

УДК 342(477)

## ІНСТИТУТ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В УКРАЇНІ: СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ

## INSTITUTE NATIONAL LEGISLATIVE INITIATIVES IN UKRAINE: STATE OF RESEARCH

Смук М.М.,

головний спеціаліст

Подільської районної адміністрації в м. Кисві

У статті розглядається стан дослідженості народної законодавчої ініціативи в Україні, а також перспективи та можливості запровадження даного інституту в правову практику. Розглянуто особливості науково-правових підходів до інституту народної законодавчої ініціативи.

**Ключові слова:** народна законодавча ініціатива, правотворча ініціатива, місцева ініціатива, правове регулювання, народна правотворчість.

В статье рассматривается состояние исследованности народной законодательной инициативы в Украине, а также перспективы и возможности внедрения данного института в правовую практику. Рассмотрены особенности научно-правовых подходов к институту народной законодательной инициативы.

**Ключевые слова:** народная законодательная инициатива, правотворческая инициатива, местная инициатива, правовое регулирование, народное правотворчество.

The article analyzes legislative initiative in Ukraine and the prospects and possibilities of introducing this institution in legal practice. Features of scientific and legal approaches to the institution of the people's legislative initiative.

**Key words:** popular legislative initiative, lawmaking initiative, local initiative, law regulation, national law-making.

**Постановка проблеми,** її актуальність та зв'язок із науковими завданнями. Аналізуючи останні події в історії України, варто зазначити, що питання побудови демократичного громадянського суспільства є вкрай актуальним. На сьогодні виникає нагальна потреба у вдосконаленні законодавчого процесу, в тому числі шляхом запровадження інституту законодавчої ініціативи.

Україна стала на шлях творення та розвитку нової Європейської держави. На цьому етапі законодавча ініціатива була і залишається початковою ланкою законодавчого процесу, так як «народження» закону здебільшого пов'язане з необхідністю нагального вирішення актуального у суспільстві питання, а також з готовністю народу взяти на себе відповідальність за вирішення проблем.

Варто зазначити, що одним із критеріїв ефективності законодавчого процесу є прийняття дієвих працюючих законів, які дійсно забезпечують розвиток і

зміцнення суспільних відносин, а також вирішують основні завдання, які необхідні для розвитку та побудови демократичної, правової і соціальної держави.

Одним із ключових питань у теорії і практиці правотворчої діяльності є питання про сутність, процедуру та можливості реалізації права народної законодавчої ініціативи.

У цьому праві виражається взаємозв'язок законодавчих (представницьких) органів із суспільством, його окремими представниками – громадянами країни.

Виходячи із зазначеного, а також із важливості дослідження питання народної законодавчої ініціативи в Україні необхідним виявляється вивчення питання стану дослідженості теоретичних і практичних аспектів правової реалізації цього права у діяльності органів державної влади України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізуючи останні дослідження, присвячені предмету статті, варто звернути увагу на праці Я.О. Берназюка,

Ю.С. Ганжурова, І.О. Дідковської, І.М. Жаровського, І.В. Іванчо, О.М. Мудрої, Т.О. Тополянської, В.Л. Федоренко та ін., чії ідеї були покладені в основу проведеної наукової роботи.

Незважаючи на численні наукові праці, які присвячені вивченню окремих аспектів народної законодавчої ініціативи, необхідно констатувати, що цей інститут конституційного права являє собою маловивчену галузь юридичної науки і право-реалізаційної діяльності.

**Мета статті** – розкрити стан дослідженості народної законодавчої ініціативи в Україні шляхом вивчення розроблених науково-правових підходів до цього інституту конституційного права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В останні роки в Україні отримує широке розповсюдження ідея про застосування такої форми безпосередньої демократії як власна законодавча ініціатива громадян. У зарубіжних державах поняття і сам механізм реалізації законодавчої ініціативи громадян сформувалися значно раніше, ніж в Україні. При цьому найчастіше механізм здійснення даної форми безпосередньої демократії тісно пов'язують, а іноді й ототожнюють з іншими формами, такими як референдум і звернення громадян, зокрема з петицією.

