legislative initiative, the subject of legislative initiative.

Постановка проблеми. Вперше в Україні лише в Конституції 1996 р. народ було визнано носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, закріплено можливість здійснювати владу народом безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. На розвиток даного конституційного положення у ст. 69 Основного Закону закріплено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосереднього народовладдя. Даний перелік форм безпосереднього народовладдя не є вичерпним, адже з розвитком су-

спільства можуть з'явитися нові форми безпосереднього здійснення влади народом.

На сучасному етапі розвитку України, який характеризується важливими державотворчими процесами, пов'язаними із оновленням Конституції України, вирішенням питання про підписання Європейським Союзом Угоди про асоціацію з Україною тощо, особливої актуальності набуває питання запровадження нових форм безпосереднього народовладдя. Неодноразово науковцями, політиками, юристами-практиками ставилося питання про запровадження в Украї-

ні народної законодавчої ініціативи. Такі пропозиції було враховані Конституційною асамблеєю і відображені у пункті 13 попереднього проекту Концепції внесення змін до Конституції України.

Однак для запровадження в Україні такої форми безпосереднього народовладдя недостатньо внести лише зміни до Конституції України. На порядку денному стоїть питання про розробку проекту Закону про народну законодавчу ініціативу, що вимагає міцного наукового підґрунтя.

Стан дослідження. Дослідженням проблем безпосереднього народовладдя, його окремих форм займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: О. В. Батанов, О. В. Васьковська, В. П. Горбатенко, А. В. Грабильніков, А. І. Денисов, В. Т. Кабишев, Ю. Б. Ключковський, В. В. Комарова, Ю. Р. Мірошніченко, О. Г. Мурашин, Л. О. Нудненко, В. Ф. Погорілко, В. М. Руденко, О. В. Скрипнюк, М. І. Ставнійчук, В. Л. Федоренко та ін.

Попри значну кількість досліджень, присвячених проблемам безпосереднього народовладдя та його форм, в науці конституційного права України не було приділено достатньої уваги дослідженню питання народних ініціатив та їх різновидів. Лише останніми роками проводилися поодинокі дослідження народної ініціативи, народної законодавчої ініціативи, як правило, в контексті дослідження права законодавчої ініціативи та перспектив розширення його суб'єктів. Цим питанням присвячені праці Є. Ф. Глухачова, І. М. Жаровської, Г. В. Задорожньої, О. В. Лавриновича, І. Є. Словської, Ю. М. Перерви та ін.

З огляду на вищезазначене **метою** цієї статті є визначення поняття народної законодавчої ініціативи як форми безпосереднього народовладдя та розробка пропозицій щодо її закріплення в тексті Конституції України.

Виклад основного матеріалу. Народна правотворча ініціатива, як форма безпосереднього народовладдя, в Україні законодавчо не закріплена, і майже не застосовується на практиці. Це пояснюється відсутністю у громадян України права законодавчої ініціативи, передбаченого ст. 93 Конституції України. Громадяни України можуть лише опосередковано подавати свої законопроекти через народних депутатів. Однак при цьому відсутній обов'язок народного депутата щодо подачі даного законопроекту у Верховну Раду України.

Спроби конституційного врегулювання народної законодавчої ініціативи не раз поставали на різних історичних етапах. Перші з них пов'язані із становленням української державності у XIX – початку XX ст., у тому числі із діяльністю перших політичних організацій (XIX – початок XX ст.). Так, Національно-радикальне крило українського руху запропонувало у 1905 році свій варіант конституційного проекту, який одним із перших передбачав закріплення на загальнодержавному рівні форм безпосереднього народовладдя. Проект, запропонований групою членів Української Народної Партії під назвою Основний Закон «Самостійної України» Спілки народу Українського, у ст. 32 передбачав народну законодавчу іні-

ціативу на вимогу не менше 25 тис. осіб [1, с. 42-43]. Однак він не був втілений в життя і залишився лише політико-правовою ідеєю.