Варто погодитися із думкою О.А. Щербанюк про те, що інститут громадської правотворчої ініціативи передбачає наявність проекту, підписаного певним числом громадян, який обов'язковий до розгляду парламентом. У цьому відношенні від громадської правотворчої ініціативи відрізняється так званий «законодавчий правочин», що передбачає звернення у засобах масової інформації, на мітингу, в листі або іншим способом практично будь-якої особи або групи осіб до законодавчих органів державної влади з пропозицією прийняти певний нормативний правовий акт [12, с. 98].

Продовжуючи думку О.А. Щербанюк, важливо зазначити, що народна законодавча ініціатива є відносно новою формою прямої демократії в конституційній практиці багатьох держав світу.

Перші форми реалізації народної законотворчої ініціативи за кордоном сягають корінням в античність: наприклад, у Спарті протягом трьох століть діяв закон Лікурга, згідно з яким кожен вільний громадянин міг виступити із законодавчою ініціативою. Однак у випадку, якщо законопроект не приймався більшістю громадян, ініціатора страчували. Пізніше, в епоху Середньовіччя, така можливість висування проекту нормативного правового акта «знизу» була відсутня і знову почала відродження лише з поступовим розвитком парламентаризму [12, с. 155].

Вперше вона була введена у XIX ст. в окремих штатах США. У XX ст. народну законодавчу ініціативу прийняли в багатьох європейських країнах. При цьому вона не передбачає проведення референдуму щодо відповідного законопроекту. За народною ініціативою допускається розгляд у парламенті як звичайних законопроектів, так і проектів конституційних поправок. Однак в Австрії, Албанії, Іспанії, Італії, Латвії та Польщі за народною ініціативою можуть бути прийняті тільки звичайні закони, а в Молдові – закони про внесення змін до Конституції [9, с. 136].

Нині громадська правотворча ініціатива отримала широке визнання в США, Німеччині, Швейцарії, Італії, Іспанії. Даний інститут передбачений також конституціями Польщі, Словенії, Румунії, Латвії та Литви. Тим не менш у низці країн народна правотворча ініціатива не знайшла належного визнання.

Варто звернути увагу на те, що народна ініціатива не застосовується в країнах з англосаксонською правовою системою, зокрема у Великобританії, що пояснюється сильними традиціями представницької системи.

В українському законодавстві такий інститут не передбачений, що свідчить про ігнорування успішного зарубіжного досвіду регулювання народної законодавчої ініціативи.

Проте варто зазначити, що одним із перших українських конституційних проектів, що передбачав закріплення на загальнодержавному рівні такого інституту безпосередньої демократії, був Основний Закон «Самостійної України» Спілки народу українського, розроблений в 1905 р. Українською народною партією. Зокрема, ст. 32 цього проекту передбачала народну законодавчу ініціативу на вимогу не менш як 25 тис. осіб [13, с. 8].

Наразі Україна також за Конституцією поки що не передбачає існування інституту народної законодавчої ініціативи, але пропозиції щодо його впровадження уже мають місце в конституційній практиці, зокрема вони знайшли підтримку в ст. ст. 79, 81 Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», який був внесений на всенародне обговорення Указом Президента України від 25.08.2009 № 671/2009 [14, с. 374].

На даному етапі варто відзначити нерозробленість в Україні проблеми забезпечення відкритості влади шляхом реалізації народної законодавчої ініціативи. Цю прогалину намагалася заповнити українська вчена І.М. Жаровська, розглядаючи інститут народної ініціативи як шлях до формування прозорої влади. Також авторка зазначає, що інститут народної законодавчої ініціативи повинен сприяти подоланню стереотипу закритості влади. І хоча в Конституції України не передбачені механізми прямої реалізації народної ініціативи, доцільно включити народну законодавчу ініціативу в нову редакцію Конституції України, що дозволить громадськості безпосередньо впливати на законотворчий процес у державі, зазначає дослідниця [5, с. 28].

Варто погодитися із думкою дослідниці, оскільки у ст. 38 Конституції України закріплено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Проте в Основному законі не передбачено механізму реалізації народної ініціативи.

Важливими у цьому напрямі є наукові праці І.О. Дідковської та Ю.С. Ганжурова, які здійснюють політо-

логічний аналіз таких інститутів сучасної демократії, як парламент та омбудсмен. Зокрема, І.О. Дідковська обґрунтовує необхідність надання українському омбудсмену права законодавчої ініціативи. Авторкою доведено, що специфіка діяльності омбудсмена дозволяє йому оперативно відслідковувати найбільш резонансні порушення у галузі прав людини, звертаючи на це увагу відповідних державних органів шляхом оприлюднення своїх звітів, доповідей, звернень. З огляду на реформаторську функцію, якою наділений інститут омбудсмена, надання йому права законодавчої ініціативи позитивно вплине на приведення національного законодавства в галузі прав людини у відповідність до європейських стандартів [4, с. 19].

Ю.С. Ганжуров стверджує, що «в умовах становлення й розвитку українського парламентаризму на перше місце висувається завдання комунікативного забезпечення консолідованої участі парламенту і громадян у формуванні правової системи цінностей суспільства. Тобто йдеться про максимальне наближення інтересів соціуму до механізму їхньої законодавчої імплементації. Це в свою чергу спонукатиме громадян до законотворчих ініціатив, що можуть бути продуктивними тими, хто не лише зацікавлений у захисті своїх прав, а знає, як це зробити» [2, с. 11].

У своєму дослідженні «Конституційно-правовий статус іноземців в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз» В.І. Іванчо розглядає у порівняльному аспекті основні особисті, політичні, соціально-економічні та культурні права іноземців в Україні та країнах ЄС, аналізує відповідність обмежень окремих прав, встановлених для іноземців законодавством України міжнародним та європейським стандартам, обґрунтовує доцільність та необхідність розширення деяких прав іноземців в Україні.

Встановлено, що законодавство України, яке регулює політичні права іноземців, не відповідає вимогам та стандартам ЄС і в світлі заявленого Україною наміру на вступ до ЄС потребує внесення істотних змін, у тому числі у сфері реалізації права народної законодавчої ініціативи [6, с. 17].

Проблеми впровадження народної законодавчої ініціативи знайшли детальне відображення у науковій статті В.Л. Федоренко «Система конституційних форм безпосередньої демократії в Україні та перспективи її вдосконалення» [9]. В ній автор зазначає, що вважає перспективним удосконалення уже існуючого в Конституції України інституту народної ініціативи відносно проведення всеукраїнського референдуму. Вчений вважає, що необхідно диференціювати кількісні та інші вимоги щодо її реалізації залежно від предмета всенародного голосування та юридичної сили рішення, що приймається щодо нього. Зокрема, продовжує правознавець, коли предметом народної ініціативи є проект нормативно-правового акта, наприклад закону, то кількість громадян, які збирають підписи про його проголошення, повинна бути від 1,5 до 3 млн осіб.

Зокрема, В.Л. Федоренко вважає, що введення інших форм безпосередньої демократії, які практикуються у країнах Європи (народна законодавча

ініціатива, народний відгук представницького органу, народне вето etc), необхідно погоджувати з існуючою на сьогодні системою стримувань і противаг між гілками влади в Україні. Адже більшість із названих форм безпосередньої демократії, зазначає науковець, є альтернативними або конкурентними щодо організаційних форм представницької демократії на загальнодержавному та місцевому рівнях. [9, с. 138].

Варто звернути увагу, що Я.О. Берназюк у монографічному дослідженні «Конституційні основи правотворчості Президента України» надає чітке визначення поняттю правотворчість – це зумовлена низкою об'єктивних та суб'єктивних факторів безперервна, багаторівнева, практично зорієнтована та упорядкована діяльність суб'єктів правотворчості (народу України через всеукраїнський та місцеві референдуми і сформовані ним шляхом виборів Верховну Раду України, Президента України, Верховну Раду АРК та органи місцевого самоврядування), яка спрямована на захист, гарантування та реалізацію прав і свобод людини і громадянина, а також упорядкування та реформування суспільно-управлінських відносин, та передбачає прийняття (видання) актів правотворчості, їх виконання, здійснення моніторингу ефективності та наступне удосконалення [2, с. 19].