На практиці форми безпосереднього народовладдя почали реалізовуватися лише у 1917–1920 роках, що було пов'язано із діяльністю Центральної Ради та прийняттям низки важливих нормативно-правових актів. Конституція УНР («Статут про державний устрій, права і вільності УНР») 1918 року передбачала, що право законодавчої ініціативи і внесення законопроектів надавалося групам громадян (100 тис. і більше), підписи яких підтверджувалися судами [2, с. 304-305]. Однак Конституція УНР не набрала чинності в результаті історичних подій і залишилася як важливий історико-правовий документ доби Української держави 1917–1918 років.

Наступні спроби запровадження народної законодавчої ініціативи відбувалися після здобуття незалежності Україною. Варто погодитися із Г. В. Задорожньою, яка стверджує, що конституційний процес в незалежній Україні був досить складним і тривалим. Як представниками наукових шкіл, так і політиками було вироблено ряд проектів конституцій, в яких по-різному продукувалася ідея народної законотворчої ініціативи. Право законодавчої ініціативи у парламенті, згідно ч. 1 ст. 156 проекту Конституції України від 1 липня 1992 р., визнавалося за народом України. Народ мав право здійснювати законодавчу ініціативу шляхом внесення до парламенту відповідного законопроекту, який позачергово повинен бути розглянутий у парламенті. Передбачалося, що законопроект вноситься на розгляд парламенту не менше 300 тис. виборців, а законопроект про зміни і доповнення до Конституції – від імені не менше 2 млн. виборців [3, с. 26].

Право законодавчої ініціативи народу визнавалося і в ст. 127 проекту Конституції України від 26 жовтня 1993 р. Даний проект Конституції визначав позачерговий порядок розгляду законопроекту, ініційованого громадянами держави, проте не містив вимог щодо порядку його ініціювання, розробки, кількості необхідних підписів на його підтримку для подання до парламенту [3, с. 26].

Спроби конституційного врегулювання народної законодавчої ініціативи не раз поставали і після прийняття Конституції України. Так, 27 грудня 2007 р. Указом Президента України було створено Національну конституційну раду, на яку покладалося завдання підготовки проекту нової редакції Конституції України. Логічним завершенням цього процесу стало внесення Президентом України до Верховної Ради України проекту Закону про внесення змін до Конституції України № 4290 від 31 березня 2009 р. [4]. Даний проект викликав значний науковий інтерес, зокрема, в частині положень, що регулюють безпосереднє народовладдя. Так, в ст. 81 проекту передбачалося, що «за народною ініціативою на вимогу не менш, як півтора мільйона громадян України, які мають право голосу, до Національних Зборів України вноситься законопроект про внесення змін до Конституції України або про нову редакцію Консти-

туції України. За народною ініціативою на вимогу не менш, як ста тисяч громадян України, які мають право голосу, до Національних Зборів України вноситься законопроект з питань, віднесених до сфери регулювання закону».

Наступним кроком на шляху закріплення народної законодавчої ініціативи можна вважати видання 21 лютого 2011 р. Президентом України Указу «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» [5], яким знову започатковувався конституційний процес в Україні. 21 червня 2013 року на засіданні Конституційної Асамблеї був схвалений попередній проект Концепції внесення змін до Конституції України (далі – Концепція). Цей проект викликав дискусію у вітчизняній юридичній думці щодо механізмів покращення Основного Закону.

Відповідно до п. 13 Концепції, з метою розширення існуючої системи форм безпосередньої демократії доцільно запровадити інститут народної законодавчої ініціативи, передбачивши, що законопроекти з питань, віднесених до сфери регулювання законом, можуть бути внесені до Верховної Ради України за ініціативою певної кількості громадян України, які мають право голосу, і мають розглядатися парламентом невідкладно. Така пропозиція вимагає визначення Українського народу суб'єктом законодавчої ініціативи з відповідним спеціальним статусом як інститут установчої влади для всіх органів державної влади та місцевого самоврядування. Член Конституційної асамблеї І. Коліушко, підтримуючи ідею, передбачену в Концепції, пропонує додати ще й народну та місцеву ініціативи [6].

У зв'язку з ймовірним закріпленням народної законодавчої ініціативи в проекті внесення змін до Конституції України постає питання щодо визначення поняття «народної законодавчої ініціативи» та розробки конкретних пропозицій щодо закріплення її в тексті Конституції України.