Аналізуючи це твердження науковця, звертаємо увагу на те, що саме поняття «правотворчість» є діяльністю народу України, а форми та види цієї діяльності є похідним поняттям. Тобто народна законодавча ініціатива займає місце між народом, як суб'єктом правотворчості, який прагне певних змін та органами державної влади, як суб'єктами реалізації волі народу.

Також варто звернути увагу на термін «багаторівнева» у визначенні поняття «правотворчість» у виконанні дослідника. На нашу думку, «правотворчість» є ширшим поняттям ніж народна законодавча ініціатива, а точніше останнє є видом правотворчості, тому робимо висновок, що народна законодавча ініціатива є багаторівневим процесом, який починається з волі народу чи певної групи людей і закінчується втіленням цієї волі в життя.

Важливо зазначити, що статтею 6 Основного Закону визначено, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів.

Стаття 124 Конституції України покладає на суди виконання функції правосуддя. Тому в стосунках з іншими гілками влади суд виступає передусім арбітром, а інструмент такого арбітражу має бути виключно юридичним.

Процедура проходження законопроекту через парламент є політичною і не виключає необхідності пошуку компромісів з політичними силами заради прийняття того чи іншого рішення. Це означає, що Верховний Суд України як ініціатор законопроекту потенційно може бути втягнутий у політичні про-

цеси, а його законодавчим ініціативам буде надано політичного забарвлення. На нашу думку, це неприпустимо, адже у такому разі виникає безпосередня загроза незалежності судової влади.

Надання права законодавчої ініціативи органам судової влади хоча і не позбавлене певної логіки, проте створює ризик додаткової політизації роботи відповідних органів за рахунок їхнього прямого залучення у законодавчий, а у більш широкому сенсі і політичний процес.

Проте можна навести і протилежну точку зору. Так, аргументи на користь надання права законодавчої ініціативи Верховному Суду України були наведені Радою суддів України у Зверненні до Президента України та Верховної Ради України від 9 лютого 2007 р., де зазначалося, що, зважаючи на те, що Верховний Суд України узагальнює судову практику, відстежує зміни у суспільстві та виявляє недоліки існуючого законодавства, надання йому права законодавчої ініціативи на даному етапі державотворення сприятиме покращенню якості законодавства, а отже і підвищенню гарантій прав та свобод людини, наповненню реальним, прикладним змістом конституційного принципу самостійності суду і незалежності суддів, та реалізації судової реформи в цілому [2, с. 512].

У своєму дослідженні О.М. Мудра [7, с. 17] визначає право законодавчої ініціативи як конституційно-правовий інститут взаємопов'язаних правових норм, які регулюють вузьке коло відносин і утворюють самостійний елемент системи права.

На думку О.М. Мудрої, процедура здійснення народної законодавчої ініціативи в умовах її введення в майбутньому вимагає створення необхідних організаційно-правових передумов, а зараз вона є передчасною. Хоча на рівні місцевого самоврядування в Україні подібний інститут існує і законодавчо врегульований. Мова йде про інститут місцевої ініціативи.

Варто звернути увагу, що місцева ініціатива – це не пряма нормотворчість громадян, а означає прийняття правових актів голосуванням членів територіальної громади. При цьому вона ні в якому разі не замінює представницьких форм правотворчості і нормотворчості, фактично є доповненням до них, іноді вступаючи у конфлікти з представницькими органами, які відстоюють іншу позицію, на відміну від певної частини місцевого співтовариства, або граючи пасивну роль у вирішенні назрілої проблеми муніципального життя.

Можливо, дійсно, варто прислухатися до думки відомого мислителя сучасності Ф. Фукуями, який у своєму інтерв'ю вітчизняним ЗМІ в липні 2012 року на запитання: «Чи є можливість створення нових форм демократії на противагу представницької демократії?» – відповів українцям так: «Я думаю, що вам потрібно використовувати старі форми демократії, вам потрібні політичні партії, представницький уряд, а також набагато вищий рівень участі людей, які власне змушують ці інститути працювати... Не може бути демократії, якщо населення не мобілізовано, якщо немає громадянського суспільства» [10].