В науці конституційного права зустрічаються поняття «народна ініціатива», «народна правотворча ініціатива», «народна законодавча ініціатива», «народна конституційна ініціатива», «народна референдна ініціатива», однак немає єдності думок щодо їх розмежування. Для того щоб у подальшому уникнути термінологічної плутанини, необхідно визначитися з їх співвідношенням.

Слушною видається думка І. М. Жаровської, що народна ініціатива може здійснюватися у багатьох формах, головними з яких в контексті формування відкритої влади виділяє народну законодавчу ініціативу, референдумну народну ініціативу та «народне вето» [7, с. 26]

Викликає дискусію позиція Ю. М. Перерви, який, розмежовуючи поняття «народна ініціатива» та «народна законодавча ініціатива», стверджує, що при народній ініціативі розглянутий парламентом законопроект або навіть чинний закон за ініціативою визначеної кількості виборців виноситься на референдум, який і вирішує його долю, а при народній законодавчій ініціативі парламент має розглянути законопроект, запропонований виборцями [8]. У

даному випадку автор фактично ототожнює поняття «народної ініціативи» з «народною референдною ініціативою», під якою слід розуміти звернення 3 мільйонів громадян України з вимогою призначити всеукраїнський референдум або ж звернення однієї десятої частини членів територіальної громади з вимогою призначити місцевий референдум.

На нашу думку, поняття «народної ініціативи» є значно ширшим. Різновидами народної ініціативи виступають народна референдна ініціатива, народна правотворча ініціатива (різновидами якої є народна конституційна ініціатива, народна законодавча ініціатива), місцева ініціатива тощо.

Вдалим є визначення О. Лавриновича, який зазначає, що зміст права законодавчої ініціативи полягає в передбаченій чинним законодавством можливості визначеного кола суб'єктів офіційно вносити на розгляд парламенту законопроекти чи законодавчі пропозиції, які підлягають обов'язковому розгляду законодавчим органом [9, с. 168].

На нашу думку, під народною законодавчою ініціативою слід розуміти форму безпосереднього народовладдя, яка полягає у безпосередньому волевиявленні визначеної у Конституції України кількості громадян України, які мають право голосу, шляхом внесення до Верховної Ради проекту закону, який підлягає обов'язковому розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

В науці конституційного права виникають питання щодо доцільності визнання народу України або ж його частини суб'єктом законодавчої ініціативи. Повністю погоджуємося із Г. В. Задорожньою, яка вказує на такі переваги народної законодавчої ініціативи над прийняттям закону на референдумі за народною ініціативою: організувати прийняття закону у парламенті за народною ініціативою значно легше і дешевше, ніж на всеукраїнському референдумі; процес прийняття законів у парламенті значно мобільніший, ніж на референдумі; порядок прийняття законів у парламенті здійснюється відповідно до законодавчо визначеної процедури, тоді як процедура прийняття законів на всеукраїнському референдумі потребує як концептуального, так і процедурного опрацювання [3, с. 28].

Як стверджує О. Лавринович, віддаючи належне ідеям та ідеалам народовладдя, багато держав світу конституують інститут народної законодавчої ініціативи. Далі автор наголошує, що вперше утвердившись у швейцарському кантоні Вадуц у 1845 р., а на початку ХХ ст. поширившись і в США, народна законодавча ініціатива ані в США, ані у Швейцарії до сьогодні не отримали свого поширення на загальнофедеральному рівні [9, с. 170].

Однак у даному випадку потрібно погодитися із Є. Ф. Глухачовим, який стверджує, що нечасте застосування народної законодавчої ініціативи в розвинутих демократичних країнах можна пояснити тим, що там належним чином спрацьовують інші інститути безпосереднього і представницького народовладдя, чого, на жаль, в Україні немає, характеризуючи функціонування механізму публічної влади в Україні [10, с. 6].

Попри значну кількість пропозицій щодо запровадження народної законодавчої ініціативи в Україні, на сьогодні не вирішеним залишається питання її безпосереднього закріплення у тексті Конституції України.

Важко погодитися із думкою Г. В. Задорожньої, яка пропонує ст. 93 Конституції України викласти у такій редакції: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Українському народові, Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України» [3, с. 28]. На нашу думку, доцільніше було б саме в ст. 93 Конституції України визнати суб'єктом права законодавчої ініціативи не весь Український народ, а певну його частину, у зв'язку із можливим виникненням проблем із тлумаченням цієї статті в майбутньому.

Викликає сумнів і пропозиція І. Є. Словської, яка вважає за доцільне доповнити конституційний перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи «громадськими організаціями у взаємодії із інститутом народної ініціативи, що спільно реалізуватимуть право безпосереднього звернення до парламенту з вимогою розглянути законопроект» [11, с. 372]. Як один із варіантів, автор пропонує надати право законодавчої ініціативи спільно громадським організаціям і громадянам, якщо зібрано 250 тис. підписів на підтримку прийняття законопроекту [11, с. 376]. Однак постає питання, чи зможуть громадяни України, зібравши необхідну кількість підписів, самостійно, без участі громадських організацій, вносити на розгляд Верховної Ради України проекти законів; і чи не буде закріплення лише за громадськими організаціями спільно з громадянами права законодавчої

ініціативи применшенням ролі політичних партій, інших інститутів громадянського суспільства у законодавчому процесі.

Висновки. Проаналізувавши відповідні положення Конституції України, Концепції внесення змін до Конституції України, думки вчених щодо запровадження народної законодавчої ініціативи, можна зробити висновок, що Розділ III Конституції України доцільно було б назвати «Форми безпосереднього народовладдя», доповнивши його ст. 741 такого змісту: «Народна законодавча ініціатива здійснюється через внесення до Верховної Ради України проекту закону України на вимогу не менш як триста тисяч громадян України, які мають право голосу. Порядок внесення народної законодавчої ініціативи визначається законом». Ст. 93 Конституції України доцільно викласти у такій редакції: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить громадянам України, які мають право голосу в порядку, визначеному ст. 741 Конституції України, Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України та Національному банку України. Законопроекти, внесені в порядку народної законодавчої ініціативи, а також законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово».

Запровадження народної законодавчої ініціативи недостатньо лише на конституційному рівні. Реальне її здійснення буде можливе у випадку прийняття Закону «Про народну законодавчу ініціативу», що вимагає подальших досліджень питань порядку її здійснення із врахуванням позитивного міжнародного досвіду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / Анатолій Гнатівич Слюсаренко, Микола Володимирович Томенко. – К. : Т-во «Знання» України, 1993. – 192 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 3: К–М. – 2001. – 792 с.
3. Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження Українського народу / Г. В. Задорожня // Юридичний вісник. – 2009. – № 3 (12). – С. 25-28.
4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України № 4290 від 31 березня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34882.
5. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 21 лютого 2011 р. № 224 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 34.
6. Коліушко І. Зауваження та пропозиції до проекту Концепції внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/news/id/ikoliushko-zauvazhennja-ta-propoziciji-do-proektu-konceptiji-vnesennja-zmin-do-konstituciji-ukrajini-774/>.
7. Жаровська І. М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади / І. М. Жаровська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2010. – № 3. С. 23-30.
8. Перерва Ю. М. Суб'єкти права законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах / Ю. М. Перерва // Вісник Харківського національного університету. – 2012. – № 4 (51). – Ч. 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2010_51_1/51-1/7.pdf.
9. Лавринович О. Шляхи удосконалення суб'єктів законодавчої ініціативи: досвід держав – учасниць ЄС та українські перспективи / О. Лавринович // Право України. – 2011. – № 3. – С. 167-174.
10. Глухачов Є. Ф. Народна законодавча ініціатива в контексті вдосконалення механізму здійснення народовладдя в Україні / Є. Ф. Глухачов // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – Вип. 4 (27). – С. 1-8.
11. Словська І. Є. Конституційний перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи потребує вдосконалення / І. Є. Словська // Митна справа. – 2011. – № 4 (76). – Ч. 2. – С. 372-377.