В Україні закріплена місцева ініціатива, яка суттєво відрізняється від безпосередньої нормотворчості, є формою волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання місцевого значення. Змістом конституційно-правового інституту місцевої ініціативи виступає сукупність конституційно-правових норм, що регулюють порядок здійснення у вигляді обов'язкової для розгляду в установленому законом порядку громадської ініціативи, спрямованої на прийняття представницьким органом місцевого самоврядування в межах встановленої компетенції нормативно-правового акта відповідно до Конституції та законів або на вирішення за допомогою цього інституту в іншій формі громадського значущого питання, що міститься у пропозиціях громадян.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** За результатами проведеного дослідження варто зазначити, що інститут народної законодавчої ініціативи повинен мати місце у законодавстві України як одна із форм здійснення влади. Важливим кроком у цьому напрямі є теоретична розробка та дослідження основних елементів даного інституту, можливостей його позитивного впровадження та функціонування. Тут варто зазначити, що в Україні вже давно ведуться наукові пошуки у зазначеному напрямі. Серед наукових здобутків у сфері дослідження інституту народної законодавчої ініціативи варто відзначити праці Ю.С. Ганжурова, І.О. Дідковської, І.М. Жаровського, І.В. Іванчо, О.М. Мудрої, Т.О. Тополянської, В.Л. Федоренко.

**Перспективи подальших досліджень** полягають у розробленні обґрунтованих підходів щодо впровадженню інституту народної законодавчої ініціативи в Україні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Звернення Ради суддів України до Президента України та Верховної Ради України від 9 лютого 2007 р.
2. Берназюк Я.О. Конституційні основи правотворчості Президента України : монографія д-ра юридичних наук : 12.00.02 / Берназюк Ян Олександрович. – Херсон, 2013. – 512 с.
3. Ганжуров Ю.С. Парламент України в політичній комунікації: політологічний аналіз : автореферат дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Ганжуров Юрій Семенович. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф. Кураса. – К., 2007. – 32 с.
4. Дідковська І.О. Омбудсмен у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Дідковська Ірина Олександрівна ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2007. – 19 с.
5. Жаровська І.М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади / І.М. Жаровська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 23-30.
6. Іванчо В.І. Конституційно-правовий статус іноземців в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Вікторія Іванівна Іванчо ; Держ. ВНЗ «Ужгород. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. – Ужгород, 2015. – 17 с.

7. Мудра О.М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи : автореф. дис. ... канд.юрид. наук : спец.: 12.00.02 «Конституційне право» / О.М. Мудра. – К., 2003. – 17 с.
8. Тополянська Т.О. Конституційно-процесуальні основи реалізації права законодавчої ініціативи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т.О. Тополянська ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2009. – 20 с.
9. Федоренко В.Л. Система конституційних форм безпосередньої демократії в Україні та перспективи її вдосконалення / В.Л. Федоренко ; за ред. В.М. Огаренка та ін. // Актуальні проблеми публічного та приватного права : тези доповідей III Міжнародної науково-практичної конференції 3 жовтня 2012 р. – Запоріжжя, 2012. – С. 135-140.
10. Фукуяма Ф. Помаранчева революція була попередженням для всього світу [Електронний ресурс] / Ф. Фукуяма. – Режим доступу : [http://life.pravda.com.ua/person/2012/07/24/107466/view\\_print](http://life.pravda.com.ua/person/2012/07/24/107466/view_print).
11. Халиков М.И., Гимаев И.З. Формы реализации общественного мнения в системе современного государственного управления // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 52. – С. 155-156.
12. Щербанюк О.В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні / О.В. Щербанюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-2. – С. 97-100.
13. Кременчуцьке районне управління юстиції. Історія конституційного розвитку України / Брошура. – Кременчук, 2010. – С. 8.
14. Максакова Р.М. Основні форми реалізації установчої влади. Україна та зарубіжний досвід. – Запоріжжя, 2012. – С. 374.